



# REVISTA

## de Direito e Segurança

Ano VI | Número 11  
Janeiro | Junho de 2018

### DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

### DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO  
FRANCISCO PROENÇA GARCIA  
LUÍS SALGADO DE MATOS  
NELSON LOURENÇO  
PEDRO CLEMENTE  
RUI PEREIRA

SECRETÁRIA  
INÊS BRAGA

 FACULDADE DE  
**DIREITO**  
UNIVERSIDADE  
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO  
**DS**  
SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 11

*Propriedade e Sede*

IDeS – Instituto de Direito e Segurança  
CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento  
sobre Direito e Sociedade  
Campus de Campolide  
1099-032 Lisboa – Portugal  
[www.ides.pt/rdes](http://www.ides.pt/rdes)  
[www.cedis.fd.unl.pt/rdes](http://www.cedis.fd.unl.pt/rdes)  
[secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

*Periodicidade*

Semestral

*Indexador:*

[www.latindex.org](http://www.latindex.org) (catálogo)

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através  
da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

*Depósito Legal*

368113/13

*ISSN*

2182-8687 (impresso)

*ISSN*

2182-8970 (em linha)



# REVISTA

## de Direito e Segurança

Ano VI | Número 11  
Janeiro | Junho de 2018

### DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

### DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO  
FRANCISCO PROENÇA GARCIA  
LUÍS SALGADO DE MATOS  
NELSON LOURENÇO  
PEDRO CLEMENTE  
RUI PEREIRA

SECRETÁRIA  
INÊS BRAGA

 FACULDADE DE  
**DIREITO**  
UNIVERSIDADE  
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO  
**DS**  
SEGURANÇA



## Índice Geral

### Número Especial

#### SEGURANÇA COMUNITÁRIA E PROTEÇÃO CIVIL

<b>Jorge Bacelar Gouveia e Duarte Caldeira</b>	
Proteção Civil, uma dimensão civilizacional. . . . .	7
<b>Ana Maria Oliveira</b>	
A importância dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) em Proteção Civil. . . . .	9
<b>António M. D. Carvalho</b>	
Proteção Civil: A Tipificação Penal e a Investigação dos Incêndios, Instrumentos Indispensáveis à sua Redução . . . . .	23
<b>António Duarte Amaro</b>	
A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal . . . . .	59
<b>António Duarte Amaro</b>	
A Proteção Civil e os seus Agentes – Atribuições, Competências e Responsabilidades. . . . .	141
<b>Carlos Alberto Rabaçal, José Luís Bucho e Nuno Miguel de Sousa</b>	
Proteção Civil Municipal – Um Produtor de Segurança Comunitária O Caso Paradigmático do Concelho de Setúbal . . . . .	179
<b>Isabel A. dos Santos, Lia Vasconcelos e Iva M. Pires</b>	
Comunicação de Risco – Da Persuasão à Capacitação . . . . .	219
<b>Manuel João M. Ribeiro</b>	
Segurança e Proteção Civil: reflexão sobre cidadania e participação pública. . . . .	259
Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança. . . . .	287



**Número Especial**  
**SEGURANÇA COMUNITÁRIA**  
**E PROTEÇÃO CIVIL**

---



# Proteção Civil, uma dimensão civilizacional

JORGE BACELAR GOUVEIA  
DUARTE CALDEIRA

As ameaças que impendem sobre os Estados e as comunidades, provenientes da ocorrência de eventos extremos de origem natural, bem como os resultados da diversidade de riscos que padronizam a sociedade contemporânea, conferem particular atualidade à Proteção Civil, enquanto variável estrutural da Segurança Comunitária.

Nesta matéria, Portugal não é exceção. As mais recentes expressões da exposição ao risco foram os incêndios florestais de 2017 e as suas trágicas consequências, com a morte de 116 pessoas e a contabilização de elevados prejuízos materiais no tecido social e económico dos municípios afetados.

Apesar de os incêndios florestais terem influenciado todas as alterações verificadas no sistema nos últimos 20 anos, tanto do ponto de vista jurídico como estrutural, as atividades de proteção civil estão muito para além deste tipo de evento. A Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual, define como objetivos do sistema: prevenir e atenuar riscos coletivos, socorrer e assistir pessoas e outros seres vivos em perigo, apoiar a reposição de normalidade da vida das pessoas afetadas por acidente grave ou catástrofe.

É neste contexto que tem plena justificação que as instituições dedicadas ao ensino e investigação de áreas associadas à Segurança Comunitária direcionem o seu foco à produção de conhecimento para as áreas da proteção de pessoas e bens como dimensão civilizacional do desenvolvimento sustentável.

A *Revista de Direito e Segurança* dedica esta edição à temática da proteção civil, contando para o efeito com a colaboração de um leque de especialistas que se notabilizam pela sua multidisciplinariedade, caracterizadora da natureza sistémica desta função do Estado.

Num momento em que se anunciam novas alterações no enquadramento legislativo do sistema de proteção civil, sem que, uma vez mais, o modelo vigente tenha sido analisado numa perspetiva avaliativa, é indispensável o contributo do pensamento estruturado e cientificamente sustentado para iluminar o processo de decisão política.

Nos Relatórios da Comissões Técnicas Independentes constituídas pela Assembleia da República para analisarem os graves incêndios que flagelaram o País em junho e outubro de 2017, é dado particular enfoque ao défice verificado em três problemáticas que atravessam todo o sistema de proteção civil em Portugal: Conhecimento, Qualificação e Governança.

Numa área que começa a ganhar estatuto de prioridade nas agendas políticas e na produção de conhecimento, é indispensável promover o debate e a reflexão sobre as múltiplas variáveis que a definem.

O Instituto Direito e Segurança continuará a contribuir para o conhecimento transversal dos diversos domínios que concorrem para o sistema de proteção civil, através do fortalecimento da sua base doutrinária e da qualificação dos seus quadros.

Esta edição insere-se neste desígnio que prosseguiremos conjuntamente com todos os que conosco quiserem trilhar o caminho na construção de uma sociedade mais resiliente aos riscos a que está exposta, através do conhecimento e da informação, bem como da boa governança.

Lisboa, 18 de novembro de 2018.

# A importância dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) em Proteção Civil<sup>1</sup>

## *The importance of Geographic Information System (GIS) in Civil Protection*

ANA MARIA OLIVEIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** Na era tecnológica que atualmente estamos a atravessar é crucial recorrer a soluções informáticas organizadas de forma a podermos responder com prontidão às solicitações que nos são impostas no dia a dia da proteção civil. Nesta área a componente geográfica é fundamental já que os fenómenos são georreferenciáveis e mais facilmente entendíveis quando cruzados espacialmente com outra informação geográfica recorrendo a Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Atualmente já não existem desculpas para não se ter implementado um SIG para monitorizar o território no dia a dia, em tempo real, e em analisar informação de diferentes fontes que é crucial à tomada de decisão. A população deve estar informada do que acontece ou poderá acontecer no território podendo para isso ser chamada a participar ativamente na atualização e consulta da informação através de plataformas informáticas construídas para o efeito.

**Palavras-chave:** *SIG, Cartografia, Implementação de um SIG, Proteção civil, informação geográfica, georreferenciação, geoespacial, base de dados.*

**Abstract:** In the technological era that we are currently going through, it's crucial to use computerized solutions so that we can respond promptly to the demands placed on us by day-to-day in civil protection. In this area the geographical component is fundamental since the phenomena are georeferenciable and more easily understood when crossed spatially with other geographic information

---

<sup>1</sup> Entegue: 10.7.2017; aprovado: 19.11.2017.

<sup>2</sup> Geógrafa. Mestra em Detecção Remota.

using Geographic Information Systems (GIS). There are no longer any excuses for not having implemented a GIS to monitorizing the territory on a day-to-day basis in real time, and to analyze information from different sources that is crucial to decision making. The population must be informed of what is happening or can happen in the territory and for this reason it should be called to participate actively in the updating and consultation of information through computer platforms built for this purpose.

**Keywords:** GIS, Cartography, GIS Implementation, Civil protection, geographic information, georeferencing, geospatial, database.

## 1. Introdução

Em plena era da globalização, fortemente dependente das tecnologias de informação, esperava-se um acesso rápido e eficaz à caracterização do nosso território, de forma a saber onde está o quê, na região onde estamos inseridos. A resposta a esta questão é crucial quando nos deparamos com um estado de emergência ou quando é necessário obter mais respostas num curto espaço de tempo. Esta procura de resposta acontece, não só por parte de quem toma decisões operacionais, mas também por parte da população que necessita de estar alertada para o tipo de riscos que ocorrem na sua área geográfica, como também ter acesso ao planeamento efetuado antecipadamente pelas forças responsáveis pelo socorro. Todos os perigos, desastres e riscos são passíveis de serem representados em mapa (são georreferenciáveis), devendo estar disponíveis a todos os intervenientes, em tempo real.

