

CONTRIBUTO DA ORDEM DOS ARQUITECTOS

Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª, Projeto de Lei n.º 446/XIV/1.ª, Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.ª, Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª, Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª, Projeto de Lei n.º 598/XIV/2.ª, Projeto de Lei n.º 605/XIV/2.ª e Projeto de Lei n.º 609/XIV/2.ª

NIF 500 802 025

1. NOTA PRÉVIA

A Ordem dos Arquitectos, pessoa coletiva de direito público, representativa de todos os que exercem a profissão de arquiteto, manifesta a sua disponibilidade para participar na discussão do Grupo de Trabalho “Lei de Bases do Clima”, apresentando o seu contributo sobre as iniciativas legislativas apresentadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, concretamente:

- Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª (PAN) – Lei de bases do Clima
- Projeto de Lei n.º 446/XIV/1.ª (PCP) – Estabelece as Bases da Política de Ambiente e Ação Climática
- Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.ª (PEV) – Lei-Quadro da Política Climática
- Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS) – Aprova a Lei de Bases da Política do Clima
- Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª (BE) – Lei de Bases do Clima
- Projeto de Lei n.º 598/XIV/2.ª (PSD) – Lei de Bases do Clima
- Projeto de Lei n.º 605/XIV/2.ª (Ninsc CR) – Define as Bases da Política Climática
- Projeto de Lei n.º 609/XIV/2.ª (Ninsc JKM) – Lei de Bases da Política Climática

Atenta a natureza das propostas, que, forçosamente, são similares em muitas das matérias abordadas, a Ordem dos Arquitectos opta por apresentar um contributo único, olhando para as propostas apresentadas do ponto de vista do exercício da profissão de arquiteto e daquilo em que esse exercício pode contribuir para uma política do clima eficaz, reclamando, assim, a posição da Arquitetura e dos seus profissionais na solução necessária para atingir as metas propostas.

2. ENQUADRAMENTO

Os cientistas preveem que, sem uma ação urgente, o aumento da temperatura global terá um impacto devastador na natureza. Alterações irreversíveis em diversos ecossistemas originarão a consequente perda de biodiversidade. Neste contexto, a União Europeia assumiu o papel de principal impulsionadora da resposta internacional à crise climática, através, designadamente, da aprovação do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*).

A nível europeu, **a Lei Europeia do Clima**, um dos elementos do Pacto Ecológico Europeu, tem por objetivo consagrar na legislação a meta de uma UE com impacto neutro no clima até 2050. Em 17 de setembro de 2020, a Comissão adotou uma proposta de Lei Europeia do Clima que incluiu uma meta revista de redução das emissões da UE de, pelo menos, 55 % até 2030. No contexto da proposta podemos ler: *“O Pacto Ecológico Europeu lança uma nova estratégia de crescimento para a UE que visa transformar a UE em uma sociedade justa e próspera, melhorando a qualidade de vida das gerações atuais e futuras, com uma economia moderna, eficiente em termos de recursos e competitiva onde não há emissões líquidas de gases de efeito estufa em 2050 e onde o crescimento econômico é dissociado do uso de recursos. Visa também proteger, conservar e valorizar o capital natural da UE e proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos dos riscos e impactos relacionados com o clima e o ambiente.”*

Clima e ambiente surgem, assim, indissociados.

No seguimento das orientações do Conselho Europeu, formuladas em 10 e 11 de dezembro de 2020, os ministros do Ambiente dos países europeus chegaram a acordo quanto a uma orientação geral sobre a proposta de Lei Europeia do Clima, que inclui uma nova meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa da UE de, pelo menos, 55 % até 2030, em comparação com 1990.

O objetivo de atingirmos a neutralidade carbónica em 2050, assumido inicialmente com a assinatura do Acordo de Paris em 2015, e os objetivos do Governo, assumidos no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050/Estratégia de Longo Prazo para a Neutralidade Carbónica, aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n°107/2019, de 1 de

julho, em reduzir em 85% as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) face a 2005, e garantir uma capacidade de sequestro agrícola e florestal de carbono na ordem dos 13 milhões de toneladas, designam o ponto de partida de uma Lei de Bases do Clima.

