

# Proteção Civil

MANUEL JOÃO RIBEIRO

“Hoje em dia os sistemas de proteção civil constituem um elemento essencial de qualquer sistema de segurança moderno e avançado.”<sup>1</sup>

A aposta na Proteção Civil é uma condição indispensável para a promoção da segurança dos cidadãos, bens e ambiente, assumindo-se como um direito e uma das metas fundamentais de uma melhor e mais sustentável qualidade de vida das populações. Atividade transversal a toda a sociedade, a proteção civil tem associado um caráter de inter e multidisciplinaridade, onde todos os cidadãos, coletiva e individualmente, desempenham um papel na sua respetiva organização e construção social.

Conforme disposto na legislação em vigor, “*A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas, com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos, proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorrerem.*” A construção social deste conceito não se desenvolveu, no entanto, nem espontânea nem univocamente. O seu caráter multifacetado foi-se moldando em função de diversos e variados acontecimentos, atravessando e incorporando múltiplos contributos, diretos e indiretos, dos protagonistas sociais que com ele lidaram e continuam a lidar.

A responsabilidade desta atividade incumbe ao Estado, funcionando este domínio de ação como sua matriz de competência e obrigação, face à sociedade civil. Esta proposição, contudo, encerra lógicas e entendimentos concetuais que, mesmo dentro da administração pública, nem

<sup>1</sup> União Europeia (2010). Estratégia de segurança interna da União Europeia: rumo a um modelo europeu de segurança, Secretariado-Geral do Conselho, Bruxelas, p. 15

sempre são de consenso, repercutindo-se em paradigmas e modelos organizacionais distintos no sistema nacional de proteção civil. Nos últimos anos assistiu-se a uma reformulação do quadro jurídico e administrativo da proteção civil a nível nacional, promovendo-se uma ampla reforma legislativa com a publicação de múltiplos diplomas, dos quais se salienta, pelas suas componentes mais estruturantes, os seguintes:

- Lei n.º 27/2006, de 3 de julho – Lei de Bases da Proteção Civil;
- Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro;
- Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro – Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil e competências do Comandante Operacional Municipal.

Também a nível europeu se assiste a alterações no quadro referencial da proteção civil. O Tratado de Lisboa constitui-se como um marco que promove novos relacionamentos e novos equilíbrios neste domínio de atividade. Esta consideração tem politicamente subjacente o que Aragão (2009) classifica como *contornos supranacionais* da proteção civil. Conforme refere esta investigadora, com “*a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, cada vez mais a proteção civil sairá da órbita puramente nacional para assumir contornos supranacionais, acentuando-se a importância da cooperação entre os Estados-membros, a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de proteção contra as mesmas*” (p. 8).

De qualquer forma, o quadro concetual da proteção civil continua muito ligado aos domínios referenciais da gestão de emergência e socorro, resultantes da resposta a situações de acidentes graves e catástrofes, derivadas dos riscos naturais, tecnológicos ou mistos. Contudo, cada vez mais, tem-se caminhado para visões mais integradoras do conceito, e do sistema, incorporando-o numa asserção mais abrangente de segurança, onde coabitam os domínios *safety* e *security*. Nestas dinâmicas e nestes processos de transformação coloca-se a questão de saber como se articulam e agem as diversas instituições e agentes sociais em presença. Recorrendo à tipologia definida por Lagadec (1994) sobre as exigências, ou requisitos, fundamentais sobre a segurança nas nossas sociedades, torna-se necessário *ajustar e renovar as capacidades reflexivas* aos novos desafios, recusando abordagens assentes em modelos desajustados. Se

o sistema social é dinâmico, os seus atores e protagonistas não podem ficar estáticos. Questionar, analisar e refletir em torno dos novos desenvolvimentos técnicos e científicos é condição *sine qua non* para manter válidas as capacidades de intervenção. Encontra aqui pertinência a vigilância epistemológica face aos próprios processos sociais, onde as evidências e o senso comum sejam recusados ou, no mínimo, limitados.