Segundo Raina (2013), a informação geográfica deverá permitir responder a questões como: i) *Where ...? Incident exact location, Critical Infrastructure*; ii) *Where is ...? Nearest Hospital, Fire Station ...*; iii) *Where do I ...? Safety storage siting ...*; iv) *What are ...? Sensitive & Vulnerable Areas...*; v) *What if...? Facility provided...*; vi) *Which ...? Optimum Route ...*; vii) *How many...? People are affected by floods ...*; viii) *How does...? Sustainable development ...*; ix) *What has changed ...? Deforestation, Disasters, ...*

A informação geográfica a utilizar em proteção civil deverá ser de grande qualidade e ser atualizada pelos vários intervenientes

responsáveis, uma vez que é sobre ela que se tomam decisões importantes podendo-se colocar vidas em perigo. Mas de nada serve se a informação não estiver disponibilizada e acessível.

Mas não basta ter informação geográfica com qualidade, é necessário saber trabalhar com ela, saber retirar respostas adequadas, recorrendo a ferramentas de tecnologias de informação.

É neste contexto que os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) assumem um papel absolutamente central na gestão de informação georreferenciada. A crescente necessidade de cruzar a informação geográfica correspondendo a determinados temas para se proceder a análises de vários tipos, fez com que as análises temáticas individuais dessem lugar às chamadas análises integradas de carácter multidisciplinar.

Muito se tem escrito sobre os SIG, o que para um leigo mais parece um acrónimo de algo inalcançável, para os que iniciam nesta área um mundo novo e, para os experientes, pode significar mais dinheiro deitado à rua caso não seja bem implementado.

Efetivamente muito já se gastou em matéria de SIG sem que o investimento tivesse o retorno esperado. Ou não existe, ou se adquire *software* topo de gama e não se investiu em *hardware*, ou se investiu em ambos e falta rede, ou simplesmente falta formação adequada e, sobretudo faltam recursos qualificados para a implementação dos SIG e afetos ao projeto de forma exclusiva.

*Felizmente os decisores vão tendo cada vez mais a percepção de que um SIG é uma ferramenta fundamental, senão crucial para tomadas de decisão rigorosas. Quanto mais informação um decisor tiver ao seu dispor, mais capacidade de resposta eficaz e em tempo útil terá, principalmente se olharmos este mercado na perspetiva do cidadão, em que pode ver melhorados significativamente a qualidade dos serviços prestados. Qualidade essa, medida pelo rigor da informação prestada, pela rapidez na disponibilização da informação e pela capacidade de aceder à mesma sem entraves tecnológicos* (Dias, 2007).

Um sistema é um conjunto de elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado, devendo estar definido o objetivo geral a ser atingido. Sendo um sistema identificado pela relação entre o conjunto de componentes permitindo o fluxo de informação imprescindível à decisão eficaz, *os SIG constituem um conjunto organizado*

*de hardware, software, dados geográficos e recursos humanos, destinados a eficientemente visualizar, perguntar, analisar e interpretar os dados para compreender as relações, padrões e tendências, beneficiando organizações de todos os tamanhos e em quase todos os setores (ESRI, 2015). No entanto, um dos maiores desafios na utilização de um SIG tem a ver com cartografia: não é pelo facto de se usar software SIG que se compreende a natureza fundamental das relações espaciais. Uma vez analisado o mapa, os gestores de emergência necessitam de fazer perguntas adicionais sobre o porquê (o porquê de onde). O mapa mostra a distribuição de abrigos e de ocupação, por exemplo, mas a outra questão é por que alguns abrigos têm excesso de procura, enquanto outros não? Os recursos SIG devem ter consciência das armadilhas ao usar certos esquemas de classificação ou de simbologia, de modo a evitar deturpar dados ou exibir dados fora do contexto. (Holdeman, 2014).*

Para ultrapassar este constrangimento e dar resposta aos objetivos do projeto, a equipa afeta ao SIG deve ser multidisciplinar e deverá haver investimento tanto em formação especializada, assim como no acompanhamento constante em termos monitorização e evolução.

## 2. Modelo de Implementação de um SIG

A implementação do SIG pode obedecer a um modelo que passa por oito fases fundamentais, de acordo com Severino (2006).

Fase 1 – Formação da equipa SIG. Quando é decidido implementar o SIG é necessário constituir um grupo de trabalho com a responsabilidade de implementar, desenvolver e proceder à manutenção corretiva e evolutiva do sistema. Este grupo de trabalho deve ser multidisciplinar de forma a poder dar resposta a questões complexas no âmbito do planeamento da emergência, resposta, recuperação e mitigação.

Fase 2 – Diagnóstico. Nesta fase são identificados os objetivos e áreas de intervenção do SIG, é efetuado o levantamento de necessidades através de reuniões e/ou lançamento de inquéritos envolvendo todos os utilizadores potenciais, de forma obter-se um conhecimento da situação atual envolvendo os participantes no processo de mudança.

É ainda nesta fase que se efetua o levantamento exaustivo de dados disponíveis na instituição e propriedade de entidades públicas (Direção Geral do Território-DGT; Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas-ICNF; Comando Distrital de Operações de Socorro-CDOS; Autoridade Nacional de Proteção Civil-ANPC; Municípios; Bombeiros; entre outros) e privadas (Lisboa Gás; Eletricidade de Portugal; ...). Efetivamente, todos os municípios ao elaborar o Plano Municipal de Emergência (PME), Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI), Planos Municipais Operacionais (POM) entre outros planos e Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) passam a dispor de informação geográfica de caracterização do território, assim como a identificação dos principais riscos que podem influenciar as vidas humanas.

Fase 3 – Desenho conceptual do SIG. Após a fase de diagnóstico é possível identificar os fluxos de trabalho entre os serviços/ utilizadores ativos do SIG; desenhar a estrutura da base de dados, assim como estimar custos para a implementação da mesma. É ainda nesta fase que se define a alocação e gestão de recursos humanos e financeiros.

Fase 4 – Aquisição de *Software*. A aquisição e instalação do *software* deverá estar de acordo com as especificações da equipa SIG tendo em vista a integração dos sistemas de informação; nesta etapa também se deverá equacionar a aquisição ou atualização do *hardware* existente de forma a poder suportar tanto o volume de dados a analisar como as operações necessárias. Na escolha do *software*, que poderá ser de cariz comercial ou *open source* deverá ter-se em conta as soluções uma boa relação custo benefício. Deve ser um sistema compatível que permita a comunicação entre formatos diferentes de informação e diferentes sistemas. Também se deve pensar na compatibilidade com sistemas já instalados na organização para tarefas específicas e com os quais se pretenda a ligação.

Os utilizadores devem ser introduzidos no sistema, devem ter formação no *software* específico e apoiados por assistência adequada para começarem a utilizar os projetos. Todos os problemas devem ser resolvidos pela equipa SIG.

Já há alguns anos que uma comunidade de voluntários e organizações se dedicam ao desenvolvimento de um *software* SIG que pode

ser obtido gratuitamente na web e ter-se acesso a um conjunto de tutoriais. O QGIS (*acrônimo de Quantum GIS*) é um software SIG, de Código Aberto licenciado segundo a Licença Pública Geral GNU. O QGIS é um projeto oficial da Open Source Geospatial Foundation (OSGeo). Funciona em Linux, Unix, Mac OSX, Windows e Android e suporta inúmeros formatos, bases de dados, e funcionalidades (QGIS, 2015).

Fase 5 – Construção da base de dados. Esta fase requer mais esforço em termos de planeamento e gestão, devendo ter como base a cartografia oficial que segundo o nº 7 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de Julho, republicado pelo Decreto-Lei n.º 141/2014, de 19 de Setembro, são competentes para a elaboração de cartografia de base, topográfica e topográfica de imagem, a DGT, o IGeoE e os serviços responsáveis pelas atividades de cartografia nas Regiões Autónomas e, ainda, o IH, para a cartografia hidrográfica. *Um fator que deve ser tomado em conta para o possível sucesso do SIG é encarar a estrutura de dados existente como uma base de dados empresarial onde o acesso é fácil e rápido e a sua construção é possível de uma forma mais eficiente. Por outro lado elimina a duplicação de dados e a existência de cópias nos serviços. Os benefícios da partilha da base de dados central decorrem de todas as aplicações usarem a mesma base de dados, evitando duplicações e uniformizando as definições e a utilização dos dados. No entanto essa base de dados central deverá ter uma estrutura claramente definida e ser do conhecimento de todos os utilizadores.*

Nesta fase pode equacionar-se consultar entidades que disponibilizam gratuitamente informação geográfica através de download ou através de serviços, como: i) o Serviço de Mapas na Web (WMS); ii) o Serviço de Entidades Geográficas na Web (WFS); iii) o Serviço de Coberturas na Web (SCW); iv) o Serviço de Roteiro (Gaazetteer); v) o Serviço de catálogo na Web (CSW) e o iv) Descritor de Estilos de Representação (SLD) (Afonso, 2008), serviços também disponibilizados pela DGT. O acesso a serviços pelo SIG evita assim o download de informação geográfica, cuja responsabilidade de disponibilização é de outra entidade, podendo-se aceder à informação atualizada evitando o consumo de espaço em disco no servidor/ computador pessoal, evitando assim a redundância de informação.

