

Carlos S.Oliveira Direcção da SPES Presidente	E. Cansado Carvalho Direcção da SPES Vice-Presidente	Raimundo Delgado Direcção da SPES Vice-Presidente	Paula T. Costa Direcção da SPES Vice-Presidente
Rogério Bairrão Direcção da SPES Secretário	Mário Lopes Direcção da SPES Secretário	Luísa Sousa Direcção da SPES Tesoureira	

A função dos seguros na redução do risco sísmico

Resumo

Neste artigo, assinado por todos os membros da Direcção da Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica, discutem-se duas cláusulas relativas a fenómenos sísmicos, potencialmente lesivas dos interesses dos Tomadores de Seguro, e propõem-se alterações no sentido de promover uma relação de maior transparência entre Seguradoras e Tomadores de Seguro. Aborda-se também a temática da actividade seguradora de forma a produzir um efeito preventivo que, na prática, conduza à melhoria da resistência das construções aos sismos e à mitigação dos seus efeitos.

Abstract

Clauses in insurance policies related to seismic events, which are potentially damaging for consumer interests are discussed. Changes aiming at promoting a clear relationship between consumers and Insurance Companies are proposed. The issue of insuring constructions against seismic risks is discussed aiming at contributing to the improvement of the quality of construction and reducing earthquake effects and consequences.

percentagem do valor seguro que não reflecte o grau de risco sísmico de cada construção. Refira-se no entanto, que a situação está em evolução no bom sentido neste domínio com algumas Seguradoras a inquirir junto dos Tomadores de Seguro sobre as datas de construção dos imóveis com vista a uma melhor atribuição do prémio.

A defesa dos interesses das Companhias de Seguros, no caso de imóveis de má qualidade de construção, é feita por via jurídica através de cláusulas do género das que se transcrevem de seguida:

• cláusula 1:

“consideram-se excluídos desta cobertura:

perdas ou danos pelos quais um terceiro, na sua qualidade de fornecedor, montador, construtor ou projectista, seja contratualmente responsável.”

• cláusula 2:

“em caso de dúvida, compete ao Tomador de Seguro, sempre que a seguradora o solicitar, fazer prova de que nenhuma das perdas ou danos verificados foi devida a outras razões estranhas e anteriores a este risco seguro.”

As referidas cláusulas, de aplicação obrigatória até 1994, passaram a partir daí a ter carácter de orientação recomendada pelo Instituto de Seguros Portugal, sendo adoptadas pela maioria das Seguradoras.

Na tabela 1 apresentam-se os resultados de um inquérito amplo mas não exaustivo, realizado no segundo trimestre de 1999 em que se indica a existência (S) ou não (N) das cláusulas 1 e 2 nas condições relativas a fenómenos sísmicos dos seguros Multi-Riscos Habitação das Seguradoras indicadas.

Tab. 1 – Cláusulas 1 e 2 em diversas Seguradoras

Seguradora/Cláusulas	Cláusula 1	Cláusula 2
Victoria	S	S
Tranquilidade	S	N
Bonança	S	S
Europeia	S	S
Axa	S	N
Lusitânia	S	S
Royal Exchange	S	S
Global	S	S
Mundial Confiança	S	S

O Tomador de Seguro não é informado na altura em que faz o seguro se o imóvel está ou não abrangido pela primeira cláusula, ou seja, se está ou não seguro. É assim possível que um Tomador de Seguro pague o respectivo prémio durante anos e, após um sismo, a Seguradora o informe que o imóvel afinal não estava seguro, pelo que não tem direito a indemnização. Se o Tomador de Seguro tentar contestar a decisão da Seguradora em Tribunal, a segunda cláusula torna muito reduzidas as probabilidades de sucesso. Com efeito, estabelecer a dúvida sobre as causas dos danos ou colapso de um edifício é fácil. Desfazer a dúvida poderá ser difícil ou impossível. Por exemplo, em caso de colapso, basta à Seguradora alegar que um elemento da construção que já não exista tinha sido projectado ou construído de forma defeituosa.