Discutem-se, neste documento, alguns contributos que, face às novas realidades e exigências localizadas no domínio da proteção civil, possam ser incorporados e adequados no âmbito de uma estratégia nacional de segurança e defesa, enquanto uma das matrizes de desenvolvimento da segurança em Portugal.

## Contributos para uma Estratégia Nacional de Proteção Civil

### Diagnóstico

Salientam-se, de seguida, num diagnóstico necessariamente sintético, alguns dos constrangimentos mais importantes que se colocam à proteção civil na atualidade:

- Os novos desafios das sociedades modernas, nomeadamente através dos processos de globalização, industrialização e urbanização crescentes, associados com os efeitos das alterações climáticas, transportam com eles novas ameaças, novas vulnerabilidades e novos riscos, para os quais se torna imperioso encontrar modelos e plataformas tendentes a prevenir, preparar e responder às potenciais consequências por eles produzidas, com efeitos transversais nas populações, bens e ambiente;
- A exigência de novos paradigmas e modelos, tanto doutrinários e conceituais, como de organização e gestão, nomeadamente em relação aos meios e recursos de suporte das ações de socorro e resposta de emergência.
- O envolvimento, de modo abrangente, participado e coordenado, dos cidadãos e da sociedade civil, cumulativamente com agentes, técnicos e especialistas da área, instituições e serviços da administração pública e do setor privado e *stakeholders*.

Consagram-se, genericamente, algumas das principais preocupações que condicionam a ação do sistema de proteção civil, repercutindo-se em potenciais problemas para a prossecução da sua missão. As dificuldades daqui resultantes evidenciam-se nas seguintes fragilidades:

- Ausência ou dificuldade no controlo das ações de prevenção e mitigação que se deveriam ter executado até ao momento em que surge a emergência;
- Ausência ou deficiente organização de uma estrutura hierárquica e funcional dos organismos, entidades e serviços responsáveis em lidar com a situação de emergência;
- Ausência ou fraco desenvolvimento de sistemas e procedimentos de atuação e de coordenação das entidades e recursos para gerir a situação de emergência.

Subjacentes a todos estes problemas estão patentes considerações de ordem organizacional que, contudo, se cruzam com outras dimensões analíticas.

Apresentam-se, de seguida, alguns dos principais constrangimentos que se colocam a este setor.

Assim, em primeiro lugar, no *core* mais tradicional da proteção civil, salienta-se o problema do conhecimento técnico e científico das ameaças, vulnerabilidades e riscos – naturais, tecnológicos e mistos – que impendem sobre o território nacional. Embora a este propósito se possa referir que a situação já se encontra, genericamente, identificada e analisada, salientando-se, a título de exemplo, os programas referentes ao QREN (nomeadamente no domínio do Programa Operacional de Valorização do Território. Eixo III, sobre Prevenção e Gestão de Riscos), à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) onde se apresentam diagnósticos, orientações e linhas de ação perfeitamente estruturadas e definidas, carece ainda a operacionalização desse conhecimento através de estudos setoriais mais pormenorizados em relação aos riscos identificados. Por outro lado, mantém-se, remanescente a necessidade de apostas mais aprofundadas e consistentes relativamente ao conhecimento dos riscos associados às alterações climáticas e, em simultâneo, aos que se relacionam com as designadas ruturas sociais transistémicas (*trans-system*

*social ruptures*)<sup>2</sup>, cujos fenômenos ultrapassam as fronteiras e os limites nacionais afetando as sociedades globalmente.

Em segundo lugar, observando os padrões estatísticos atuais, continua a verifica-se que são as ações de socorro e resposta, e não as medidas preventivas e mitigadoras, que se encontram no topo da lista das opções de gestão de emergência por parte das estruturas organizacionais da proteção civil. Prevalece, por variadas razões, a reação sobre a prevenção. A justificação para este tipo de predomínio pode ser encontrada, por um lado, na circunstância de as ações de socorro e resposta serem mais facilmente reconhecidas e incorporadas mediaticamente, quantificáveis, mensuráveis e passíveis de orientação e direção prática e visível. Por outro lado, por ser moralmente impensável a recusa de qualquer tipo de ajuda de emergência e, por fim, ainda, pela ausência de trabalhos e análises comparativas entre os custos das ações de emergência e da prevenção, parecendo, com relativa frequência, serem estes últimos mais dispendiosos e, inclusive, consumidores de verbas que poderiam ser utilizadas vantajosamente na emergência.

