

# 9\_13

## CONSTRUÇÃO EM ÁFRICA NA ATUALIDADE A EXPERIÊNCIA DE FISCALIZAR A CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL EM CABO VERDE

Paulo Palhinha, Mestre em Engenharia Civil, Chefe Missão de Fiscalização Central Projetos/FPS em Cabo Verde, [ppalhinha@centralprojectos.pt](mailto:ppalhinha@centralprojectos.pt)  
João Catarino Santos, Mestre em Engenharia Civil, Coordenador de Fiscalização Central Projetos/FPS em Cabo Verde, [jc@centralprojectos.pt](mailto:jc@centralprojectos.pt)

### 1. CABO VERDE: O PAÍS E A ECONOMIA

Cabo Verde é um país constituído por 10 ilhas, sendo apenas 9 delas povoadas por cerca de 500 mil habitantes, numa área total correspondente a apenas 5% do território português, localizado na costa africana a cerca de 500km a oeste do Senegal. O arquipélago está localizado na zona sub-saheliana, com um clima árido ou semiárido, sendo a ocorrência de chuva muito irregular e geralmente com fraca pluviosidade (média anual equivalente a um décimo do registado no Alentejo) e anos seguidos de seca em algumas ilhas.

Cabo Verde possui uma economia subdesenvolvida que sofre com uma carência persistente de recursos naturais e com o crescimento populacional. Os principais meios económicos são a agricultura (ainda que pouco desenvolvida), o aproveitamento da riqueza marinha do arquipélago, a prestação de serviços (que globalmente corresponde a 80% do PIB) e, mais recentemente, o turismo, que tem ganhado crescente relevância, sendo o motor da atual economia e representando um quarto da riqueza produzida.

Os fluxos gerados pela economia foram, desde sempre, insuficientes para financiar o seu desenvolvimento, devido aos constrangimentos relativos à referida falta de recursos, ao défice da balança comercial e à dimensão e fragmen-

tação do território.

A pequena e aberta economia cabo-verdiana é estruturalmente vulnerável, dado o seu elevado grau de abertura e a dependência da ajuda financeira externa, sendo suportada pelas remessas dos imigrantes e pela cooperação estrangeira, destacando-se o apoio à manutenção da paridade fixa entre o escudo cabo-verdiano e o euro e o programa do governo norte-americano que se destina a combater a pobreza mundial – Millenium Challenge Account.

Mesmo assim, e apesar do contexto económico desfavorável internacional, a economia cabo-verdiana desenvolveu-se significativamente, crescendo, em média, na última década, 6%. Esta transformação foi sustentada por um vasto programa de infraestruturas por parte do governo em domínios vitais como os transportes terrestres, marítimos e aéreos, o abastecimento de água, o fornecimento de energia elétrica e as comunicações.

Todavia, no início de 2013, um relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) apontou que a dívida externa já se cifrava nos 81% em 2012, número que deveria subir para os 88,6%, em 2013, e, continuando em sentido ascendente em 2014, para os 92,2%. O FMI encorajava fortemente o Governo para a contenção de gastos de capital e centrar o seu trabalho na melhoria da qualidade do investimento público.

### 2. AS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E CABO VERDE

A descoberta das primeiras ilhas de Cabo Verde pelos navegadores portugueses ocorreu em 1460, começando aí, apesar dos condicionalismos, o povoamento da região para, aproveitando a sua posição geoestratégica, servir de entreposto comercial, inicialmente, com a costa africana e, depois, com a Europa e a América. A situação da colónia portuguesa manteve-se durante cinco séculos sem que nunca tivesse havido uma verdadeira luta armada contra a presença portuguesa.