De qualquer forma, esta situação não interessa nem às Seguradoras nem aos Tomadores de Seguro. Aos segundos não interessa por razões óbvias; e às Seguradoras também não interessa porque, tendo estas recebido prémios para segurar construções que *a posteriori* (após o sismo) consideram excluídas da cobertura, podem ser obrigadas a devolver com juros os prémios indevidamente recebidos.

A SPES alertou o Instituto Português de Seguros e o Instituto do Consumidor para esta situação em Julho de 1998. O Instituto do Consumidor informou a SPES que iria estudar o problema, mas até ao presente não se conhece o resultado desse estudo.

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Para resolver o problema descrito na secção anterior é necessário que entre Seguradoras e Tomadores de Seguros exista uma relação transparente em que cada um conheça os seus direitos e as suas obrigações. Para isso sugere-se que as cláusulas atrás mencionadas sejam eliminadas do conjunto das cláusulas referentes a fenómenos sísmicos, e que o prémio pago pelos Tomadores de Seguro reflecta o nível de risco sísmico da construção segura. Desta forma os Tomadores de Seguro saberão que não haverá "surpresas" desagradáveis *a posteriori*. Os interesses legítimos das Seguradoras também estariam salvaguardados, pois às construções de maior risco corresponderiam prémios elevados para cobrir esse risco.

Apesar das dificuldades de avaliação do risco sísmico, um avanço significativo neste sentido foi já dado pela APS ao promover a elaboração de um estudo [1] com vista a uma avaliação mais detalhada do risco sísmico do que aquela que corresponde à prática corrente. Um primeiro passo na implementação da sugestão proposta poderia ser dado pela adopção pela indústria seguradora da grelha de tipologias-base que consta da referência [1] e que se transcreve de seguida:

Tab. 2 - Defini

Altura / Da construção
Até séc. X
Séc. XIX -
1930 - 196 placa
1930 - 196 placa
1960 - 1
Posterior

A cada tipo
prémio, a es
coberto e ap
É provável c
que é o cc
significativ

VANTAGI

A impleme
que neste n
acção dos
realizado
estudo, co
estivesse i
de sismos
principais
Nasceria 2
existe, po
adquirido.
Nestas co
explícita

Tab. 2 – Definição de tipologias-base [1]

Altura / Data da construção	Até 3 pisos	De 4 a 9 pisos	De 10 a 14 pisos	De 15 a 20 pisos	Mais de 20 pisos
Até séc. XIX	tb01	tb02			
Séc. XIX - 1930	tb03	tb04			
1930 - 1960 sem placa	tb05	tb06			
1930 - 1960 com placa	tb07	tb08			
1960 - 1985	tb09	tb10	tb11	tb12	
Posterior a 1985	tb13	tb14	tb15	tb16	tb17

A cada tipologia-base da Tabela 2 é associado um coeficiente a aplicar para o cálculo do prémio, a estabelecer a partir das recomendações de [1]. Esse coeficiente é função do risco coberto e apresenta variações máximas de 1 para 21 entre as diversas tipologias consideradas. É provável que um futuro aperfeiçoamento desta grelha, e a consideração do importante factor que é o controle de qualidade do projecto e da construção conduza a uma ampliação significativa destas variações.

VANTAGENS DA ALTERAÇÃO PROPOSTA

A implementação da solução proposta poria ao alcance de cada cidadão uma informação de que neste momento não dispõe: qual o nível de segurança, no que diz respeito à resistência à acção dos sismos, de cada construção. A implementação da grelha proposta no estudo realizado para a APS, apesar das suas insuficiências e limitações, apontadas no próprio estudo, constituiria um avanço significativo em relação à prática actual. Caso a população estivesse informada sobre a sismicidade em Portugal, incluindo a possibilidade de ocorrência de sismos com forte potencial destrutivo, a informação sobre a segurança relativa dos principais tipos de construções alteraria de forma positiva o próprio mercado da construção. Nasceria assim a exigência de segurança por parte dos consumidores, que neste momento não existe, por erradamente o consumidor considerar a segurança estrutural como um dado adquirido.