Em terceiro lugar, e apesar da evolução registada com o novo quadro jurídico, definindo e parametrizando algumas das funções e competências atribuídas aos agentes de proteção civil e às entidades e empresas que, direta ou indiretamente, com ela colaboram, registam-se ainda dificuldades de articulação funcional e de relacionamento operacional que obstaculizam determinado tipo de intervenções. Esta é uma área de particular relevância onde, para além de algumas conflitualidades mais ou menos pontuais e residuais entre serviços e estruturas operacionais, sobressaem problemas, por exemplo, nas relações entre níveis político-administrativos, nomeadamente entre a administração central e a local. Apesar das definições legislativas, jogam-se ainda nas relações entre o Estado e algumas Autarquias equilíbrios instáveis, tendo por base questões de ordem política e económica que se repercutem em consequências, frequentemente negativas, para a finalidade e objetivos da proteção civil. Ainda neste domínio, salienta-se a necessidade de melhor definir e estruturar os designados mecanismos de resposta e de interoperabilidade, retomando dois dos mais importantes desígnios da proteção civil. Por um lado, uma eficiente e eficaz

<sup>2</sup> Também designados por riscos sistémicos ou riscos da modernidade.

capacidade dos agentes, serviços e entidades em corresponder aos objetivos e desafios que são colocados, nomeadamente na fase de emergência, através da garantia de boas práticas de intervenção e competências técnicas adequadas à prossecução das funções. A formação cumpre aqui um papel essencial na habilitação e desenvolvimento das referidas competências em bem fazer e executar. O segundo desígnio prende-se com as capacidades relacionais, em todos os domínios da ação, mas com ênfase particular para as operações onde se cruzam protagonistas, no sentido individual e coletivo, com práticas, hábitos e referências técnico-profissionais nalguns casos muito diferentes. Como congregar e coordenar as ações envolvendo esses diferentes tipos de agentes sem colocar em causa a finalidade da ação, ou até rentabilizando-a por efeito dessa heterogeneidade, é um dos desafios que hoje se coloca à gestão de emergência e à proteção civil.

Em quarto lugar, o que Lagadec (1994) definiu como uma exigência ética no domínio da gestão de emergência, assentando na necessidade de se realizarem diagnósticos internos e no reconhecimento efetivo das dificuldades e das insuficiências existentes. Por um lado, assume-se que as vulnerabilidades não são conceitos apenas direcionados para o exterior das organizações e, como tal, podem e devem começar por ser identificados e avaliados também no seu interior. Por outro lado, simultaneamente, estimulam-se concertações tão alargadas como participadas entre os diferentes agentes e protagonistas em presença, incentivando a cooperação e a colaboração como matrizes de redução das eventuais fragilidades existentes. As crises e emergências traduzem-se em paradigmas distintos das situações quotidianas. Trata-se aqui de avaliar, e equacionar, qual o estado de organização e preparação das estruturas responsáveis pela segurança, no domínio da proteção civil, para fazer face a fenómenos que não se localizam dentro dos normais acidentes diários, e envolvem agentes, instituições e protagonistas sociais fora do quadro normal da emergência.

Em quinto e último lugar, sendo a proteção civil uma atividade que, como se afirmou, envolve todos os cidadãos, coletiva e individualmente considerados, levanta-se a interrogação de saber como se promove o exercício de uma cidadania ativa, capaz de exercer os seus direitos e com capacidade participativa nas decisões e opções relativas às políticas a prosseguir neste domínio. Trata-se, neste contexto, de

saber qual o campo de ação que os cidadãos encontram neste domínio, globalmente muito reservado a técnicos e especialistas que encaram a população com meros recetores das suas atuações. De facto, discursivamente, confrontam-se tendências que tanto passam por orientações relativas a que é necessário incorporar linhas de ação, onde os cidadãos concorrem para a sua própria segurança, através, entre outros, de comportamentos e atitudes adequadas de prevenção, autoproteção e sustentabilidade, como outras visões, onde a população é mera consumidora de decisões e orientações, apenas se pretendendo que cumpram cabalmente as orientações oficiais. Entronca aqui o conceito de *public engagement*, (Rowe e Frewer, 2005) procurando-se avaliar e analisar quais os domínios de envolvimento, consubstanciados nas dimensões de *consulta, comunicação e participação pública*, nos quais se medem, ou podem medir, os mecanismos de inclusão social dos cidadãos nesta atividade da esfera pública.