Mas o tema não é de natureza exclusivamente técnica mas também de natureza cultural, com relações vastas, "neuronal" com a estrutura e organização da sociedade. Esta vastidão "neuronal" tem gerado inúmeros estudos em quase todas as disciplinas do conhecimento, por vezes convergindo e cristalizando nalgumas sínteses, necessariamente temporárias, dada a atualidade e relevância do tema.

Acompanhamos a proposta da Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, para a *New European Bauhaus*: *"Enfrentar as mudanças climáticas e cuidar do meio ambiente exige que repensemos a forma como vivemos. (...) [o Green Deal] É uma mudança sistêmica. Para o conseguir, precisamos de um amplo envolvimento, amplo suporte e muita inovação e criatividade. (...) O movimento da New European Bauhaus pretende ser uma ponte entre o mundo da ciência e tecnologia e o mundo da arte e da cultura. (...) O objetivo da New Bauhaus é aproximar o Green Deal das mentes e lares das pessoas."*

O artigo 66º da Constituição da República Portuguesa estabelece que *"Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender"*, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios, e com envolvimento e a participação dos cidadãos, nomeadamente *"Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem."*

Convocamos aqui a **Política Nacional de Arquitetura e Paisagem** (PNAP), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2015, que assenta na complementaridade de áreas disciplinares com vista a uma intervenção territorial equilibrada e harmoniosa, no quadro do ordenamento do território, do urbanismo e da conservação da natureza, capaz de garantir as funções ecológicas da paisagem e promover a qualidade ambiental, as características do património construído e a identidade dos lugares.

A qualidade do ambiente natural e construído têm sido objeto e objetivo nas políticas Europeias ligadas ao desenvolvimento sustentável.

Em 14/10/2020, foi divulgada a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *"Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida"*. O documento refere que a UE deve adotar uma estratégia abrangente e integrada que envolva um vasto leque de setores e intervenientes, identificando sete princípios fundamentais, entre os quais *"Respeitar a estética e a qualidade arquitetónica. A renovação deve respeitar princípios de conservação da conceção, da mestria, do património e do espaço público."*

"Respeitar (...) a qualidade arquitetónica," deve aqui ser entendido em consonância com a Declaração de Davos "Rumo a uma cultura de construção de qualidade para a Europa", adotada em 2018 por ministros europeus da Cultura e por partes interessada do setor. A **"arquitetura de qualidade"** não é definida apenas em termos de estética e funcionalidade, mas também pela sua **contribuição para a qualidade de vida das pessoas e para o desenvolvimento sustentável das nossas cidades e zonas rurais.**

A Política Nacional de Arquitetura e Paisagem, uma política de carácter transversal, sublinhou a importância da Arquitetura e Paisagem neste bem comum, em consonância com a Constituição Portuguesa, e reconheceu a emergência do território como centro das políticas públicas.

Com efeito, as alterações climáticas constituem um desafio que requer soluções mundiais, mas que impõe compromissos globais e locais, e que a todos responsabiliza, obrigando a cooperar na prossecução dos objetivos. Portugal é um dos países da U.E. mais afetados pelos efeitos das alterações climáticas, nomeadamente no risco de subida do nível do mar, na erosão costeira, na escassez de água, na desertificação de solos agrícolas e nos incêndios florestais. Para fazer face às ameaças climáticas, são necessárias políticas públicas eficazes e imediatas, uma mobilização completa da sociedade, e sobretudo um quadro de planeamento que nos prepare para os eventos futuros.

Enquanto arquitetos, não podemos esquecer que os edifícios são responsáveis por cerca de 40% do consumo total de energia da UE e 36% da emissão de gases com efeito de estufa (GEE), percentagens demasiado expressivas para que

negligenciemos a responsabilidade que todos temos no que construímos: encomendadores, públicos e privados, projetistas e cidadãos.