Aquando da independência, a 5 de julho de 1975, Cabo Verde encontrava-se numa situação de subdesenvolvimento humano com uma grave crise alimentar, económica e social, resultante, sobretudo, da não introdução pela administração portuguesa de um sistema de melhoria das condições de vida, limitando-se a suportar alguma ajuda alimentar em épocas mais prejudicadas pelas secas persistentes. Das várias desgraças que assolaram o território, destaca-se, na década de 40, a ocorrência de dois períodos de seca e consequente fome que matou 55 000 pessoas. Para escapar a esse apocalipse, os cabo-verdianos, sobretudo os habitantes de Santiago, recorrem à imigração para S. Tomé e Príncipe como forma de escapar à miséria, à fome e à morte. Em

grande parte, esses emigrantes deixaram o arquipélago são-tomense, partindo para Portugal nos anos setenta. É nesse período que são lançadas as bases para o estabelecimento de uma cadeia migratória consolidada entre Cabo Verde e Portugal resultante da promoção, pelo Presidente do Conselho, Marcello Caetano, da vinda de mão-de-obra não qualificada das colônias para fazer face à partida de muitos portugueses para a França e República Federal da Alemanha.

Desde a independência e até à atualidade que as visitas recíprocas dos altos representantes dos estados são muito frequentes, sendo sempre destacada a amizade recíproca que une as nações, alicerçada na história e língua comuns e numa partilha de valores éticos e sociais. A viagem do Presidente da República Portuguesa, Aníbal Cavaco Silva, em 2010, a Cabo Verde, assim como a do seu homólogo cabo-verdiano em 2012, evidencia precisamente a solidez, bem como a vontade política de continuar a inculcar aos laços bilaterais uma dinâmica de crescente aprofundamento.

Aquando da visita do Primeiro-Ministro português a Cabo Verde, em 2012, este destacou que “Cabo Verde pode funcionar como uma interessante plataforma para vários países da costa ocidental africana, que têm níveis de crescimento bastante importantes e uma necessidade de investimento em áreas para as quais as empresas portuguesas têm know-how e um grande expertise”, apontando, como exemplo, a área da construção civil. Já o homólogo cabo-verdiano admitiu que Cabo Verde tem “alguns constrangimentos”, sendo o principal o acesso ao financiamento, razão pela qual as parcerias com empresas portuguesas poderiam ser um veículo de ligação à Europa e ao resto do mundo.

Cabo Verde aparece sempre como um parceiro previsível e uma aposta segura para a internacionalização das empresas portuguesas, sendo um mercado apetecível pela proximidade geográfica e pela estabilidade política e social, que tem sido sustentada desde o período pós independência pelas referidas boas relações político-económicas e proximidade e intimidade entre as sociedades.

O arquipélago, estruturalmente, é um país de desenvolvimento médio com carências habi-

tacionais e lacunas apreciáveis nas infraestruturas básicas de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais e nos sistemas de produção e distribuição de energia elétrica à população. Mesmo os principais instrumentos de criação de riqueza continuam a necessitar de uma melhoria significativa das condições de apoio ao desenvolvimento, particularmente o setor do turismo, as infraestruturas para a produção agropecuária e um sistema portuário que permita o acesso e comercialização eficiente de bens.

As exportações portuguesas para Cabo Verde, mesmo conhecendo um ligeiro retrocesso nos últimos anos, resultado também da abertura do mercado à entrada de produtos asiáticos, representaram, em 2012, cerca de 40% das importações do país, ascendendo, aproximadamente, a 250 milhões de euros.

Já o investimento direto de Portugal em Cabo Verde tem registado subidas e descidas abruptas ao longo dos anos: subindo de 21,3 milhões de euros, em 2007, para 28 milhões de euros em 2008, descendo para 10,8 milhões de euros em 2009, voltando a subir em 2010, para o valor mais alto, 49,6 milhões de euros, e descendo novamente em 2011 para 17,3 milhões de euros.

### 3. O MERCADO DA CONSTRUÇÃO

O mercado da construção em Cabo Verde conheceu um franco crescimento na década passada, até conhecer alguma estagnação, desde 2008, para um valor a rondar os 11% do PIB, que representa mais de 100 milhões de euros.

A expectativa face à conjuntura internacional (e conseqüente diminuição dos apoios e financiamento externos) e às dificuldades da economia local é que no atual e próximos anos exista um abrandamento, subsistindo apenas alguma expectativa pelo início da construção de uma nova fase de empreendimentos do Programa Casa Para Todos para criar um pequeno estímulo ao setor.