## Objetivos

Os desafios que se colocam no domínio da ação da proteção civil são, como de procurou demonstrar, de grande complexidade, devido tanto a fatores endógenos como exógenos.

De modo sintético elegem-se três objetivos estratégicos:

- Aumentar e melhorar a eficiência e a eficácia do sistema nacional de proteção civil:
  - Fortalecer a capacidade de intervenção dos níveis territoriais – local, distrital, regional e nacional, nos mecanismos de coordenação da gestão do risco, intervenção no socorro e resposta de emergência;
  - Incrementar a coordenação e cooperação entre entidades públicas e privadas na prossecução dos objetivos da segurança em proteção civil;
- Reforçar as competências institucionais e profissionais, melhorando os níveis de coesão e qualificação dos agentes e serviços de proteção civil:
  - Consolidar a formação dos agentes e serviços de proteção civil, habilitando-os ao tratamento adequado das matérias

respeitantes à área da proteção civil, nomeadamente no planeamento, gestão e operações de emergência;

- Apostar nas novas tecnologias como ferramentas e instrumentos de suporte ao desenvolvimento dos projetos e ações da proteção civil, nomeadamente através de plataformas de sistemas de informação geográfica (SIG);
- Desenvolver metodologias, programas e estudos técnicos e científicos sobre os diferentes perigos, ameaças e riscos que impendem sobre o território nacional, de forma a estabelecer medidas e linhas de ação respeitantes à prevenção, mitigação, preparação e resposta de emergência:
  - Promover a implementação de parcerias e protocolos com a comunidade técnico-científica para o desenvolvimento de estudos e projetos relativos à caracterização de riscos e vulnerabilidades;
  - Promover o desenvolvimento de sistemas de alerta, monitorização e gestão de risco.

### Orientações e Linhas de Ação

Procurando sistematizar as principais orientações a prosseguir em relação às fragilidades e ameaças identificadas, bem como as respetivas linhas de ação, propõe-se:

- Aumentar e melhorar, organizacional e operativamente, o funcionamento do sistema nacional de proteção civil, através de uma articulação e integração, quer das diferentes estruturas operacionais e de apoio que concorrem, direta e indiretamente, para a finalidade da proteção civil, quer dos distintos níveis político-administrativos da administração central e local, com ênfase nestes últimos para as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia:
  - Criação de uma Academia de Proteção Civil que promova o ensino técnico-profissional e a investigação científica na área da proteção civil;
  - Introdução, desenvolvimento e implementação de novas tecnologias de apoio às ações de proteção civil, nomeadamente



em relação a sistemas de apoio à decisão, gestão e comunicações de emergência;

- Definição de programas de formação técnica especializada nas diferentes áreas de intervenção da proteção civil e destinada aos vários grupos-alvo;
- Organização de grupos de voluntariado institucional e organizado em proteção civil, nomeadamente junto dos corpos de bombeiros, cruz vermelha portuguesa, Juntas de freguesia e instituições e serviços de apoio e solidariedade social;
- Participação em programas e projetos internacionais;
- Promover levantamentos e auditorias internas, para identificação das fragilidades, vulnerabilidades e carências técnicas, funcionais e operativas das instituições, organismos e serviços, com incidência nos de intervenção operacional, a fim de se poderem colmatar as insuficiências detetadas:
  - Realização de auditorias e diagnósticos internos em relação à organização e funcionamento das serviços e entidades que constituem o sistema de proteção civil, identificando, nomeadamente, eventuais sobreposições e redundâncias desnecessárias;
  - Identificação das principais carências formativas e operativas dos recursos e meios humanos em relação às suas atribuições e competências;
  - Promoção de programas de treino e exercícios para melhorar os procedimentos operacionais, rotinar comportamentos e reforçar competências profissionais e relacionais;
  - Dotação dos serviços de recursos adaptados ao exercício das respetivas missões;
- Potenciar e fomentar mecanismos de participação pública alargada dos cidadãos e da sociedade civil nas políticas e nos processos de decisão e organização do sistema de proteção civil, reforçando o envolvimento democrático das populações na sua própria segurança:
  - Implementação de programas de voluntariado nas organizações e movimentos da sociedade civil, nomeadamente através da criação de grupos e clubes de proteção civil;