Fase 6 – Desenvolvimento de aplicações técnicas e funcionais. Estas aplicações são concebidas para executar operações que dão resposta às necessidades diárias, como a atualização da informação cartográfica versus informação alfanumérica associada. Poderá passar por uma mera customização das ferramentas como ao desenvolvimento de aplicações específicas, com recurso a programação informática, de forma a efetuar rotinas que poderiam de alguma forma, se não existissem, permitir a introdução de erros ou simplesmente tornar algumas operações demasiado morosas ou mesmo impossíveis de efetuar.

Fase 7 – Desenvolvimento de aplicações dedicadas à disponibilização de informação. É nesta fase que se deve pensar na plataforma de disponibilização de incidentes, de riscos e de planos, através de plataforma web que sirva tanto internamente (através da intranet), como a nível público recorrendo internet, com níveis de restrição de acesso. A informação geográfica interativa assim como os mapas constituintes de planos podem ser disponíveis numa plataforma web, bem identificada, e com toda a informação agrupada e fácil consulta e interpretação.

Nesta fase devem-se pensar ainda em aplicações para dispositivos móveis tanto no sentido de informar continuamente a população como ao permitir que a população interaja com o sistema enviando atualizações de estado constantemente, tanto a nível de texto como através de envio de fotografias ou filmes. *Os dispositivos móveis têm geocodificação. Atualmente podemos, como por exemplo, olhar para o Twitter e ver o que está sendo dito e (mais importante), onde os tweets são provenientes. Os mapas dos tweets e o seu conteúdo podem fornecer uma melhor imagem da consciência situacional, impactos e status de cidadão numa abordagem top-down. É uma área excitante e nova que é relativamente inexplorada no presente* (Holdeman, 2014). Desta forma permite-se uma comunicação e uma participação ativa da população.

Não interessa que os planos apenas sejam feitos para os operacionais, estes devem ser partilhados com a população que, ao dispor de informação crítica antes da emergência ocorrer, permite que se tomem melhores decisões durante as emergências.

Fase 8 – Manutenção do SIG. Para um sistema se manter a funcionar é necessária uma dedicação contínua da equipa tanto no sentido da

sua manutenção como da sua evolução tecnológica. Deverá haver a preocupação de periodicamente lançar inquéritos no sentido de avaliar a satisfação dos utilizadores e medir a resposta do sistema às necessidades dos utilizadores. JRC mencionado por Afonso, 2008, p. 51 refere um estudo em que *demonstra a alta rentabilidade do investimento no que toca aos benefícios económicos e sociais quando as aplicações são orientadas aos utilizadores finais*. Assim, é importante que esta fase consista *na avaliação e monitorização do sistema, incidindo sobre a segurança e integridade dos dados, a documentação e publicitação das bases de dados e a integração com outros sistemas* (Afonso, 2008).

### 3. A aplicação dos SIG à Proteção Civil

Recorrendo aos SIG podemos começar por implementar a missão e atribuições da proteção civil. Segundo o artigo n.º 1 do Capítulo I da Lei de Bases (Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. D.R. n.º 149/2015, Série I), 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 e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram*.

Segundo a alínea d) do n.º 2 do artigo 2º do DL n.º 163/2014, a ANPC *tem como atribuições, no âmbito da previsão e gestão de risco e planeamento de emergência, promover o levantamento, previsão, análise e avaliação dos riscos coletivos de origem natural ou tecnológica e o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro*.

Para cada uma destas atribuições é possível implementar um SIG como uma ferramenta de produção de respostas eficazes.

De acordo com (Silva, Santos, & Anderson, 2009) *um desastre é um acontecimento normalmente súbito e imprevisível, de invulgar severidade e ou extensão, suscetível de provocar danos na vida e na saúde de muitas pessoas e prejuízos materiais avultados*. Os eventos

naturais não podem ser evitados, mas potenciais catástrofes pode ser ‘geridas’ para minimizar a perda de vida através de um ciclo de quatro partes composta pela mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Fernandes (2012) transmite que *os SIG também podem contribuir significativamente nas fases do ciclo de emergência, sendo fundamental na i) fase do planejamento, na correta caracterização do território, na identificação de vulnerabilidades e riscos e no apoio na criação de modelação de riscos; ii) na fase de resposta, no apoio ao posicionamento de meios e na elaboração de cartas temáticas; iii) na fase de recuperação, através da identificação e seleção de zonas de concentração local, na identificação e seleção de itinerários de evacuação e na identificação e seleção de abrigos temporários e de longa duração e iv) na fase de mitigação os SIG podem contribuir para a monitorização de ocorrências e na definição de estratégias de requalificação de espaços afetados.*

Nesta perspetiva, a análise geoespacial e os modelos baseados em SIG podem fornecer a base para o desenvolvimento de estratégias. Aliando as potencialidades do SIG a outras áreas como a Detecção Remota, recorrendo aos dados disponibilizados por um conjunto de satélites, e os Sistemas de Posicionamento Global (GPS), é possível alocar de recursos ao palco da emergência facilitando assim a tomada de decisão.

O modelo apresentado, da autoria de Severino (2007) embora orientado ao município poderá ser adaptado à proteção civil. No entanto é necessário ter em conta onde se encontra integrada a entidade para evitar redundância de informação. Atualmente os municípios já dispõem de um SIG municipal sendo apenas necessário integrar a informação necessária para dar resposta aos eventos de proteção civil. No entanto, em muitos municípios ainda não há o desenvolvimento de aplicações que permitam a análise em tempo real, a apresentação planos de evacuação, assim como a modelação de eventos, pelo que se torna necessário solicitar a informação e desenvolver toda a análise, distribuindo depois os resultados em imagens, tanto em formato vetorial como em papel.

É importante salvaguardar que num cenário de perigo, como um sismo, um incêndio, um ato terrorista, poderão falhar as tecnologias de informação, nomeadamente os servidores onde estão alojados tanto as

bases de dados como as aplicações. Para evitar surpresas desnecessárias deverá haver investimento na aquisição de servidores alternativos, localizados noutras áreas do município ou até do país, com redundância da informação, para que nestes cenários se possa rapidamente estabelecer o acesso à informação.

Após a construção da base de dados, na fase 5, é possível iniciar-se, em simultâneo, a análise de perigos e desastres e a modelação do risco de forma a se poder atenuar o impacto das situações de emergência. A educação da população, para a preparação de perigos, desastres e riscos constitui-se como outro vetor não menos importante, podendo-se proceder à sensibilização nas escolas, postos de atendimento públicos, locais de convivência da população sénior, e através de comunicação em jornais eletrónicos e *mupies*. A aplicação web interativa e a distribuição de mapas públicos deve fazer parte da divulgação de informação e estar presente no plano de comunicação. De forma a poder-se incluir todos os cidadãos é necessário ter em conta, não só os cidadãos com necessidades especiais mas também as comunidades estrangeiras devendo-se ter o cuidado de traduzir a informação para diferentes linguagem sob pena da mesma não chegar de igual forma a toda a população.

#### 4. Reflexão conclusiva

Embora os SIG façam parte dos planos curriculares de um grande número de cursos superiores, nomeadamente do curso de engenharia em proteção civil, a utilização de SIG nesta área ainda é muito rudimentar, podendo-se cingir à consulta de planos, muitas vezes efetuados por empresas privadas. Os operacionais que deveriam ter acesso a um SIG a funcionar em tempo real, permitindo não só consultar informação, como também proceder à sua atualização e, ao seu uso em caso de emergência, ainda está longe de fazer parte da rotina. O investimento nesta área não deve, nem pode ser um ato avulso, mas sim concertado com outras entidades para se beneficiar tanto na afetação de recursos, tanto humanos como financeiros. *Parece comum a todos os projetos o elevado investimento inicial, sobretudo nos casos em que há maior necessidade de aquisição, normalização e gestão de novos conjuntos de*

*dados geográficos e aquisição de tecnologia, custos que tenderão a diminuir à medida que os projetos evoluem e os custos iniciais de aquisição passam a custos de coordenação, manutenção e suporte* (Afonso, 2008). Os recursos humanos deverão possuir formação contínua adequada assim como flexibilidade para estarem no campo de forma a poderem transmitir o conhecimento aos operacionais recolhendo ao mesmo tempo as dificuldades na utilização do sistema, permitindo assim a sua melhoria contínua. O estabelecimento de protocolos com universidades que possam apoiar estes elementos na conceção de modelação adequada aos riscos que se pretendem trabalhar em determinada região; permite ainda uma troca de conhecimento benéfica para ambas as entidades, podendo resultar numa sociedade mais informada e mais participativa.

Atualmente sendo os SIG de fácil implementação, tendo em conta que estamos numa era privilegiada onde a informação geográfica e a oferta formativa são elevadas, assim como o acesso gratuito a *software* específico, começa a não haver desculpas para não se utilizar este sistema para dar resposta às necessidades de proteção civil. Com o recurso à deteção remota (imagens de satélite, drones,...) tanto para monitorização de eventos como para a georreferenciação de fenómenos, permite-nos uma integração de informação imediata no SIG. Esta possibilidade permite providenciar respostas em tempo real, como a solução de evacuação de determinada área tendo em conta os acessos que não estão obstruídos, ou encontrando o caminho mais próximo até um hospital, tendo em conta os impedimentos que vão ocorrendo em situação de emergência.