Este abrandamento vai ter forte impacto nas empresas portuguesas existentes no mercado, assim como na importação de produtos oriundos de Portugal, principalmente máquinas e materiais de construção, que

representam mais de 20% do total exportado. A dimensão reduzida do setor da construção cabo-verdiana abarca um número elevado de empresas, várias delas oriundas da Europa e da proveniência de programas de cooperação para o investimento em infraestruturas, criando grandes dificuldades às empresas locais devido à forte competitividade, melhores meios e condições na obtenção de financiamento.

Assim como em outras áreas, o setor da construção também está aberto à entrada de empresas estrangeiras, existindo alguma facilidade na sua formação e condições simplificadas para obtenção de alvará. Algumas das principais dificuldades com que estas se deparam resultam da insularidade, originando dificuldades e custos elevados de transporte e logística, a necessidade de importação da quase totalidade dos equipamentos e materiais de construção (incluindo alguns inertes) e a dificuldade em encontrar mão-de-obra capaz de responder aos desafios que se lhes colocam. Uma parte dos técnicos superiores – Engenheiros e Arquitetos – locais com experiência frequentaram o ensino superior na Europa ou América Latina e desempenham sobretudo funções no estado ou empresas públicas; existindo atualmente um número significativo de técnicos sem colocação, com pouca experiência, que tiraram o curso no exterior ou nos cursos superiores lecionados em Cabo Verde (Universidade de Cabo Verde e Universidade Jean Piaget). Os técnicos profissionais mais especializados (eletricistas, canalizadores, serralheiros, entre outros) recebem formação na área nas várias instituições locais para o efeito mas apresentam carências de diversa ordem. A mão-de-obra não qualificada não é maioritariamente cabo-verdiana, mas proveniente de países africanos vizinhos, principalmente, Guiné Bissau.

Porém, existem grandes vantagens para as empresas portuguesas presentes no mercado, designadamente: a ausência de barreiras linguísticas (inclusive o crioulo cabo-verdiano é de compreensão bastante acessível para os portugueses); a existência de uma forte ligação histórico-cultural entre povos; a habituação e sentimento de qualidade relativamente às marcas e produtos; a forte presença das empresas nacionais no mercado; as boas relações

institucionais; a existência de vários acordos de cooperação; o sistema de transportes e logística mais favorável e a ligação e estabilidade do Escudo Cabo de Verde face ao Euro.

#### 4. O CASO DA HABITAÇÃO SOCIAL

Em 2005 foi elaborado um estudo do problema habitacional em Cabo Verde, estabelecendo um défice em torno de 40 000 habitações. Como forma de combater o problema, o Governo de Cabo Verde declarou o ano de 2009 como ano da Habitação e lançou o Programa Casa para Todos, que se traduzia num conjunto de estratégias, medidas e programas para promover a construção de cerca de 8000 habitações de interesse social. Como uma das fórmulas de concretização do programa, o Governo de Cabo Verde negociou uma linha de crédito (através da Caixa Geral dos Depósitos) junto ao Governo Português (garante do financiamento) de 200 milhões de euros, para o financiamento da construção, assinado a 29 de janeiro de 2010. O prazo de execução previsto na Linha de Crédito era de 5 anos, sendo previsível que não consiga ser implementado na totalidade nesse período devido a atrasos quer em algumas obras quer nas imputações de alguns projetos.

O financiamento português prevê a cobertura de 90% dos custos, cabendo o restante ao Governo de Cabo Verde, através do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território. O acordo estabelece também que:

- A construção e a fiscalização estejam a cargo de consórcios de empresas portuguesas e locais, com participação maioritária nacional de 51% e o restante cabo-verdiano;
- 80% dos materiais a incorporar na construção têm que ter origem portuguesa e o restante em Cabo Verde.