- Dinamização de programas e ações formativas junto das populações, através da realização de colóquios, seminários e *workshops*;
- Realização periódica de exercícios e ações de proteção civil envolvendo os cidadãos, organizações da sociedade civil e empresas;
- Melhorar os mecanismos e os instrumentos de informação pública sobre situações de proteção civil, nomeadamente em relação a avisos e alertas;
- Apostar e implementar ações de prevenção e mitigação dos riscos, em cooperação estreita com os serviços e entidades responsáveis pela respetiva gestão, como forma de reduzir o impacto dos acidentes graves e catástrofes na população, bens e ambiente:
  - Monitorização das situações de risco, preparação de mecanismos de aviso e alerta e realização de inspeções, vistorias e fiscalizações;
  - Realização de estudos e análises custo-benefício em ordem à hierarquização e priorização de intervenções mitigadoras e cautelares de situações de risco;
  - Identificação, levantamento e dimensionamento de meios e recursos de suporte às operações de emergência, com base em cenários prédefinidos;
  - Integração nos planos de ordenamento do território de instrumentos de gestão do risco e planeamento de emergência;
  - Dinamização de ações de formação, sensibilização e informação pública;
- Reforçar e desenvolver parcerias e protocolos com a comunidade técnica e científica, habilitantes a um melhor conhecimento das ameaças, vulnerabilidades e riscos que se colocam no território nacional ou nele possam ter efeitos e consequências:
  - Criação de um observatório de riscos com potencialidade de afetação do território nacional;
  - Definição de metodologias para avaliação de risco, preparação de cartas de risco e elaboração de planos de emergência;
  - Realização de auditorias de risco a situações que, pela sua importância e gravidade, exijam respostas imediatas ou

- urgentes (risco de erosão costeira e desmoronamento de arribas em alguns locais costeiros);
- Definição de um programa e calendário para lançamento de concursos públicos para a realização dos estudos de aprofundamento dos fatores de risco patentes no ENDS e no PNPOT;
  - Dinamização de protocolos tripartidos entre o Estado, Autarquias e Instituições Académicas para elaboração de cartas de risco – suscetibilidade e vulnerabilidade (física e social) a fim de integrar nos planos de ordenamento do território.

Uma área de particular importância no domínio da proteção civil prende-se com a participação internacional por efeito da sua integração política e institucional, nomeadamente e entre outros na EU e na NATO, e dos acordos de cooperação, bilateral e multilateral, que o país subscreveu. Constituindo a segurança, cada vez mais, um conceito global, e dadas as repercussões que se colocam por efeito dos riscos sistémicos e das alterações climáticas, esta é uma área de importância vital para o setor da proteção civil em Portugal. Contudo, dada a sua especificidade, optou-se pela sua não consideração neste documento. Saliente-se, contudo, que se encontra em desenvolvimento, a nível europeu, ações concertadas visando a criação de uma Estratégia de segurança interna da União Europeia que agregará e integrará a área da proteção civil.

## Referências

- Aragão, Alexandra (2009). *A Prevenção de Riscos em Estado de Direito Ambiental, Risco, Cidadania e o Papel do Estado num Mundo Globalizado*. Coimbra: CES.
- Lagadec, Patrick (1994). *Apprendre a Gérer les Crises: Société Vulnérable, Acteurs Responsables*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- Rowe, Gene e Frewer, Lynn J. (2005). "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology & Human Values*, vol. 30, n.º 2. Sage Publications.
- União Europeia (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança*. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho.