

DEBATE

Redução do Risco Sísmico: Implicações para o Imobiliário

Guimarães, Abril de 2004

Daniel Oliveira, Universidade do Minho (danvco@civil.uminho.pt)

Mário Lopes, Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica (spes@lnec.pt)

1. Introdução

Face à importância e actualidade que a questão da redução do risco sísmico assume no contexto nacional, as entidades organizadoras do 6º Congresso Nacional de Sismologia e Engenharia Sísmica (Universidade do Minho e Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica), que decorreu em Guimarães, entre 14 e 16 de Abril de 2004, incluíram no Congresso uma Sessão onde pudesse ser debatida e analisada a temática da redução do risco sísmico e as suas implicações no sector do Imobiliário. Torna-se imperativo tornar pública a questão da redução do risco sísmico do património construído e a construir, sem criar falsos alarmismos, mas sensibilizando a sociedade civil para este problema bem real. Deste modo, foram endereçados convites às principais instituições portuguesas ligadas à área em questão (poder central, regional e local, seguradoras, empresas de construção e comercialização de imóveis e associações de defesa do consumidor), para apresentarem o seu posicionamento e respectivos pontos de vista.

A Sessão, doravante designada por Debate, foi organizada em duas partes, de modo a permitir a clara exposição dos pontos de vista de cada instituição presente e, igualmente, possibilitar o debate amplo entre os convidados e a assistência. Assim, o Debate foi dividido nas duas partes seguintes:

- Parte I: Comunicações orais por parte das instituições convidadas presentes;
- Parte II: Debate alargado entre os oradores convidados e entre estes e a assistência.

Das várias instituições contactadas para participarem no debate, indicam-se de seguida aquelas que acederam ao convite formulado pela Organização, e que estiveram representadas através de:

- Dra. Rosário Águas, Secretária de Estado da Habitação, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação;
- Dr. Ricardo Silva, Direcção Regional da Habitação, Açores;
- Dr. Guedes Vieira, Associação Portuguesa de Seguradores;
- Eng. Jorge Pereira, Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas;
- Dr. Mário Frota, Associação Portuguesa de Direito do Consumo.

A moderação do Debate esteve a cargo do Dr. Rui Osório, jornalista do Jornal de Notícias, e a síntese final das principais conclusões foi elaborada pelo Eng. Matos de Almeida, representante da Ordem dos Engenheiros, que amavelmente aceitaram o convite endereçado.

As secções seguintes deste texto foram compostas pela transcrição, necessariamente sumária, do Debate acima referido.

2. Parte I - Intervenção dos Oradores Convidados

- **Dra. Rosário Águas, Secretária de Estado da Habitação**

A primeira parte do Debate foi iniciada pela intervenção da Dra. Rosário Águas, que manifestou o apreço do Governo pelo trabalho desenvolvido pelas instituições portuguesas na área da engenharia sísmica.

“O Governo tem demonstrado empenhamento na área do edificado e da habitação, nomeadamente no combate à degradação dos centros urbanos. Esta degradação foi agravada por um conjunto de medidas incentivadoras da construção nova, promovidas pelo próprio Estado, e pela descida das taxas de juro, que contribuíram para o abandono dos centros urbanos. A questão da degradação dos centros urbanos não é uniforme por todo o país, bem como não o é a distribuição do risco sísmico, que depende da zona do país onde é considerado.”

“O Governo reconhece o problema do risco sísmico em Portugal e a necessidade de o minimizar, mas também reconhece que existem centenas de milhares de construções que correm o risco de colapsarem, mesmo sem a ocorrência de qualquer sismo. Esta é uma questão prioritária para o Governo, que está antes do problema do risco sísmico, mas ambos os aspectos poderão ser tratados em paralelo.”

“Em termos de risco sísmico, poder-se-á dizer que existem duas realidades: os edifícios novos, construídos após a existência de regulamentação sísmica, e os edifícios construídos antes dessa regulamentação. Em relação aos edifícios novos, o Governo defende um reforço da fiscalização, que conduza à aplicação da lei actual. Não existem dados sobre a não aplicação da lei, mas as autarquias, que têm competências na área da fiscalização da construção, devem ser sensibilizadas para uma maior necessidade de fiscalização, de forma a assegurar que os projectos cumpram a regulamentação e que a construção cumpra o projecto. Relativamente aos edifícios existentes, o Governo tem acompanhado o trabalho experimental desenvolvido pelo LNEC no domínio da reabilitação de estruturas existentes, de forma a encontrar técnicas eficazes e economicamente viáveis a aplicar na reabilitação urbana. Existem cerca de 800 000 fogos a precisar de recuperação, para diferentes graus de intervenção, para os quais é

necessário encontrar técnicas de reabilitação simultaneamente eficazes e economicamente viáveis, que possam ser recomendadas aos construtores.”

- Dr. Ricardo Silva, Direcção Regional da Habitação dos Açores

O Dr. Ricardo Silva iniciou a sua alocução referindo que reduzir o risco sísmico é prevenir o futuro numa perspectiva cautelar, com consciência dos eventos passados.

“Os eventos sísmicos recentes ocorridos nos Açores, que atingiram mais de 3000 casas e infra-estruturas rodoviárias, evidenciaram a necessidade de uma política activa de prevenção. O Governo Regional dos Açores, em conjunto com a Universidade dos Açores, está a elaborar a carta de risco geológico para todas as ilhas, no sentido de definir os princípios orientadores das tomadas de decisão de carácter preventivo relativamente à acção sísmica. Quando concluída, esta carta será fornecida a todos os municípios.”

“A requalificação e conservação do parque habitacional, a par da protecção da população que vive em zonas de risco, têm constituído uma das preocupações do Governo Regional. Todas as intervenções, quando financiadas pelo Governo Regional, integram obrigatoriamente medidas anti-sísmicas elementares. O Governo pretende, ainda, criar linhas de crédito especiais com vista ao reforço estrutural anti-sísmico de edifícios antigos, anteriores a 1945.”

“À reparação dos danos causados pela crise sísmica de 1998 tem sido aliada a aplicação de técnicas de reabilitação sísmica adequadas à realidade local. Estas intervenções estruturais têm sido fundamentadas num documento técnico elaborado por conceituados técnicos nacionais.”

“A carta de riscos, em elaboração, constituirá um documento enquadrador de futuras medidas de prevenção e segurança. Nesse sentido, a redução do risco sísmico do edificado deveria constituir um desígnio nacional.”

- Dr. Guedes Vieira, Associação Portuguesa de Seguradores

O Dr. Guedes Vieira iniciou a sua comunicação referindo que o seguro não é uma panaceia para enfrentar o fenómeno sísmico, mas apenas um instrumento, entre muitos outros, a que se pode recorrer depois da ocorrência dos eventos sísmos.

“O ideal seria que o seguro nunca fosse accionado. Infelizmente, é público que Portugal poderá, em termos probabilísticos, ser atingido por sísmos intensos no futuro.”

Como curiosidade, indicou que no ano de 2003 ocorreram 380 catástrofes naturais e causadas pelo Homem, que causaram 60000 mortos (dos quais 43000 foram provocados por dois sísmos) e prejuízos económicos totalizando 70000 milhões de Euros.

“A existência de um seguro não protege dos efeitos de um sismo, pois no caso da sua ocorrência, o seguro limita-se a ressarcir o segurado do prejuízo sofrido, na proporção dos capitais declarados. Deste modo, o ideal seria que o prejuízo fosse mínimo, e só desse modo é que o risco é segurável e o seguro pode ser praticado a um preço moderado. Então, para que isso aconteça, a qualidade da construção é decisiva. É necessário garantir o respeito pelas normas e regulamentos aplicáveis.”

“Embora reconheça a preocupação e o interesse que o Governo tem manifestado em relação à questão sísmica, a ausência da obrigatoriedade de um certificado de qualidade, que efectivamente comprove a segurança sísmica das construções novas, é um motivo que deve preocupar todos os intervenientes que lidam com o fenómeno sísmico. Desde há 4 anos a esta parte que se espera a implementação de um quadro legal que contemple essa certificação de qualidade das construções novas, bem como da responsabilidade do projecto e execução das obras públicas e particulares.”

“Nos últimos anos tem-se assistido a um crescente aumento da sinistralidade, o que se reflecte no custo que as seguradoras têm de pagar ao resseguro internacional para poderem assegurar a cobertura dos riscos o que, consequentemente, se irá repercutir no preço final do seguro para o consumidor. Um modo de tornar o seguro menos oneroso seria conhecer melhor o risco, dominá-lo melhor, o que passaria pela certificação da qualidade das construções novas. Contudo, esta certificação não poderá ser feita pelas seguradoras, que não dispõem de conhecimentos técnicos adequados. A assumpção desta tarefa por parte das seguradoras tornaria, decididamente, os seguros mais caros.”

Por último, mencionou que a Associação Portuguesa de Seguradores tem um grupo de trabalho técnico a estudar a questão do risco sísmico e que está disponível para colaborar com o Governo nesta matéria.

- Eng. Jorge Pereira, Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas

O Eng. Jorge Pereira iniciou a sua intervenção referindo que a AICCOPN, tendo em vista este Debate, preparou um inquérito com 14 perguntas, sobre a temática da Engenharia Sísmica e do seu impacto no Imobiliário, que enviou aos seus associados.

“O inquérito teve uma receptividade muito elevada, tendo sido recolhidas opiniões de mais de 300 empresas associadas da AICCOPN e representativas do sector da construção civil, na área dos edifícios. A totalidade das empresas concorda que a qualidade final da estrutura depende apenas da competência e motivação dos diversos intervenientes no processo (projecto e construção).”

“Por outro lado, constatou-se que 89% das respostas foram unânimes ao afirmar que a fiscalização das entidades camarárias, ou outras, incide apenas sobre questões de natureza arquitectónica, sendo a segurança estrutural objecto de observação marginal, consistindo apenas na verificação de formalidades. Na opinião dos construtores, esta situação é devida à falta de meios humanos e técnicos para o efeito. Assim, verifica-se que a fiscalização do projecto e da obra, com o objectivo de assegurar a segurança estrutural, existe apenas em algumas das grandes obras públicas ou em obras executadas por empresas mais conscientes da potencial gravidade do problema, ou com certificação de qualidade. Os mecanismos de controlo da qualidade dos projectos não são suficientes nem eficazes, ficando a qualidade do projecto apenas dependente do grau de competência e responsabilidade do técnico respectivo.”

“No sector da construção há uma forte consciência que Portugal é um país com uma forte probabilidade de ocorrência de sismos de grande magnitude e que os danos humanos e materiais associados a estes fenómenos dependem também da resistência das construções.”

“Quando confrontados com a questão relativa ao acréscimo de custo de uma obra segura em relação aos sismos, 57% dos construtores foi da opinião que este custo não é significativo relativamente ao valor final, estimando-se em cerca de 3%, pois esta segurança é obtida através da adopção de determinadas disposições construtivas estruturais sem grande significado ao nível do custo final da obra. No entanto, houve comentários que, sem se oporem a esta estimativa, referiram que num mercado competitivo e em crise, este sobre-custo deve ser tomado em conta pelos Donos de Obra, para além de que um acréscimo de 3% no valor final da obra, implica necessariamente um aumento do valor da estrutura entre 10 a 15%.”

“A necessária sensibilização dos Donos de Obra para a importância da segurança em relação aos sismos e consequente informação aos proprietários dos imóveis das condições de segurança, reuniu 93% de respostas positivas. A aposta na qualidade passa também pela informação aos cidadãos sobre as condições de segurança estrutural das construções. Esta cultura vai implicar seguramente uma mudança de mentalidades e estratégias dos Promotores e Donos de Obra Públicos.”

“Apesar da crise económica limitar as acções governativas, as consequências da falsa sensação de segurança que o Estado transmite aos cidadãos, relacionada com a existência de um Regulamento de Segurança e Acções cujo incumprimento não é penalizado, podem ser muito graves e devastadoras. Para minimizar este problema, a maioria das respostas aponta no sentido da disponibilização aos cidadãos de um indicador da qualidade das construções ou do seu nível de vulnerabilidade. Uma forma de atingir este objectivo poderia ser através das Companhias de Seguros, em que o prémio para a cobertura de fenómenos sísmicos fosse proporcional ao risco coberto e, então, o próprio prémio serviria como indicador. Houve

também muita aceitação para a sugestão de que cada edifício devesse ter um registo fiável em que se arquivasse, no projecto de execução da estrutura, todas as alterações que este sofra durante a obra e em utilização. A opção relacionada com a fiscalização directa por parte dos agentes da Administração Pública foi rejeitada pela maioria dos inquiridos, mesmo colocando-se a hipótese da fiscalização funcionar por amostragem de projectos, pois a sistemática fiscalização, efectuada no passado, não produziu os efeitos desejados.”