A possibilidade de antecipadamente antevermos cenários de perigo e avaliação do seu risco, elaborados com recurso a SIG, permite-nos gerir melhor a situação em fase de emergência, mas para o efeito dever-se-á disponibilizar esta informação à população em geral, tanto pela distribuição de folhetos onde apareçam os mapas como através da disponibilização de uma aplicação interativa do conhecimento geral que permita a consulta de toda a informação pertinente à tomada de decisão.

## BIBLIOGRAFIA

- Afonso, C. (2008). *Infra-Estruturas de Dados Espaciais nos Municípios: contributo para a definição de um modelo de implementação*. (ISEGI, Ed.) C&SIG.
- Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, [terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 161-A/2013, de 2 de dezembro, e 112/2014, de 11 de julho, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna].
- Decreto-Lei n.º 141/2014 de 19 de setembro, [sexta alteração ao HYPERLINK “<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/484653/details/normal?l=1>” \t “\_blank” \o “Decreto-Lei n.º 193/95” Decreto-Lei n.º 193/95 , de 28 de julho], que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a produção cartográfica no território nacional.
- Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto [Segunda alteração à HYPERLINK “<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/537862/details/normal?l=1>” \t “\_blank” \o “Lei n.º 27/2006” Lei n.º 27/2006 , de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil].
- Dias, H. (2007). *O SIG Municipal ao serviço do Cidadão/Munícipe*. Obtido em 29 de novembro de 2015, de @ geoCompetitivo.pt: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/SIG-Municipal-2007.pdf>
- ESRI (Ed.). (30 de novembro de 2015). *Environmental Systems Research Institute*. Obtido de <http://www.esri.com/what-is-gis>
- Fernandes, R., Fernandez, P., & Teixeira, M. (2012). Os Sistemas de Informação Geográfica como ferramenta de apoio à decisão em Proteção Civil. Em I. ESA, *III Encontro de Sistemas de Informação Geográfica, 17 e 18 de maio de 2012* (p. 31). Castelo Branco.
- Holdeman, E. (5 de novembro de 2014). *How GIS Can Aid Emergency Management*. Obtido de Emergency Management: <http://www.emergencymgmt.com/disaster/How-GIS-Can-Aid-Emergency-Management.html>
- Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. D.R. n.º 149/2015, Série I, [Segunda alteração, e republicação, à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil].
- Lourenço, F. V. (1999). O Conhecimento Geográfico na Proteção Civil. Em I. C. Portuguesa, *Inforgeo: A Interdisciplinaridade na Geografia Portuguesa: novos e velhos desafios*. (pp. 409-411). Lisboa: Edições Colibfrie e Associação Portuguesa de Autores.

- QGIS. (30 de novembro de 2015). *Quantum GIS*. Obtido de <http://www.qgis.org/>
- Raina, R. (13 de janeiro de 2013). *Emergency Response Management using GIS*. Obtido de Esri India: <http://pt.slideshare.net/EsriIndia/emergency-response-management-using-gis>
- Severino, E. (2006). *Sistemas de Informação Geográfica nas autarquias locais. Modelo de Implementação*. (Vol. Dissertação de mestrado em C&SIG). Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa.
- Silva, M., Santos, A., & Anderson, M. (31 de março de 2009). [http://www.prociv.pt/GLOSSARIO/Documents/GLOSSARIO-31\\_Mar\\_09.pdf](http://www.prociv.pt/GLOSSARIO/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf). (A. N. Civil, Ed.) Obtido em 30 de novembro de 2014, de Autoridade Nacional de Proteção Civil: [http://www.prociv.pt/GLOSSARIO/Documents/GLOSSARIO-31\\_Mar\\_09.pdf](http://www.prociv.pt/GLOSSARIO/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf)

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---



# Protecção Civil: A Tipificação Penal e a Investigação dos Incêndios, Instrumentos Indispensáveis à sua Redução<sup>1</sup>

*Civil protection: the legal framework and fire investigation, compulsory tools to its reduction*

ANTÓNIO M. D. CARVALHO<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa os incêndios florestais/rurais e urbanos em Portugal e o seu enquadramento na Protecção Civil. A definição dos bens jurídicos a proteger no caso de incêndio e a correcta identificação das suas causas, através de conhecimentos técnico-científicos, permitiu a evolução histórica da sua tipificação penal e contribuiu para o desenvolvimento de acções preventivas contextualizadas.

**Palavras-chave:** *incêndio, tipificação penal, investigação, prevenção, protecção civil.*

**Abstract:** This article analyzes forest/rural and urban fires in Portugal and its framework in Civil Protection. The definition of legal interests to protect in case of fire and the correct identification of their causes, through technical and scientific knowledge allowed the historical evolution of its criminal classification and contributed to the development of contextualized preventive action.

**Keywords:** *fire, typifying criminal, investigation, prevention, civil protection.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 11.7.2017; aprovado: 19.10.2017.

<sup>2</sup> Coordenador de Investigação Criminal da Polícia Judiciária – Aposentado.

## Introdução

Realizando uma abordagem à temática da Proteção Civil, terá necessariamente de envolver a problemática dos incêndios, nas vertentes florestal e urbana, nomeadamente, nos momentos da prevenção e da determinação das suas causas.

No âmbito desta abrangência teremos de salientar que o conhecimento objectivo das causas dos incêndios será sempre uma valência indispensável a orientar e planear as acções de prevenção, porquanto estas, decorrente da sua envolvência subjectiva terão de assentar no histórico factual de cada lugar em concreto e não tão-somente, como erroneamente se deduz, dar início a processos-crime, logo uma tarefa com objectivos meramente policiais ou judiciais.

Sendo certo que as ocorrências de incêndio, florestal ou urbano, estão maioritariamente subjacentes a comportamentos humanos, a título de dolo ou negligência, seremos impelidos para um raciocínio de que a prevenção terá de passar por estratégias dinâmicas de molde a impedir que esses comportamentos se tornem desadequados a cada situação risco em concreto.

Porém, uma dificuldade básica se identifica, prendendo-se com a definição da entidade com competência para essa determinação técnica.

Parecendo o problema legalmente solucionado, quando observando a LEI DE ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL – LOIC –, aprovada pela LEI N.º 49/2008, DE 27 DE AGOSTO, a mesma nos refere no seu artigo 7.º, n.º 3, al. f), “...É ainda da competência reservada da Polícia Judiciária a investigação dos seguintes crimes... *...Incêndio, explosão, libertação de gases tóxicos ou asfixiantes ou substâncias radioactivas, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo;*”, porém, uma primeira questão se coloca no sentido de saber quem determina se os factos foram praticados a título de dolo.

Certamente, seremos levados a confundir a investigação criminal – fase onde são carreados para o processo todos os elementos de prova –, com o momento a montante, desenvolvido no âmbito das medidas cautelares e de polícia – onde, através de uma Inspeção Judiciária tecnicamente sustentada se identificam e recolhem todos os vestígios

e informações existentes no espaço onde os factos foram praticados de molde a determinar a existência do facto ilícito.

Assim, surge a primeira fragilidade do sistema, quem e em que momento determina o tipo de culpa por parte do agente de forma a definir qual o Órgão de Polícia Criminal –OPC – competente para a investigação dos factos? Que conhecimentos técnicos detém o OPC de proximidade para realizar a recolha e validação dos elementos de prova que permitem essa determinação? Estará a competência para a investigação criminal dos factos dependente de interpretações aleatórias? Poderão as competências para uma Inspeção Judiciária eficiente ser determinadas administrativamente?

Esta é uma realidade factual, que parecendo estar resolvida pela existência de uma LOIC não deixa de estar longe da eficácia. Poderemos ainda questionar se, apesar de um OPC de proximidade ter competência por força de Lei Orgânica para a investigação das causas dos incêndios – v.g. florestais –, terá quadros suficientes com formação específica para, em tempo útil, no âmbito das medidas cautelares e de polícia, dar início à preservação e recolha dos elementos de prova, com o número de ocorrências verificadas em simultâneo em determinadas fases do ano.

Pelo expendido, fácil se tornará concluir as fragilidades dos processos de prevenção – por desconhecimento da real factualidade das causas que se pretendem prevenir – e do criminal – por, maioritariamente, não assentarem em pontos concordantes e tecnicamente estribados –, razão pela qual bastas vezes se fica por tomadas de decisão aleatórias e apenas subjacentes a meras convicções, nomeadamente, de que os incêndios em Portugal se devem a acções praticadas a título de dolo e, bastas vezes, de forma concertada.

Essas mesmas convicções têm norteado as alterações legislativas, que de uma forma ou de outra vão tipificando penalmente comportamentos e orientando as suas punições, conforme a seguir observaremos.

A prática de incendiar sempre foi censurada pelos povos, onde já o Código Visigótico do Século VII, punia “*com morte quem incendiasse casa alheia e com açoites quem incendiasse monte alheio ou árvores*”, passando pelas nossas Ordenações que mandavam punir os que *pussem fogo em casas, edifícios vinhas, searas, olivais e árvores de fruto*, até às legislações da segunda metade do século XIX que

tratavam com maior cuidado os *crimes de fogo posto*, inserindo-os no entanto no regime de protecção da propriedade e regulamentando-o como um crime de dano (*Comunicação apresentada no Seminário sobre Incêndios Florestais, Avelino Afonso Gonçalves, Maio de 1989*)”.