Nestas condições, nas transacções imobiliárias a questão da segurança sísmica passaria a ser explícita e os consumidores passariam a solicitar garantias de segurança mais objectivas. Tal

exigência levaria necessariamente à melhoria da qualidade de construção, à renovação de parte do parque construído e à própria redução dos prémios de seguro.

Como consequência da melhoria da qualidade de construção adviria obviamente um menor grau de destruição em caso de ocorrência de um sismo intenso. Este é aliás um dos ensinamentos da experiência, dado que todos os sismos mais recentes têm claramente mostrado que a qualidade do projecto e a qualidade da construção se reflectem enormemente nos danos verificados.

A existência de um maior número de construções seguras, por via da maior consciencialização da população em relação ao problema do risco sísmico, faria com que uma parcela superior dos custos globais de reconstrução fossem suportados pelo sector privado. Estes dois factores aliviarão assim a pressão económica sobre o Estado na fase de reconstrução.

DIFICULDADES DE APLICAÇÃO DESTA PROPOSTA

Há duas dificuldades principais a superar para que as vantagens anteriormente referidas se viessem a verificar:

- A população portuguesa, à excepção da dos Açores, está pouco informada sobre o problema do risco sísmico, suas potenciais consequências e como as evitar. É imperativo alterar esta situação. Caso contrário, a maior parte das medidas que se possam tomar para reduzir o risco sísmico do parque construído e a construir serão de alcance limitado.
- A dificuldade na avaliação do risco sísmico associado a cada tipo de construção é muito maior do que para outro tipo de cobertura/ramo de seguros. Conforme referido em [1], esta situação deriva das incertezas relativas à intensidade sísmica expectável em cada local e da grande dificuldade em atribuir funções de vulnerabilidade aos diferentes edifícios pertencentes ao parque habitacional português.

RESOLUÇÃO DE DIFICULDADES EXISTENTES

A primeira das dificuldades referidas resulta em grande parte do facto da "memória sísmica" ser de apenas algumas décadas e o último sismo destruidor que afectou o território continental de Portugal ter ocorrido há 244 anos (sismo de 1755). Isto, em conjunto com o desconhecimento generalizado de que os sismos são fenómenos recorrentes, e que portanto sismos violentos e potencialmente destruidores como os do passado voltarão a ocorrer, faz com que o problema tenha desaparecido das preocupações da generalidade da população portuguesa. Superar esta dificuldade passa por um aumento significativo do esforço de informar a população da situação real do risco sísmico em Portugal. Este esforço tem sido desenvolvido essencialmente pelo Serviço Nacional de Protecção Civil, cujos esforços são, no entanto, insuficientes pois são obviamente orientados para as questões de protecção civil como

lhe con
A seg
envolv
portug
descor
anterio
Segur
técnic

O PA

Decor
a dese

• E
p
c
q
o
u
q
• F
r
e
f
• F
r
c
c
e
f
c

Para
exen

•
;
;
•

renovação de

ite um menor
aliás um dos
m claramente
enormemente

ciencialização
rcela superior
s dois factores

re referidas se

nada sobre o
É imperativo
im tomar para
imitado.

rução é muito
ferido em [1],
ável em cada
aos diferentes

ória sísmica”
io continental
junto com o
que portanto
a ocorrer, faz
da população
lo esforço de
rço tem sido
forços são, no
ão civil como

lhe compete e não para a redução do risco por-via da melhoria da segurança estrutural.

A segunda dificuldade é de resolução mais complexa, pois a avaliação do risco sísmico envolve não só a incerteza sobre a intensidade da acção sísmica que poderá atingir o território português, como a avaliação da resistência das construções aos sismos, devido ao desconhecimento das propriedades dos materiais constituintes, em particular das construções anteriores à década de 1960. Este é um problema cuja solução não pode ser dada só pelas Seguradoras, mas deve resultar da colaboração destas com o Estado e com a comunidade técnico-científica.

O PAPEL DO ESTADO

Decorre da secção anterior que também o Estado tem diversas funções de importância crucial a desempenhar com vista à redução do risco sísmico:

- Em primeiro lugar, deve proceder a diversos tipos de campanhas para informar a população sobre o risco sísmico em Portugal e do papel que cada indivíduo pode ter neste contexto. Embora esta medida por si só não resolva nem altere nada de concreto, é dela que dependerá o sucesso de outras acções que se possam empreender para tentar resolver o problema. De facto, julga-se que o aumento da percepção do risco pela população é uma condição necessária, embora não suficiente, para o aumento da melhoria da qualidade sísmo-resistente da construção em Portugal.
- Para além disto, compete também ao Estado assegurar uma efectiva implementação da regulamentação existente, quer directamente, quer indirectamente fazendo intervir entidades independentes no processo de revisão ou certificação de projectos e na fiscalização da execução das obras.
- Finalmente, o Estado deve continuar a promover as actividades de investigação necessárias à redução das incertezas na avaliação do risco sísmico. Estas poderiam ser orientadas para duas grandes áreas: a da sismologia, para melhor definição das características e intensidade dos sismos expectáveis no território português; e a da engenharia sísmica para caracterização do parque construído, no sentido de avaliar o potencial desempenho sísmico das construções, em função da sua idade, materiais constituintes, dimensões e localização geográfica.

Para além disto, o Estado deverá também ter intervenção em alguns outros aspectos, como por exemplo:

- A promoção do reforço construções existentes sem níveis de segurança adequados, incluindo as que por razões de preservação do património ou outras, não devam ser demolidas e reconstruídas.
- A necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado, ou seja, que os prémios de

seguro de risco sísmico estejam adequados à realidade. Isto exigiria o exercício de uma acção fiscalizadora por parte do Estado, para impedir eventuais distorções do mercado.

CONCLUSÕES

A actividade seguradora no domínio dos fenómenos sísmicos pode constituir um mecanismo importante na melhoria da qualidade de construção em Portugal, contribuindo assim para a redução das consequências de futuros sismos. No entanto, a situação actual peca ainda por duas razões:

- O valor dos prémios associados à cobertura de fenómenos sísmicos tem sido até à actualidade proporcional à sismicidade potencial e não ao risco coberto, apesar dos esforços de melhoria em curso. Assim o valor do prémio não reflecte, como deveria, o variado grau de segurança que as construções apresentam.
- Existência na maioria dos contratos de cláusulas que potencialmente permitirão às Seguradoras furtar-se ao pagamento das indemnizações se assim o desejarem.

Para alterar esta situação é proposto:

- A eliminação das cláusulas referidas.
- O estabelecimento de prémios proporcionais aos riscos cobertos. Neste sentido sugere-se, como primeiro passo, a adopção generalizada da grelha proposta num estudo sobre este assunto efectuado para a APS [1], e posteriormente o seu aperfeiçoamento, incluindo a consideração do controle de qualidade do projecto e da construção.
- Melhorar a informação da população sobre a situação do risco sísmico em Portugal, pois esse conhecimento é indispensável à eficácia das medidas propostas nos pontos anteriores.

REFERÊNCIAS

- [1] Oliveira, Carlos S.; Campos-Costa, Alfredo; Sousa, M. Luísa. *"Estimativa dos Danos Causados por Sismos no Parque Habitacional do Continente Português – Contribuição para a Definição de uma Política de Seguros"*; Associação Portuguesa de Seguradores, 1997.
- [2] ISP. *"Tarifa do Ramo Incêndios e Elementos da Natureza – Riscos Simples"*. Norma do Instituto de Seguros de Portugal 99/86.
- [3] Lopes Pereira, J. *"Acumulação de Risco e Coberturas de Responsabilidades"*. Conferência, Estoril, 1994.

Deser