Assim, perante este momento de definição estratégica é urgente incluir a Arquitetura. As cidades que desenhamos, a paisagem e território que transformamos, os edifícios que construímos, impactam fortemente o desenvolvimento do país: social, económica e culturalmente. É no equilíbrio da sua produção nesses três vetores que os arquitetos defendem o bem comum, agindo como mediadores e intérpretes dos interesses públicos e privados, enquadrando qualitativamente e quantitativamente os múltiplos temas no sentido do desenvolvimento sustentável.

Importa convocar a questão da durabilidade e da qualidade da construção, transcendendo a estrutura dominante que tende a entender por qualidade o cumprimento simplista de metas quantitativas. A promoção de uma estratégia de reconhecimento e qualificação da arquitetura é essencial para obter um território nacional, natural e construído, equilibrado, resiliente e "sustentável".

A gravidade e rápida evolução das alterações climáticas e dos respetivos impactos negativos para a biodiversidade, a sustentabilidade ambiental, a qualidade de vida é incontornável. Compete a todos garantir o equilíbrio da equação entre sustentabilidade ambiental, económica e social. Todos estamos obrigados a contribuir no desenvolvimento de Planos e Medidas Estratégicas que permitam alterações nas diversas áreas do Pacto Ecológico Europeu da Ambição Climática.

A proposta de uma **Lei de Bases do Clima** afigura-se, assim, fundamental enquanto instrumento para o cumprimento daqueles que são os objetivos desenhados no quadro internacional do combate às alterações climáticas e, no âmbito da Arquitetura, deve atender aos objetivos seguintes:

- Ordenamento do Território;
- Edifícios;
- Economia Circular.

Por último, atendendo à necessária natureza transdisciplinar da resposta à Ação Climática, assinalamos positivamente a criação de uma entidade/comissão de peritos para acompanhamento e avaliação, bem como a necessidade de prever a transversalidade e cooperação ao nível dos vários ministérios.

3. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

“O principal fundamento para a adoção de uma PNAP radica no reconhecimento da arquitetura e da paisagem como bem de interesse público, e na valorização da qualidade do ambiente construído, da qualidade da arquitetura e da paisagem, como um fator e elemento chave na garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos, no presente e para o futuro.” Política Nacional de Arquitetura e Paisagem, Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2015

A Política Nacional de Arquitetura e Paisagem, tem como principal finalidade contribuir para a *“melhoria da qualidade de vida e o bem-estar dos portugueses, a prossecução do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento urbano sustentável, a proteção e valorização do património cultural e natural português, o incremento e disseminação de uma cultura cívica territorial, a competitividade da economia nacional e a afirmação do país e da cultura portuguesa na Europa e no mundo.”*

Para fazer face às alterações climáticas, e aos seus efeitos no território português, consideramos essencial enquadrar o planeamento e o ordenamento do território face às alterações climáticas, por via de um plano nacional, de planos regionais e locais/urbanos e programas de ação que atendam aos fenómenos naturais e à mitigação dos efeitos climáticos. É necessário prosseguir com a integração de fatores de equilíbrio, sustentabilidade ambiental e redução carbónica em todos os instrumentos de planeamento do ordenamento do território existentes.

Importa interrogarmo-nos sobre os modelos territoriais, geográficos, paisagísticos e urbanos aplicados, do seu efeito e do seu futuro no quadro da subida do nível do mar, da erosão costeira, da desertificação dos solos, na escassez de

água e nos incêndios florestais. Num país muito dependente das duas grandes áreas metropolitanas, de Lisboa e Porto, e das suas áreas litorais, como serão mitigados os efeitos da subida do nível do mar ou a erosão costeira?

As políticas de ordenamento do território seguidas nas últimas décadas, contribuíram positivamente para a coesão territorial, embora investindo sobretudo no transporte rodoviário, consumidor de combustíveis fósseis, em detrimento do transporte ferroviário consumidor de energia elétrica. É urgente o investimento e desenvolvimento do transporte ferroviário elétrico, sobretudo nas distâncias de longo-curso, para reduzir o transporte aéreo e rodoviário.

Urge o investimento nas cidades médias para melhorar a distribuição e densidade populacional, retirando população de áreas litorais que serão mais afetadas pela subida do nível dos mares e pela da erosão costeira, e criando condições para integração da população nas áreas expectantes do interior do território português.