Em Portugal, actualmente, o crime de incêndio encontra-se previsto no CAPÍTULO III – Dos crimes de perigo comum – do Código Penal, mas nem sempre assim se verificou, pelo que se torna indispensável revisitar a evolução do normativo legislativo verificada nos últimos anos, em Portugal.

A presente abordagem aos crimes de perigo comum, nomeadamente o de incêndio, terá, necessariamente, de ser consubstanciada na evolução da tipificação penal do acto de provocar incêndio, de modo a permitir identificar os bens jurídicos, que ao longo dos anos, o legislador prometeu proteger com as sucessivas incriminações, assim como a forma de investigação do mesmo por parte do Órgão de Polícia Criminal competente.

## **Evolução histórica**

### *Decreto de 16 de Setembro de 1886*

O crime de incêndio foi tipificado pela primeira vez na lei penal no Decreto de 16 de Setembro de 1886, em vigor até final de 1982, no seu Livro Segundo – Dos crimes em especial-, Título V – **Dos crimes contra a propriedade** –, Capítulo IV – Do incêndio e danos –, Secção I – Fogo posto – e Secção III – Incêndio e danos causados com violação dos regulamentos –, tendo o articulado correspondente as seguintes redacções:

Art. 463.º Fogo posto – Será condenado na pena de prisão maior de dezasseis a vinte anos aquele que, voluntariamente, e por este meio destruir em todo ou em parte:

*1.º Fortificação, arsenal, armazém, arquivo, fábrica, embarcação pertencente ao Estado, ou edifício, ou qualquer lugar contendo, ou destinado a conter, coisas pertencentes ao Estado;*

- 2.º Edifício ou qualquer lugar habitado;
- 3.º Edifício destinado legalmente à reunião de cidadãos;
- 4.º Edifício destinado à habitação dentro de povoado, posto que não habitualmente habitado.

§ único. Para os efeitos do disposto neste artigo, n.º 2.º, considera-se lugar habitado nos comboios em movimento, ou por ocasião de entrarem em movimento, para transportar passageiros, qualquer dos carros do mesmo comboio, ainda que os passageiros não vão no mesmo carro.

Art. 464.º Fogo posto em lugar não habitado. – A pena será a de prisão maior de oito a doze anos, se o objecto do crime for:

1.º Embarcação, armazém ou qualquer edifício, dentro ou fora do povoado, não habitados nem destinados à habitação;

2.º Seara (a palavra seara compreende tanto a seara de pé como a já cortada ou ceifada –cfr. assento do STJ, de 10.Abril.57), floresta, mata ou arvoredos.

Art. 465.º Causalidade. – As penas determinadas nos dois artigos antecedentes serão aplicadas ao que tiver comunicado o incêndio a algum dos objectos que neles se enumeram, pondo voluntariamente o fogo a quaisquer objectos colocados, de modo que a comunicação houvesse de ter efeito natural do incêndio destes objectos sem acidente imprevisto.

Art. 466.º Morte resultante de fogo posto. – Será punido com a pena de prisão maior de vinte a vinte e quatro anos aquele que cometer o crime de incêndio, em qualquer dos casos enumerados nos artigos antecedentes, ocasionando a morte de alguma pessoa que, no momento em que o fogo foi posto, se achava no lugar incendiado.

Art. 467.º Crime frustrado. – As penas de delito frustrado serão aplicadas, quando o fogo posto não chegou a atear-se e a produzir dano, salvo quando o criminoso tentou mais de uma vez o incêndio, ou que este fosse objecto de concerto entre muitos criminosos, porque, em tais casos, será punido com as penas dos artigos 463.º e 464.º.

Art. 468.º Fogo posto em coisa própria. – O proprietário que puser fogo à sua própria coisa, será punido nos casos e com as distinções seguintes:

*1.º Se o objecto incendiado for edifício ou lugar habitado, a pena será a determinada no artigo 463.º;*

*2.º Em qualquer dos outros casos declarados nos artigos 463.º e 464.º, se o proprietário, pelo incêndio da sua própria coisa, causar voluntariamente prejuízo em qualquer propriedade de outra pessoa, será punido com as penas do artigo 464.º.*

*§ 1.º Quando o prejuízo ou o propósito de causar o prejuízo, consistir em fazer nascer um caso de responsabilidade para terceiro, ou em defraudar os direitos de alguém, a pena será a de prisão de um a dois anos e multa correspondente.*

*§ 2.º Fica salva, em todos os casos, além dos enumerados nesta secção, a responsabilidade do proprietário que põe fogo à sua própria coisa, pelos danos e pela violação dos regulamentos de polícia.*

Como se pode verificar, o crime de incêndio previa essencialmente a acção dolosa (fogo posto), entendido como um crime contra a propriedade e prevendo penas substancialmente elevadas, sendo estas justificadas com a importância que, então, assumia a defesa da propriedade privada, de acordo com a época, onde os danos patrimoniais tinham um valor significativo face ao baixo nível de vida do cidadão médio. Também a pena prevista para a morte resultante de fogo posto correspondia à do homicídio qualificado. Por sua vez, a pena prevista para o crime de fogo posto, de oito a doze anos de prisão, para edifícios não destinados à habitação ou a embarcações para edifícios era igual à prevista em espaço florestal ou agrícola.

Daqui se poderá concluir que, na época, o valor de habitação (quando utilizada), da propriedade do Estado e o património em geral, bem como a vida, quando destruídos pelo fogo intencional eram severamente protegidos e, conseqüentemente, altamente punidos.

### ***Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro***

O Código Penal que viria a ser aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro (cujo anteprojecto da parte especial seria da responsabilidade do Prof. Doutor Eduardo Correia, com os necessários

ajustamentos realizados pela Comissão encarregada de o rever, conforme o *Livro de Actas das Sessões da Comissão Revisora do Código Penal*), por sua vez, integraria o crime de incêndio no seu Livro Segundo – Parte Especial –, Título III – *Dos crimes contra os valores e interesses da vida em sociedade* –, Capítulo III – **Dos crimes de perigo comum** –, Secção I – Dos incêndios, explosões, radiações e outros crimes de perigo comum –, dando-lhe a seguinte redacção:

Art. 253.º Incêndio

1. *Quem provocar incêndio, criando um perigo para a vida ou integridade física ou para bens patrimoniais de grande valor de outra pessoa, será punido com prisão de 2 a 6 anos e multa de 100 a 150 dias.*

2. *Se o perigo referido no número anterior for imputável a título de negligência, a pena será a de prisão até 3 anos e multa até 120 dias.*

3. *Se o incêndio for causado por negligência, a pena será a de prisão até 1 ano e multa até 120 dias.*

Art. 254.º Perigo de incêndio

1. *Quem, por dolo ou grave negligência, criar perigo de incêndio em instalações ou estabelecimentos facilmente inflamáveis, florestas, matas ou arvoredos, searas ou campos onde se encontrem depositados ou semeados cereais, palha, feno ou outros produtos agrícolas facilmente inflamáveis, não os vigiando ou lançando objectos a arder, ainda que sem chama viva, será punido com prisão até 2 anos e com multa até 30 dias.*

2. *Se as coisas referidas no número anterior forem propriedade do agente, este só será punido se, a um tempo, a vida ou a integridade física, ou bens patrimoniais de grande valor de outra pessoa, forem por dolo ou grave negligência postos em perigo.*

Art. 267.º Agravação

*Quem, através dos crimes descritos nos artigos anteriores, causar, com negligência, a morte ou lesão corporal grave de outrem será punido na moldura penal que ao caso caberia, agravada de metade.*

Com a nova redacção, pretendeu-se punir as condutas que representassem perigo (concreto ou abstracto) e que dessa forma o tipo legal fosse preenchido sem que para tal fosse preenchido o resultado – dano. A introdução deste princípio ter-se-á devido à censurabilidade de algumas acções, considerando os resultados que poderão vir a produzir, pelo que não se tornava necessária a verificação dos mesmos, mas sim proteger o momento em que o perigo se verifica.

Neste caso estamos perante um crime de perigo concreto, exigindo a lei a verificação de perigo, para bens ou pessoas determinadas.

A evolução resulta na congregação das várias situações passíveis de serem objecto do crime, concretamente a vida, a integridade física e bem patrimonial de grande valor de outra pessoa, sendo para tal necessário manusear o meio de ignição e colocar em perigo, por meio do fogo, alguns daqueles bens.

Nesta vertente, a agravação de metade da moldura penal prevista para o caso, desde que praticada a título de negligência, para situações onde resultar a morte ou lesão corporal grave de outrém.

A criação de um artigo para prever e punir o perigo de incêndio, traduziu a vontade do legislador de condicionar comportamentos, nomeadamente, o uso do fogo, que incidissem no espaço agro-florestal, considerando-se nessa época “*Floresta – grande e espessa reunião de árvores e arbustos*”, “*Mata – reunião de árvores em que não entram as que vulgarmente se chamam frutíferas*” e “*Arvoredo – compreende um conjunto de árvores abrangendo mata e pomar mais genérico*”, in “C. P. Anotado – 1983, Dr. Luís Osório.