As empreitadas, objeto dos concursos, são realizadas em regime de Conceção-Construção, tipo “Chave-na-mão”, cabendo aos concorrentes a elaboração da proposta com o anteprojeto (este já deve abranger a

elaboração de estudo geotécnico, contacto com as concessionárias de abastecimento de água, drenagem de esgoto, fornecimento de energia e rede de telecomunicações para saber as condições existentes e todas as instalações a dotar no empreendimento).

Com este acordo, o Estado Português criava um impulso para a internacionalização de um número significativo de empresas nacionais ligadas ao setor da construção: empreiteiros, empresas de fiscalização, gabinetes de projeto, fabricantes de materiais e empresas de transporte e comercialização.

Já Cabo Verde conseguia financiamento em condições muito vantajosas para suprir uma parte das suas necessidades habitacionais com condições condignas, assim como: impulsionar a criação de um número significativo de empregos diretos e indiretos na realização dos empreendimentos; salvaguardar a participação das empresas locais em todo o processo, ainda que com uma posição minoritária (mas ao contrário de outros que apenas permitem o acesso ao concurso a empresas do país financiador); dinamizar o mercado da construção num período de crise acentuada; revitalizar zonas degradadas e criação de novos polos urbanos; e, troca de conhecimentos através da cooperação entre os intervenientes dos consórcios (figura 1). Além dos ganhos diretos conseguidos pelo programa, é esperado um conjunto de ganhos indiretos, designadamente, a criação de um novo paradigma para populações menos favorecidas e com pouca experiência de viver em comunidade, assimilando novos hábitos de cidadania.

Os empreiteiros portugueses, que deposita-

vam esperanças fundamentadas na existência de uma oportunidade de negócio neste programa, depararam-se com três grandes adversidades: desde logo o facto de terem que concorrer num processo de conceção-construção com um investimento inicial significativo sem garantia de obter qualquer retorno. Segundo, a enorme afluência que se verificou ao concurso, em grande parte gerada pela crise existente no mercado nacional. Por fim, os preços base estipulados muito baixos para a construção, considerando incluídos os custos da totalidade do projeto e a execução da infraestruturação básica no empreendimento, pois, em grande parte das localidades esta não existia, obrigando à sua construção (designadamente: equipamentos urbanos de abastecimento de água, escoamento de esgotos e fornecimento de energia elétrica; iluminação pública; drenagem de águas pluviais; vias de circulação; e, arranjos exteriores), os custos médios globais por cada uma das habitações cifra-se nos 27 500 euros. Calculando os preços base previstos por metro quadro de área bruta em cadernos encargos de concurso para a apresentação propostas para construção da habitação, quase exclusivamente tipologias T2 e T3, obtém-se valores inferiores a 300 euros.

#### 5. A EXPERIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO

Assim como para os empreiteiros, este programa revelou-se uma excelente oportunidade para a internacionalização das empresas portuguesas de fiscalização permitindo colmatar a redução significativa do mercado nacional e



> 1

> Figura 1: Construção de habitação social na Praia, Ilha de Santiago.



> 2



> 3

servir de base para a procura de novos clientes, quer em Cabo Verde, quer aproveitando futuramente a posição geoestratégica do país. Todavia, a atratividade do programa originou uma procura massiva, desencadeando uma concorrência excessiva e preços para a prestação de serviços muito reduzidos, pondo em causa, inclusive, requisitos de qualidade fundamentais.

A fiscalização de habitação social, associada a uma menor complexidade técnica, revela-se mais problemática do que o esperado, além da existência de um conjunto de requisitos, tecnologias e metodologias locais a implementar, salientando-se, sobretudo, a gestão do cumprimento de prazos de execução das obras, muitos deles irrealistas (fundamentados na necessidade de reduzir custos, designadamente, de estaleiro e da afetação de técnicos e equipamento de apoio à obra) e do controlo dos custos baseados em valores previstos em proposta que não permitem a sua materialização. O controlo pela fiscalização do clausulado em caderno de encargos apresenta um grau de dificuldade acrescido devido à insuficiente qualidade de alguns dos projetos de execução, assim como: empreiteiros selecionados apresentarem lacunas graves na preparação e planeamento da obra; desconhecimento da realidade local, particularmente, na gestão logística para ultrapassar a insularidade; o desconhecimento

do desempenho da mão-de-obra; e, a pouca disponibilidade de equipamento de apoio.