Do ponto de vista urbano, é necessário melhorarmos o modelo de cidade existente, num esforço de garantir o equilíbrio entre espaço natural e espaço construído, identificar problemas e riscos associados a efeitos climáticos, e propor ações de mitigação que evitem cheias, incêndios, temperaturas extremas.

Dessa forma, é necessário que a Lei de Bases do Clima reconheça o papel fundamental do Planeamento e Ordenamento do Território, indo além da referência à necessária articulação da mesma com os instrumentos de ordenamento do território.

4. EDIFÍCIOS

O Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 identificou os edifícios como “responsáveis por 5% das emissões nacionais de GEE, referindo que o setor residencial e de serviços são responsáveis por cerca de 30% do consumo energética final, bem com uma das fontes mais importantes de emissão de CO2”, sobretudo no aquecimento e

arrefecimento, alertando-se para a necessidade de reduzir o consumo energético e incorporar energias renováveis, sobretudo no aquecimento e arrefecimento dos edifícios.

O Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº53/2020, de 10 de julho, estabelece as metas e objetivos para a redução de emissões de GEE, e concretiza as políticas e medidas para o horizonte de 2030, em particular, o fomento da eficiência energética, o reforço das energias renováveis e "a redução da respetiva intensidade carbónica e a promoção da renovação energética , com vista à introdução do conceito de *Nearly Zero Energy Buildings* (NZEB) na construção dos edifícios novos e na transformação dos edifícios existentes."

A Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº8-A/2021 de 3 de fevereiro, decorre da estratégia do Pacto Ecológico Europeu, que identificou a renovação dos edifícios, públicos ou privados, como uma iniciativa-chave para impulsionar a eficiência energética no setor e cumprir os objetivos de descarbonização. A ELPRE, em continuidade com o objetivo de alcançar a neutralidade carbónica, pretende "promover a eficiência energética dos edifícios existentes, com vista à sua transformação em edifícios NZEB", firmada nos princípios de circularidade e de eficiência de recursos para a sustentabilidade das intervenções. O combate à pobreza energética é, também, assumido como objetivo estratégico.

Apesar do tema do edificado estar presente em alguns dos projetos de lei apresentados, reforçamos a necessidade de ser dada a devida atenção ao setor dos edifícios, públicos e privados, independentemente do seu uso/programa.

O princípio da circularidade da economia e a necessidade da redução da pegada carbónica obrigam-nos a privilegiar a renovação do edificado existente. É também necessário falar de eficiência da reabilitação, nas opções e princípios da intervenção, ou seja, na redução da produção de resíduos provenientes de demolições e na integração desses resíduos na construção ou em novos materiais.

A qualidade da intervenção é essencial para a melhoria da qualidade de vida e para a mitigação das alterações climáticas, seja por via da eficiência energética e redução/eliminação da pegada carbónica, seja pelo fator tempo e a durabilidade da intervenção, tanto na reabilitação como na construção nova.

A construção economicista do menor preço é antagónica aos princípios da sustentabilidade ambiental e aos compromissos de redução de emissões de GEE.

É necessário criar programas e instrumentos para investir na durabilidade da construção, aumentando o ciclo de vida dos edifícios, bem como o desperdício de materiais e mão-de-obra.

Para reduzir a necessidade energética e transformar os edifícios em Nearly Zero Energy Buildings (NZEB), será necessário, antes de recorrer a sistemas artificiais de correção do edifício em relação aos elementos naturais, investir em métodos e técnicas de Arquitetura e Construção que privilegiem uma boa iluminação e ventilação natural, e a redução da necessidade energética no aquecimento ou arrefecimento do edifício.

Sublinhamos, ainda, que a manutenção dos edifícios é um ponto ausente dos projetos-lei apresentados, sendo, no entanto, um fator determinante a ter em conta no ciclo de vida dos edifícios.

5. ECONOMIA CIRCULAR

A Economia Circular desempenha um papel central no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, pressupondo uma conceção mais sustentável dos produtos, a redução dos resíduos e a capacitação dos cidadãos e contemplando, entre outros, a reutilização, a partilha, a reparação, a renovação e reciclagem do existente e a consequente redução de desperdícios e alargamento dos ciclos de vida.

Neste âmbito, o sector da construção – reconhecido utilizador intensivo de recursos – é um sector fundamental.

Com efeito, a economia circular é alcançada com atuação em várias frentes e áreas, entre as quais a arquitetura, de modo a estabelecer um quadro estratégico, sólido e coerente, com vista à concretização dos objetivos amplos de otimização de utilização de recursos.

O desenho do edificado, os materiais de construção aplicados, as estratégias de mobilidade, a transformação do edificado e o desenho do espaço público são aspetos fundamentais na estratégia da economia circular que não podem estar ausentes do discurso.

Face o que antecede, parece-nos de difícil justificação que o objetivo da circularidade esteja ausente em várias das propostas apresentadas, ou que surja meramente focado na redução de bens descartáveis, densificados em torno do plástico e embalagens.

Veja-se a este propósito a *“Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões– Um novo Plano de Ação para a Economia Circular – Para uma Europa mais limpa e competitiva”*, de 11/03/2020, concretamente no seu ponto 3. Principais cadeias de valor dos produtos – 3.6 Construção e Edifícios, donde sublinhamos:

“(…) O ambiente construído tem um impacto significativo em muitos setores da economia, no emprego a nível local e na qualidade de vida, (...) Para aproveitar este potencial ao nível do aumento da eficiência dos materiais e da redução dos impactos no clima, a Comissão lançará uma nova Estratégia para a Sustentabilidade do Ambiente Construído. A estratégia assegurará a coerência nos domínios de ação em causa, como o clima, a eficiência energética e a eficiência na utilização dos recursos, a gestão dos resíduos de construção e demolição, a acessibilidade, a digitalização e as competências, promovendo princípios de circularidade em todo o ciclo de vida dos edifícios, (...)”

Além disso, a iniciativa «Vaga de Renovação», que foi anunciada no Pacto Ecológico Europeu e visa a melhoria significativa da eficiência energética na UE, será desenvolvida em consonância com os princípios da economia circular, incluindo o desempenho otimizado ao longo do ciclo de vida e uma vida útil mais longa dos ativos construídos. No âmbito da revisão das metas de valorização para os resíduos de construção e demolição, a Comissão prestará especial atenção aos materiais de isolamento, que estão a gerar um fluxo de resíduos crescente.”

6. COMISSÃO INDEPENDENTE DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Assinalamos positivamente o facto da maioria das propostas considerar a criação de uma entidade independente para a avaliação do cumprimento das Leis de Bases do Clima, ou, num sentido mais alargado, da política em matéria de alterações climáticas. No entanto, importa sublinhar a desejável presença de especialistas de diversas áreas na composição dessa entidade/comissão, prevista em algumas das propostas legislativas.

A já referida abrangência desta matéria, e a transversalidade que se exige da resposta necessária a um desafio que é global, imprimem a necessidade de colaboração e envolvimento da pluralidade de sectores envolvidos na prossecução dos objetivos previstos.

Dessa forma, acompanhamos as propostas que preveem a integração de peritos nas áreas das alterações climáticas e ambiente. No entanto, atento peso da Arquitetura nesta matéria – repetimos: *“os edifícios são responsáveis por cerca de 40% do consumo total de energia da UE e 36% da emissão de gases com efeito de estufa (GEE), percentagens demasiado expressivas para que negligenciemos a responsabilidade que todos temos no que construímos”* – sublinhamos que é indispensável prever a presença de arquitetos neste conjunto de especialistas. Da mesma forma, devem restar presentes representantes dos sectores mais determinantes, com impacto na ação climática, para garantir que, de forma integrada, se atingem os objetivos da Lei do Clima.

A missão que lhe é conferida, obriga à necessária capacitação técnica alargada desta entidade/comissão, e tal não é sustentável sem a integração de peritos nas áreas do ordenamento do território, do urbanismo e da arquitetura.

Da mesma forma, importa convocar a transversalidade da política do clima, considerando a necessária cooperação interministerial, como garante de políticas públicas complementares, coerentes e consistentes.