O novo código, para além dos elementos tipo do crime, viria ainda a alterar por completo as molduras penais, nomeadamente a do crime de incêndio, que, no entanto, se viria a manifestar insuficiente e desadequada.

Realidade esta que conjugada com o aumento exponencial dos incêndios florestais praticados a título de dolo, resultante do êxodo das populações das zonas rurais para o litoral, quer devido à necessidade indevida de alteração do uso dos solos, quer ainda a alterações de ordem política, nomeadamente, em anos de eleições, levou à criação, três anos depois, da **Lei n.º 19/86, de 19 de Julho** – Sanções em caso de incêndios florestais, com o seguinte teor:

Art. 1.º

1 – *Quem incendiar florestas, matas ou arvoredos que sejam propriedade de outrem ou que, sendo propriedade do agente, tenham valor patrimonial considerável ou possam, pela sua natureza e localização, comunicar o incêndio a florestas, matas ou arvoredos de outrem será punido com prisão de três a dez anos.*

2 – *Se da conduta referida no número anterior resultar perigo para a vida ou integridade física de outra pessoa, a pena aplicável será a de quatro a doze anos.*

3 – *Se da conduta referida no n.º 1 resultar a morte de uma ou mais pessoas, a pena aplicável será a de prisão de cinco a quinze anos.*

4 – *As penas previstas nos números anteriores serão agravadas para o dobro no seu limite mínimo em relação à pessoa que incitar ou determinar outrem à prática do crime para obter uma recompensa ou vantagem ou um enriquecimento para si ou para terceiro ou ainda para causar prejuízo a outrem.*

5 – *Não são abrangidas pelo disposto no n.º 1 a realização de trabalhos e outras operações que, segundo o conhecimento e a experiência da técnica florestal, se mostrem adequadas, desde que sejam efectuadas, de acordo com as regras aplicáveis, por pessoal qualificado ou por outra pessoa devidamente autorizada a combater incêndios, prevenir, debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa e conservação.*

Art. 2.º

1 – *Quem, por negligência, incendiar florestas, matas ou arvoredos que sejam propriedade de outrem ou que, sendo propriedade do agente, tenham valor patrimonial considerável ou possam, pela sua natureza e localização, comunicar o incêndio a florestas, matas ou arvoredos de outrem será punido com pena de prisão até três anos.*

2 – *Quem, através da conduta referida no número anterior, causar a morte ou lesão corporal grave de outra pessoa será punido com prisão até cinco anos e multa de 100 a 120 dias.*

Art. 3.º

1 – *Quem impedir o combate aos incêndios nos bens referidos nos artigos anteriores será punido com prisão de três a dez anos.*

2 – *Quem dificultar a extinção dos incêndios nos bens referidos nos artigos anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combater os mesmos, será punido com prisão até dez anos.*

Art. 4.º

*Quando qualquer dos crimes previstos nos artigos anteriores seja cometido por indivíduo inimputável, ser-lhe-á aplicada nos termos e limites da lei, a medida de segurança prevista no artigo 91.º do CP (pressupostos e limites para o internamento de inimputáveis), sob a forma de internamento intermitente e coincidente com a época normal de fogos.*

*Segue-se no diploma mais um artigo de primordial importância, art.º 5.º, onde os números 2 e 3 prevêm e regulam o uso autorizado do fogo e de prevenção através da redução de combustíveis.*

Porém, face ao grande aumento de incêndios agro-florestais entretanto verificados, com causalidade eminentemente negligente, a partir de situações de uso do fogo, e para complementaridade da Lei n.º 19/86, de 19 de Julho, no que concerne ao reajustamento do montante das coimas, foi criado o Decreto-Lei n.º 334/90, de 29 de Outubro, que refere nos seus artigos mais importantes:

Art.º 1.º

1 – *Quem proceder ao corte, abate ou desbaste de árvores em povoamentos florestais é obrigado a proceder à recolha e transporte dos produtos sobrantes para local afastado no mínimo de 200m da mata, que deverá ser previamente limpo de mato ou outra qualquer vegetação.*

2 – *A operação descrita no número anterior deve ser efectuada no prazo máximo de 15 dias a contar do termo do corte, abate ou desbaste de árvores.*

3 – ...

Art. 2.º

1 – *Constitui contra-ordenação punível com coima...*

- a) *Fazer queimadas em terrenos situados no interior das matas ou na sua periferia até 300m dos seus limites;*
- b) *Fazer fogo de qualquer espécie, incluindo fumar, no interior das matas e nas vias que as atravessam;*
- c) *Lançar foguetes ou qualquer espécie de fogo-de-artifício dentro de matas e numa faixa mínima de 500m a contar dos seus limites;*
- d) *Lançar balões com mecha acesa;*
- e) *Utilizar máquinas de combustão interna ou externa, incluindo locomotivas, no interior das florestas ou na sua rede viária quando não estejam equipadas com dispositivos de retenção de faúlhas ou faíscas, salvo moto-serras, moto-roçadoras e outras pequenas máquinas portáteis;*
- f) *Queimar lixo em qualquer quantidade no interior das florestas e numa faixa limite de 100m, bem como nas lixeiras situadas numa faixa de 500m a partir do limite das matas, salvo quando estas sejam completamente isoladas por uma faixa envolvente, com uma largura mínima de 100m, em que tenham sido totalmente eliminados os matos em todas as zonas florestais, qualquer que seja a sua classificação, e durante os períodos declarados “época de incêndios”, nos termos do art.º 3.º do Dec.-Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro.*

2 – *Constitui contra-ordenação punível com coima...*

- a) ...
- b) *Limpar o mato num raio mínimo de 50m à volta de habitações, dependências, estaleiros, armazéns, oficinas ou outras instalações;*
- c) ...
- d) ...
- e) ...

3 –

4 – *Os actos descritos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 não constituem contra-ordenação desde que o agente tenha tomado todas as providências adequadas à prevenção do potencial perigo de incêndio.*

Este diploma legal não viria, contudo, a surtir o efeito desejado por razões várias, nomeadamente, pelo facto da retirada dos sobrantes

do local de intervenção silvícola ser mais dispendioso do que muitas vezes o valor do material lenhoso extraído; do legislador colocar na mão do responsável pela acção do uso do fogo a capacidade técnica para avaliar se a sua conduta era ou não adequada à prevenção do potencial perigo de incêndio, este regime legal significava que estas acções eram simultaneamente, proibidas e permitidas durante todo o ano, ocorrendo esta última situação quando observadas as condições mínimas de segurança, contudo como não era possível aquilatar do meio idóneo a impedir o incêndio, porquanto só era possível fazer essa avaliação depois da acção se encontrar concluída (*cfr n.º 4 do art.º 2.º*), esta solução redundou num fracasso.

### *Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março*

De Janeiro de 1989 a Janeiro de 1991, a Comissão de Revisão do Código Penal, presidida pelo Professor Figueiredo Dias, a partir do Anteprojecto de 1987, procede à discussão do articulado, *cfr.* o Livro de Actas e Projecto da Comissão de Revisão do C.P., MJ 1993, sendo o mesmo alterado através do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, Livro Segundo – Parte Especial –, Título IV – Dos crimes contra a vida em sociedade –, Capítulo III – Dos crimes de perigo comum –, passando a ter a redacção que manteve até 14 de Setembro último:

Art. 272.º – Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas

1. *Quem:*

a) *Provocar incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício ou construção, a meio de transporte, a floresta, mata, arvoredo ou seara;*

b) *Provocar explosão por qualquer forma, nomeadamente mediante utilização de explosivos;*

c) *Libertar gases tóxicos ou asfixiantes;*

d) *Emitir radiações ou libertar substâncias radioactivas;*

e) *Provocar inundação, desprendimento de avalanche, massa de terra ou de pedras; ou*

*f) Provocar desmoronamento ou desabamento de construção; e criar desse modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos.*

*2. Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

*3. Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.*

Art. 285.º – Agravção pelo resultado

*Se dos crimes previstos nos artigos 272.º, 273.º, 277.º, 280.º, ou 282.º a 284.º, resultar a morte ou a ofensa à integridade física grave de outra pessoa, o agente é punido com a pena que ao caso caberia agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo.*

Art. 286.º – Atenuação especial e dispensa de pena

*Se, nos casos previstos nos artigos 272.º, 273.º, 277.º, ou 280.º a 284.º, o agente remover voluntariamente o perigo antes de se ter verificado dano considerável, a pena é especialmente atenuada ou pode ter lugar a dispensa de pena.*

A Lei n.º 19/86, de 19 de Julho, *não seria revogada* pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, porquanto a Comissão de Revisão do Código Penal (acta n.º 32) entendeu, na reunião onde este artigo seria discutido, nas palavras do Professor Figueiredo Dias, deixar incólume “*no respeito pela Assembleia da República, deixaria incólume essa lei (a lei de introdução do CP ressalvará a vigência, total ou parcial, da Lei n.º 19/86)*”. A necessidade da lei de introdução ressalvar a vigência, total ou parcial, da Lei n.º 19/86 de 19 de Julho, foi registada pela Comissão, de acordo com a acta n.º 48 das reuniões, o que não se verificaria posteriormente.

No que concerne às penas previstas, verificou-se um agravamento das mesmas, sendo inclusivamente a acção praticada a título de negligência, uma das mais punidas no Código.