A equipa de fiscalização, além do coordenador, engenheiros civis e eletrotécnicos e equipa de topografia, inclui forçosamente um conjunto de fiscais residentes locais, que em muitos casos possuem algumas carências nos conhecimentos técnicos e pouca experiência nesta função, tendo desempenhado anteriormente apenas as funções de encarregados de obra. Algo que é unânime para as empresas de fiscalização são as preocupações relacionadas com as falhas graves no cumprimento pelos empreiteiros de requisitos mínimos de segurança e saúde no trabalho, e que não são salvaguardadas adequadamente pela lei nem pelo concurso, sendo difícil uma atuação sem fundamentação aplicável e, assim como, contra a prática corrente no território.

Uma realidade que não deve ser esquecida é a disparidade entre ilhas do arquipélago, existindo, principalmente, em Santiago e S. Vicente, uma maior disponibilidade e facilidade de angariação de mão-de-obra com alguma experiência, a possibilidade de recorrer a equipamentos de apoio à construção e facilidade em aquisição ou importação de materiais devido à existência das principais ligações portuárias diretas (figura 2). Nestas ilhas, assim como, Sal e Boa Vista, onde tem existido uma vasta edificação hoteleira e para habitação,

os processos e recursos implementados na construção não variam muito do que se faz em Portugal, ainda que com uma maior escassez de meios. Todavia, nas outras ilhas, mais periféricas, ou em algumas zonas mais remotas das “principais” ilhas, as contrariedades são muito superiores, além da dificuldade em fazer transitar os materiais e equipamentos, existe uma quase obrigatoriedade de recurso a técnicas tradicionais locais, sendo natural a produção em obra de produtos como betão ou alvenaria de bloco, abobadilhas, vigotas ou lancis. A mão-de-obra disponível é pouco qualificada, alternando as funções no estaleiro com as atividades agrícolas, e com alguma experiência apenas nos processos construtivos tradicionais cabo-verdianos, designadamente, alvenaria de bloco ou pedra, dita estrutural, com apenas alguns elementos horizontais de betão armado. Uma das principais dificuldades é o recrutamento de trabalhadores com conhecimento na execução de acabamentos ou atividades com necessidade de formação mais especializada, nomeadamente, eletricitistas, canalizadores, serralheiros, carpinteiros ou soldadores. Nestes estaleiros existe pouca disponibilidade de equipamentos de apoio, sendo os meios mecânicos para transporte e elevação de cargas muito reduzidos, isto, agravado pela muita dificuldade na sua manutenção ou reparação (figura 3).

> Figura 2: Fiscalização do Projeto PRAIA 2-04/ST/2010 Achada Grande Trás, Praia, Ilha de Santiago.

> Figura 3: Estaleiro do Projeto MOSTEIROS 1 – 03/FG/2010, Mosteiros, Ilha do Fogo.

Este afastamento também é sentido na relação com a gestão de projeto e representação do dono de obra, a cargo da IFH – Imobiliária, Fundiária e Habitat, S.A. (sociedade anónima de capitais públicos cabo-verdianos), que se encontra sediada e com toda a sua equipa técnica na cidade da Praia, muitas vezes demasiado afastada dos estaleiros.

## 6. NOTAS FINAIS

Cabo Verde é um dos países que mantêm relações seguras e duradoras a vários níveis com Portugal, mantendo-se como um dos destinos mais atrativos, além do lazer, para a internacionalização das empresas de construção e fiscalização.