“Quanto à reabilitação urbana, 87% dos construtores está de acordo com a introdução da componente de resistência sísmica nos planos que promovam a referida reabilitação e requalificação urbanas, para além da preocupação com aspectos arquitectónicos.”

“Há, então, ainda muito a fazer nesta área, em termos de qualidade, controle e fiscalização, mecanismos de penalização das entidades incumpridoras e sensibilização da população para os riscos inerentes à falta de segurança dos edifícios em relação aos sismos.”

Por último, referiu que a iniciativa deveria partir das entidades públicas, não só na criação de organismos e mecanismos legais de controlo e fiscalização da qualidade das construções em projecto e construídas, mas também no enquadramento, sensibilização e formação dos seus quadros técnicos. Estas iniciativas seriam, naturalmente, apoiadas e seguidas pelos construtores civis.

- Dr. Mário Frota, Associação Portuguesa de Direito do Consumo

O Dr. Mário Frota iniciou a sua prelecção referindo-se à importância do alargamento à sociedade civil da discussão de um tema tão importante, mas geralmente confinado ao meio técnico.

“O tema em análise perpassa transversalmente a carta de direitos do consumidor, nomeadamente o direito à saúde e segurança, à qualidade e eficácia dos produtos, o direito à informação e formação, o direito à protecção dos direitos económicos do consumidor e o direito à reparação dos danos. Por isso, surge a interrogação se o consumidor possui informação suficiente no momento em que se prepara para decidir sobre a compra de habitação. Refira-se, a propósito, que cerca de 76% da população portuguesa é titular do fogo em que habita.”

“Para os consumidores que se endividam por longos períodos, a garantia para a habitação que adquirem é teoricamente de 5 anos, mas na prática pode ser menor, devido ao perigo das empresas de construção fecharem. Porém, a garantia é um assunto que na prática não é acessível ao consumidor. O recente diploma que rege em matéria de informação e publicidade (Decreto-Lei 68/2004 de 25 de Março) é perfeitamente omissivo em relação à questão do risco sísmico. Por outro lado, o código das avaliações não foi ainda publicado. Actualmente, as

avaliações não ponderam minimamente os aspectos relacionados com o risco sísmico das construções, bem como outros aspectos relevantes para avaliação do valor do imóvel.”

3. Parte II - Debate entre Convidados e Assistência

Após as intervenções dos oradores convidados, iniciou-se a discussão aberta a toda a assistência. O Debate foi participado, registando-se inúmeras intervenções sobre diversos assuntos, com opiniões e sugestões enriquecedoras, resumindo-se de seguida as intervenções mais relevantes.

Numa primeira intervenção, o Dr. Mário Frota apelou ao Governo, na pessoa da Dra. Rosário Águas para que a questão da garantia seja revista e alterada para uma garantia decenal, e que se torne realmente efectiva. Ao apelo, a Dra. Rosário Águas respondeu afirmando que a questão dos seguros estava a ser analisada pelo Governo, referindo ainda que a inexistência de um mercado de arrendamento, alternativa à compra de habitação, a par da descida das taxas de juro, fez com que a taxa de endividamento das famílias portuguesas seja actualmente de 110%.

Concluiu, apontando que a falta de informação é a primeira arma daqueles que actuam sem critérios de seriedade, o que também acontece no mercado da construção. Na sequência, o Dr. Guedes Vieira demonstrou a total disponibilidade da Associação Portuguesa de Seguradores para colaborar com o Governo na anunciada revisão dos seguros da construção, em curso.

O Debate prosseguiu com a intervenção do Eng. Vítor Cóias, que referiu que hoje em dia estão perfeitamente estabelecidos métodos, com diferentes graus de profundidade, para a avaliação do risco sísmico. Por sua vez, essa avaliação do risco permitiria ajustar os prémios dos seguros ao risco de cada imóvel e valorizar os edifícios com melhor desempenho sísmico.

Por sua vez, o Eng. Cansado Carvalho salientou que os seguros, por si só, não resolvem o problema mas introduzem tecnicidade no problema em questão, algo que o consumidor comum não tem a capacidade para o fazer. Por outro lado, poderia ser interessante se o seguro fosse oferecido por quem vende, porque quem vende é que tem a responsabilidade de demonstrar a segurança sísmica. Não é admissível que sejam colocados imóveis no mercado para os quais subsista a dúvida quanto ao cumprimento da regulamentação. Se por um lado, em Portugal Continental, os sismos ocorrem muito espaçados no tempo, o que dá margem de tempo para pensar no problema do risco sísmico e tentar resolve-lo antes do próximo grande sismo, por outro lado, isso faz com que a população em geral não tenha consciência do perigo envolvido. O recente sismo da Grécia mostrou que a ideia de impunidade dos técnicos envolvidos na construção é uma situação que está felizmente a desaparecer.

Questionado pela assistência sobre como é estabelecido o seguro de projecto, o Dr. Guedes Vieira referiu que este seguro é um seguro de responsabilidade civil e, como tal, funciona com base num

capital declarado de responsabilidade. Referiu, ainda, que as seguradoras fazem sempre a avaliação do risco, mas uma coisa é usar a informação constante da ficha técnica da habitação (Decreto 68/2004) e outra coisa, bem distinta, é usar informação sobre o risco sísmico da construção, que não consta da referida ficha técnica.

Por seu lado, o Eng. Jorge Pereira acrescentou que existe um projecto pioneiro em Portugal de um grupo de empresas do Minho que tenta conseguir o prolongamento da garantia da obra por mais 5 anos, para além dos 5 anos obrigatórios, em parceria com Seguradoras Espanholas. Apelou, ainda, a que as Seguradoras Portuguesas possam, de futuro, oferecer seguros semelhantes.

Centrando a sua intervenção no valor de mercado das construções, o Prof. Mário Lopes alertou para o facto da população portuguesa não estar informada sobre a questão do risco sísmico, pelo que os cidadãos nem sequer podem exercer o seu direito de cidadania porque não sabem o que compram. Concordou com a afirmação da Dra. Rosário Águas de que “a falta de informação é a primeira arma de quem não é sério”. Referiu, ainda, que, se por um lado, a divulgação da informação sobre o risco sísmico associado a cada tipo de construção fará com o respectivo valor imobiliário possa variar e, assim, prejudicar alguns proprietários, por outro lado, esse facto não é razão para deixar as coisas como estão actualmente. A segurança das pessoas deve estar acima de quaisquer interesses imobiliários. Considerou que o problema não pode ser tratado sonegando informação aos consumidores. Mencionou a mensagem do Sr. Presidente da República (Fevereiro de 2003) sobre o problema sísmico em que se refere que o acesso à informação é um direito de cidadania. Em relação às centenas de milhar de fogos a necessitar de reabilitação, realçou que é necessário esclarecer o conceito de reabilitação usado. A reabilitação do património não é “pintar fachadas”. Nesse aspecto, as autoridades, com a excepção das dos Açores, não estão sensibilizadas para a questão do risco sísmico. Quanto às construções novas, referiu que a questão central, tal como referido por outros intervenientes, está no cumprimento da legislação existente e não na elaboração de novas leis. A responsabilização criminal dos intervenientes não é suficiente para garantir a fiscalização adequada, devido ao factor tempo, porque não se sabe quando ocorrerá o próximo sismo, e todos os intervenientes no processo sabem isso. Por último referiu que a lei do mercado e a informação da população complementada com a via dos seguros pode ter um efeito mais eficiente sobre a qualidade da construção do que a fiscalização directa pela administração pública.

Um investigador do Instituto de Meteorologia lançou o desafio para que se aproveite o 250º aniversário do sismo de 1 de Novembro de 1755, com vista à promoção de um debate alargado entre investigadores, Universidades e público em geral, centrado na questão do risco sísmico.

O Dr. Ricardo Silva referiu que, actualmente, estão em discussão os termos da publicação da carta de risco geológico dos Açores, prevista para o final do presente ano, pois esta influenciará os

valores dos terrenos urbanizáveis e dos imóveis construídos. Trata-se de um problema complexo, mas que não poderá ser resolvido pela omissão desta informação à população.

O Eng. Jorge Pereira mencionou que as empresas da construção civil, embora com um passado pontualmente menos bom, estão progressivamente a apostar na formação dos seus colaboradores e na qualidade da construção.

O Dr. Mário Frota referiu que há em Portugal 8000 empresas de mediação imobiliária ilegais (informação do IMOPPI) e 40000 empresas de construção ilegais (informação da Ordem dos Arquitectos). Isto deveria fazer pensar os responsáveis do sector.

4. Principais Conclusões

O Debate foi concluído com a intervenção do Eng. Matos de Almeida, da Ordem dos Engenheiros, que sintetizou os principais aspectos discutidos ao longo do Debate e que se indicam de seguida:

- Na construção nova, o nível de segurança considerado cientificamente adequado está claramente regulamentado, pelo que o problema que se coloca é essencialmente o do cumprimento dos regulamentos existentes;
- Relativamente à construção existente, há a necessidade de informar a opinião pública que o valor real destas construções poderá ser inferior ao valor de mercado devido a uma eventual menor resistência sísmica. No entanto, existe conhecimento científico, especializado mas ainda concentrado, para melhorar significativamente a resistência sísmica das estruturas existentes;
- É necessário incluir, quando necessário, a reabilitação estrutural do edificado no processo geral de reabilitação, não devendo ficar este restringido apenas à melhoria da habitabilidade ou a meras intervenções de “fachada”. Por outro lado, o valor arquitectónico e patrimonial deverá ser respeitado sempre que tal se julgue apropriado;
- Há necessidade de coordenar a investigação científica em curso nas Universidades e Laboratórios relacionada com a Engenharia Sísmica, para que possa ser mais eficaz e que mais rapidamente possa chegar ao meio técnico que dela necessita. Um bom exemplo da aplicação prática da capacidade científica disponível foi dado pela elaboração de documentos técnicos para suportar acções de reconstrução e políticas de prevenção na Região Autónoma dos Açores;
- O corpo legislativo que sustentará a reabilitação anunciada pelo Governo fundamenta-se basicamente em três vectores: O Reabilita, as Sociedades de Reabilitação Urbana e a Lei do Arrendamento;
- Há necessidade de especializar e qualificar as empresas de construção em algumas das áreas de reabilitação, devido à especificidade e complexidade das intervenções a executar;

- Há necessidade de criar mecanismos mais eficazes de controlo de qualidade da construção e de divulgação à sociedade civil da depreciação do valor das construções, por falta de segurança em relação às acções sísmicas;
- Deve-se associar o valor do prémio do seguro à qualidade da construção. No entanto, a avaliação do risco sísmico é difícil face à não existência de certificados de qualidade sísmica das construções. A promoção de seguros decenais será fundamental para a promoção da qualidade do projecto e da construção;
- Deve-se providenciar adequada protecção dos consumidores que adquirem a sua habitação, através da criação de garantias efectivas, baseadas em fundos que previnam eventuais riscos, nomeadamente as hipóteses de falências de empresas de construção durante o período de garantia da construção;
- Questões técnicas com impacto público potencialmente importante, nomeadamente a questão do risco sísmico do edificado, devem ser partilhadas e divulgadas à sociedade civil, também como forma de educação pública;
- Há necessidade de uma mudança de mentalidades em todos os intervenientes da construção, questão absolutamente transversal à sociedade portuguesa, exigindo-se maior rigor em todo o processo da construção.

O formato adoptado para o Debate e a representatividade dos convidados presentes permitiu estabelecer uma efectiva ligação entre o meio universitário e a sociedade civil, via incontornável para divulgação da questão da redução do risco sísmico. Espera-se que muitas destas ideias possam efectivamente ser desenvolvidas, aperfeiçoadas e implementadas e que este Debate tenha contribuído para consciencialização dos diversos agentes envolvidos no processo global de construção. A realização de iniciativas deste género surge como veículo essencial para a divulgação, junto do público em geral, da questão da redução do risco sísmico e da necessidade da criação de uma cultura de rigor e exigência em todo o processo de construção.