Nestes últimos anos tem sido implementado um amplo programa de investimento em infraestruturas para dotar o país de melhores condições para a criação de riqueza e melhoria da qualidade de vida da população, na sua maioria recorrendo à cooperação estrangeira. O Programa Casa Para Todos, financiado em grande parte por Portugal, visa a criação de 8000 habitações de interesse social, construídas e fiscalizadas, obrigatoriamente, por consórcios de empresas maioritariamente portuguesas, assim como, a origem de 80% dos materiais a aplicar. Esta oportunidade permite a internacionalização e o aumento do volume de negócio de um número significativo

de empresas nacionais em tempos de crise no mercado nacional. Todavia, verificou-se um elevado número de concorrentes que, fugindo à conjuntura, desencadeou valores de edificação e prestação de serviços muito reduzidos. Muitas das empresas, mesmo as já conhecedoras do mercado, continuam a deparar-se com dificuldades acrescidas pelas particulares deste arquipélago africano e pelos necessários planeamento e gestão logística para o desempenho da atividade.

Os investimentos futuros em Cabo Verde não são expectáveis ao ritmo que se verificaram nos últimos anos, face, designadamente, à conjuntura internacional, aos problemas de endividamento externo existentes, à reduzida capacidade em gerar novas receitas e à carência de recursos naturais. ■

## BIBLIOGRAFIA

- BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Comissão Económica para África. Perspectivas Económicas em África 2012 – Países Africanos da CPLP-Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Cabo Verde, 2012
- BANCO DE PORTUGAL. Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste 2011/2012. Lisboa, novembro 2012
- CARVALHO, Alberto. Sobre diáspora e emigração cabo-verdianas. Revista Via Atlântica n.º 10. Publicação da Área de Estudos Comparados de Literaturas de Língua Portuguesa, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil, dezembro 2006
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Executive Board Conclusions 2012 Article IV Consultation with Cape Verde. Public Information Notice No. 13/46, April 23. Washington, EUA, abril 2013
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Statement at the Conclusion of an IMF Staff Visit to Cape Verde. Press Release No. 13/203, June 7. Washington, EUA, junho 2013
- LEITE, Isabel. Entre África e Europa: Cabo Verde e a sua estratégia de desenvolvimento. Conferência Internacional Ásia/África. Universidade Fernando Pessoa. Porto, novembro 2004
- MARTINS, Amarilis. Relações entre Portugal e Cabo Verde Antes e Depois da Independência. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre do Curso de Mestrado em Espaço Lusófono: Lusofonia e Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa 2009
- MARTINS, Manuel M. F.; Loureiro, João; Ribeiro, Ana Paula. Avaliação do Acordo de Cooperação Cambial Cabo Verde-Portugal. Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Porto, outubro 2008
- MINISTÉRIO DA QUALIFICAÇÃO E EMPREGO. Estudo/Diagnóstico Sobre o Mercado de Emprego em Cabo Verde. Praia, Cabo Verde, fevereiro 2008
- MONTEIRO, Vladimir. Portugal/Crioulo. ICLD – Instituto Caboverdiano do Livro e do Disco. Praia, Cabo Verde, 1995
- NASCIMENTO, Lidiane. Investimento Direto Estrangeiro em Cabo Verde. Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa, outubro 2008
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 – A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa, 2013
- REIS, Victor – A dependência alimentar e energética de Cabo Verde: A instabilidade dos mercados e as suas principais questões económicas e sociais. XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: Diversidades e (des) igualdades. Salvador, Brasil, agosto 2011
- REPÚBLICA DE CABO VERDE. Lei nº 90/IV/93 - Condições gerais para a realização do investimento externo em Cabo Verde. Praia, Cabo Verde, dezembro 2013.

**fibran<sup>®</sup>XPS**

**ENERGYSHIELD.**

A SOLUÇÃO DE POUPANÇA ENERGÉTICA E CONFORTO EM EDIFÍCIOS  
**O SEU ISOLANTE TÉRMICO**

 [fibran.com.pt](http://fibran.com.pt)  [/iberfibran](https://www.facebook.com/iberfibran)



**IBERFIBRAN – POLIESTIRENO EXTRUDIDO, S.A.**  
Avenida 16 de Maio, Z.I. Ovar, 3880-102 Ovar  
Tel: +351 256 579 670  
E-mail: iberfibran@iberfibran.pt