É de considerar de primordial importância do artigo 272.º, não só pelos bens jurídicos que protege mas também pela especificidade

técnica necessária à sua interpretação e recolha de informação, de forma a correctamente poder tipificar os factos observados. Com efeito, de entre outros, este visa punir o perigo: não um perigo qualquer mas sim o concreto, que ocorrendo antes de se observar um resultado –dano-, é logo punido o momento em que o mesmo se manifesta (resultando bastas vezes de uma acção de reduzido envolvimento que vem a provocar resultados catastróficos).

Mas o perigo concreto a observar tem por objectivo proteger o bem jurídico da vida ou da integridade física de outrem, assim como os bens patrimoniais, alheios. Estes não poderão ter um valor qualquer, sendo ainda necessário que o mesmo tenha um valor elevado, de acordo com as disposições legais previstas para os crimes contra o património (*cf.* art. 202.º, *al. a)* do CP), pois caso contrário estaremos apenas perante uma tipificação do crime de dano (p.p. art.º 212.º do CP).

Em abstracto este artigo applicava-se a todos os materiais ou circunstância passíveis de se inflamarem, em espaço urbano ou agro-florestal, para além de outras acções tipificadas no mesmo, mas que caem fora do contexto da nossa apreciação.

### *Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro*

No mesmo ano de 1995, como as acções negligentes, pelo uso do fogo, continuassem a ser uma das maiores causas para os incêndios florestais, e como se verificasse alguma dificuldade das polícias em recolher prova para incriminar esse tipo de crime e dos tribunais em levar os autores a julgamento, o Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, vem criar normas que permitissem aos governadores civis regulamentar/controlar algumas dessas actividades, mediante prévia audição e autorização dos bombeiros, retirando-se dessa forma aos particulares o poder de decidir quanto ao eventual risco de incêndio, pelo que este diploma prevê:

Art. 37º

*1 – É proibido acender fogueiras nas ruas, praças e mais lugares públicos das povoações, bem como a menos de 30 m de quaisquer*

*construções e a menos de 300 m de bosques, matas, searas, palhas, depósitos de substâncias susceptíveis de arder, independentemente da distância, sempre que deva prever-se risco de incêndio.*

*2 – Pode o governador civil licenciar as tradicionais fogueiras de Natal e dos santos populares estabelecendo as condições para a sua efectivação e tendo em conta as precauções necessárias à segurança de pessoas e bens”*

Art. 38º

*1 – É proibido fazer queimadas que de algum modo possam originar danos em quaisquer culturas ou bens pertencentes a outrem;*

*2 – O governador civil pode autorizar a realização de queimadas mediante autorização prévia dos bombeiros da área, que determinarão as datas e os condicionamentos a observar na sua realização”.*

### ***Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro***

Com este diploma visou-se passar para as Câmaras Municipais as competências até então cometidas aos governos civis em termos de licenciamento de actividades, pelo facto de estas se encontrarem numa situação de maior proximidade com as populações rurais, em virtude do instrumento de decisão nas mãos dos governos civis não ter surtido os efeitos desejados.

Assim, os artigos 39º e 40º do novo diploma legal correspondem aos artigos 37º e 38º do Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro.

**Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro – Código Penal (23.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82 de 23 de Setembro)**

A Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro, em vigor desde 15 de Setembro último, no que reporta aos incêndios, viria a autonomizar o crime de Incêndio florestal do de Incêndios nos demais espaços, retomando assim, conforme anteriormente expandido, doutrinas antigas sobre a tipificação dos factos provocados através do fogo.

Desse modo temos no diploma o crime de incêndio previsto e punido no Livro Segundo – Parte Especial –, Título IV – Dos crimes contra a vida em sociedade –, Capítulo III – Dos crimes de perigo comum –, passando o articulado a ter a redacção seguinte:

Art. 272.º – Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas

1. *Quem:*

a) *Provocar incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício, construção ou meio de transporte;*

b) *Provocar explosão por qualquer forma, nomeadamente mediante utilização de explosivos;*

c) *Libertar gases tóxicos ou asfixiantes;*

d) *Emitir radiações ou libertar substâncias radioactivas;*

e) *Provocar inundação, desprendimento de avalanche, massa de terra ou de pedras; ou*

f) *Provocar desmoronamento ou desabamento de construção; e criar desse modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos.*

2. *Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

3. *Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.*

*Este artigo, que se manteve inalterado após a revisão do código e que se a aplica em todos os espaços à excepção do florestal e agrícola (nas situação de searas), dá-nos a seguinte moldura penal, em função dos tipos de culpa:*

Número	Ação	Perigo	Pena
1.	Dolo	Dolo	3 a 10 anos
2.	Dolo	Negligência	1 a 8 anos
3.	Negligência	Negligência	Até 5 anos

Para uma análise objectiva à sua interpretação e aplicação, considerando a componente técnica do mesmo, teremos de o decompor em duas partes: a **acção** (que terá de ser uma acção típica) **de provocar incêndio** (pretendendo-se um resultado da acção estaremos perante um crime formal, onde o autor já cria um perigo em abstracto). Incêndio, que terá de ser de **relevo**. Aqui o relevo (uma constante do código onde a maioria dos actos passíveis de tipificar uma conduta terão de ser de relevo) não terá a ver com o resultado final, como bastas vezes, de forma errada, é interpretado, mas sim com a característica da combustão, o que por si só se torna numa redundância: o incêndio, sendo uma combustão descontrolada no espaço e no tempo já subentende a libertação de calor suficiente para fazer inflamar os materiais que lhe estão contíguos.

Quanto ao meio empregue para provocar o incêndio, o código utiliza a expressão, “**pondo fogo**”, pois outras formas existem para desencadear a ignição capaz de inflamar um material combustível, havendo contudo necessidade de se verificar uma proporcionalidade entre a fonte de calor, na sua intensidade e tempo de aplicação, e o material passível de se inflamar. Sendo o fogo uma combustão controlada no espaço e no tempo, pressupõe-se passível de ser manuseado pelo agente, logo a acção que aqui se pretende tipificar será a de provocar o incêndio e não a de manusear o meio de ignição.

Esta acção terá de criar **perigo** (no número um do artigo este “criar” subentende ser necessário um dolo de perigo, logo exige-se a criação de um perigo que pode criar aquele dano, mas encontrando-se a montante desse), sendo este um perigo concreto, que resulta tecnicamente na possibilidade do calor produzido pelo incêndio, que se transmite fisicamente, ser passível de vir a inflamar e conseqüentemente, destruir os materiais que se lhe encontram contíguos (horizontal ou verticalmente) ou a uma distância capaz de recepcionar essas quantidades de calor.

O perigo para a vida ou para a integridade física resulta também de o calor produzido ser transmitido por radiação (através das ondas electromagnéticas sobre a superfície do corpo) ou por convecção (através da inspiração de ar quente ou da inalação de resíduos da combustão), para além do contacto directo com as chamas.

Caso não se verifique a existência de perigo para bens patrimoniais alheios de valor elevado (50 Unidades de Conta), então estaremos perante um simples crime de dano (art.º 212.º do CP), que apenas poderá ser cometido a título de dolo.

Ainda no respeitante à Lei nº 59/2007, de 4 e Setembro, no seu Capítulo III – Disposição comum –, o art. 11.º – Norma revogatória –, alínea b), refere que *são revogados* os artigos 1.º a 4.º da Lei nº 19/86, de 19 de Julho, situação que finalmente se verifica, passando a moldura penal do crime de incêndio florestal apenas a ser regulada pelo Código Penal em vigência.

Art. 274.º – Incêndio florestal

1 – *Quem provocar incêndio em floresta, mata, arvoredos ou seara, próprias ou alheias, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

2 – *Se, através da conduta referida no número anterior, o agente:*

a) *Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado;*

b) *Deixar a vítima em situação económica difícil; ou*

c) *Actuar com intenção de obter benefício económico;*

*é punido com a pena de 3 a 12 anos.*

3 – *Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos.*

4 – *Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.*

5 – *Se a conduta prevista no número anterior for praticada por negligência grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.*

6 – *Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

7 – *Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.*

8 – *Não é abrangida pelo disposto nos n.ºs 1 a 5 a realização de trabalhos e outras operações que, segundo os conhecimentos e a*

*experiência da técnica florestal, se mostrem indicados e forem levados a cabo, de acordo com as regras aplicáveis, por pessoa qualificada ou devidamente autorizada, para combater incêndios, prevenir, debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa ou conservação.*

*9 – Quando qualquer dos crimes previstos nos números anteriores for cometido por inimputável, é aplicada a medida de segurança prevista no artigo 91.º, sob a forma de internamento intermitente e coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de incêndios.*

A representação da sua moldura penal, em função dos tipos de culpa, será:

Número	Acção	Perigo	Pena
*1.	Dolo	---	1 a 8 anos
2.	Dolo	Dolo	3 a 12 anos
3.	Dolo	Negligência	2 a 10 anos
*4.º	Negligência	---	até 3 anos ou multa
5.º	Negligência grosseira	ou Negligência	até 5 anos
6.	Dolo	---	1 a 8 anos
7.	Dolo	---	1 a 5 anos

Este artigo, com uma construção totalmente nova, traz-nos algumas inovações no que respeita ao bem jurídico protegido, nomeadamente, no que concerne ao n.º 1, onde acima do conceito de posse ou detenção da propriedade, se colocou inequivocamente o valor patrimonial do bem socialmente estatuído, punindo quem provocar incêndio em espaço florestal ou similar, ou em seara, independentemente de ser ou não o seu proprietário.

Deste modo, a designação do artigo deveria ser a de “incêndio rural”, já que, intrinsecamente, trata de factos que ocorram ou se propaguem em espaço florestal ou similar e agrícola (seara), o que, numa leitura restritiva, poderia conduzir-nos à Conclusão de que, se o

incêndio deflagrasse em espaço fora do tipificado pelo n.º 1 do artigo (floresta, mata, arvoredos ou seara), independentemente de criar perigo conforme o previsto na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, não poderia ser tipificado pelo mesmo e, ao não ser tipificado no art. 272.º, cairia numa situação não punível por incêndio, mas tão-somente pelo crime de dano (p.p. pelo art. 212.º ou 213.º do CP, respectivamente, dano e dano qualificado)

Deixa também de ser referido o facto de o incêndio ter de ser de relevo, decisão completamente acertada, de acordo com o já explicitado, tal como não contemplar qualquer alusão ao meio de ignição, situações previstas para os outros tipos de incêndio para além do florestal.

De salientar que o facto do valor em sociedade se sobrepôr aos interesses pessoais do proprietário tem uma lógica já anteriormente identificada mas nunca aplicada, tanto mais que se tratava de um crime público, pois o usufruir de um bem comum – florestal – e evitar alterações ambientais serão um dever de toda a sociedade, tal como o evitar a destruição de searas, um bem económica e socialmente a proteger.

Na mesma linha de tipificação está o facto de o n.º 4 prever a punição dos mesmos factos desde que praticados a título de negligência, passado a ser tipificados e punidos pelo n.º 5 se a negligência for grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado. Existe aqui uma manifesta intenção do legislador em tentar reduzir um grande número de ocorrências em Portugal, que resultam de situações praticadas a título de negligência, apesar de todas as acções de prevenção desenvolvidas pelos mais diversos meios e instituições, e que aos seus autores seja aplicada uma pena.

Também comportamentos dolosos, tendentes a impedir o combate ou a dificultar a extinção dos incêndios florestais referidos, passaram a ser punidos.

Permite, contudo, o uso do fogo em situações destinadas ao combate, prevenção ou demais actividade de silvicultura, desde que, conforme os casos, realizadas por pessoa habilitada.

Outra das inovações é a aplicação de pena de internamento intermitente, no período de maior risco de incêndio florestal, a indivíduos a

quem for reconhecida a inimputabilidade, considerando que no crime em apreço, está reduzida a possibilidade de reincidência no mesmo crime no período de inverno. Neste caso apenas se verifica um constrangimento, o de o período de internamento ou de cumprimento descontínuado das penas ocorrer em datas balizadas pelo Juiz, em sede de sentença, e não decorrente do real risco de incêndio, definido de acordo com as condições meteorológicas observadas em cada momento ou ano civil.

Teremos ainda de salientar o facto de o artigo se referir a incêndios florestais e tratar de incêndios agro-florestais, ou seja, tipificar e punir comportamentos em espaços rurais, o que se deve à interacção entre o espaço florestal ou similar e o agrícola, neste caso concreto de searas, pelo que deveremos clarificar os conceitos, defendidos pelos técnicos de silvicultura, considerando as mutações resultantes da actual exploração agro-florestal.

Assim, numa perspectiva de glossário (segundo terminologia utilizada no ICNF), teremos que **floresta** é um espaço com uma superfície superior a meio hectare (5.000m<sup>2</sup>) coberta por espécie arbórea florestal, desde a projecção das suas copas ao solo e cubram mais de 10% dessa superfície; **Mata**, é um espaço florestal ordenado, conduzido segundo técnicas de silvicultura; **Arvoredo**, um conjunto florestal arbóreo da mesma espécie, sem condução silvícola nem área específica; **Arvoreto**, conjunto florestal arbóreo de espécies mistas, podendo integrar algumas de fruto; e **Seara**, produção cerealífera em que a sua espiga (cereal) se encontre no local, implantada na terra ou depois de ceifada, ainda depositada na terra.

Outra das dificuldades residuais na aplicação deste artigo será o da sua necessária conjugação com o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, nomeadamente no seu Capítulo V – Uso do fogo –, onde se inserem os art. 26.º – Fogo controlado –, art. 27.º – Queimadas –, art. 28.º – Queima de sobrantes e realização de fogueiras –, art. 29.º – Foguetes e outras formas de fogo- e art. 30.º – Maquinaria e equipamento –, com observância do art. 3.º – Definições –. Porquanto, para tipificar os factos no que concerne ao tipo de culpa na acção, não se poderá perder de vista que aqui a acção é a de provocar incêndio e, se o meio de ignição provem de uma actividade de uso do fogo, teremos de ter em conta se essa acção está expressamente proibida ou

se necessita de uma avaliação/interpretação prévia do agente ou, ainda, se apenas era possível realizar mediante prescrição técnica de pessoa superiormente reconhecida para o efeito, de modo a recolher elementos passíveis de nos definir, com o maior grau de precisão possível, se o agente provocou o incêndio a título de dolo (numa qualquer das suas modalidades), negligência grosseira ou negligência, sendo que essa interpretação passará pelo forma como o mesmo usou/manuseou o meio de ignição, que neste caso poderá ser o calor resultante da fonte de calor produzido para uma actividade agro-florestal devida.

Não será demais aqui lembrar que o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, regulamenta, para além do mais o uso do fogo, e que só quando o mesmo se descontrola passamos a ter um incêndio, previsto e punido pelo código penal, provocado com um meio de ignição que é o calor libertado pela actividade de uso do fogo.

Esta situação poderá ainda conduzir-nos a outra, onde o facto não seja tipificado pelo crime de incêndio, praticado a qualquer título, o que nos conduzirá a uma situação de dano produzido através de fogo ou, em última análise, não tipificável como crime, no caso de acção de dano praticada a título de negligência (inexistente na nossa moldura penal) ou sem produzir danos quantificáveis monetariamente, face ao tipo de material atingido pelo incêndio (combustão descontrolada).

No presente Diploma teremos ainda de considerar o seguinte articulado:

Art. 285.º – Agravação pelo resultado

*Se dos crimes previstos nos artigos 272.º a 274.º, 277.º, 280.º, ou 282.º a 284.º, resultar morte ou a ofensa à integridade física grave de outra pessoa, o agente é punido com a pena que ao caso caberia, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo.*

Art. 286.º – Atenuação especial e dispensa de pena

*Se, nos casos previstos nos artigos 272.º a 274.º, 277.º, ou 280.º a 284.º, o agente remover voluntariamente o perigo antes de se ter verificado dano considerável, a pena é especialmente atenuada ou pode ter lugar a dispensa de pena.*

Como se pode observar, a aplicação deste artigo torna-se impossível quando o agente não praticar a acção nos espaços objectivamente definidos no artigo –*floresta, mata, arvoredos ou seara*–, deixando assim penalmente desprotegidos todos os bens que constituíam o restante espaço arbóreo e que bastas vezes são a real causa para a propagação dos incêndios até atingirem elevadas áreas.

Concomitantemente, os défices de fiscalização para as actividades agro-florestais e de aplicações de coimas para os ilícitos identificados e que se encontravam, maioritariamente, na alçada dos presidentes das câmaras municipais respectivas, conduziam a alguma ineficácia na vertente da prevenção através da identificação e respectiva punição de infracções, constatadas pelos Órgãos de Polícia Criminal de competência específica.

Este conjunto de situações levaria a uma alteração substancial do artigo 274.º do Código Penal (28ª ALTERAÇÃO), através da LEI 56/2011, DE 15 DE NOVEMBRO, concretamente, no seu n.º 1, que passou a ter como redacção:

*“1 – Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.”*

Com esta nova tipificação de definição dos locais onde a acção fosse praticada, passou a estar coberto todo o tipo de vegetação, desde que a combustão se desenvolvesse de forma descontrolada, no espaço e no tempo, com características de incêndio e sobre a qual tivesse de recair combate.

Minorava-se a possibilidade de toda e qualquer acção, praticada sobre vegetação em espaço rural, cair fora da acção penal, migrando a punição dos seus agente para os tribunais. Com a presente alteração, continuava a criação do perigo como uma agravante do tipo.

Como reforço desta medida, o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, teria a sua 4ª ALTERAÇÃO, através do DECRETO-LEI n.º 83/2014, DE 23 DE MAIO, nomeadamente, nos seus números 3, 4 e 5, do artigo 40.º, que passou a ter a redacção:

“3 – A instrução dos processos relativos às contraordenações previstas no n.º 2 do artigo 38.º compete:

a) À entidade autuante, de entre as referidas no artigo 37.º, nas situações previstas nas alíneas a), b), c), d), o) e p) do n.º 2 do artigo 38.º;

b) Ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., nos restantes casos.

4 – A aplicação das coimas previstas no presente decreto-lei, bem como das sanções acessórias, das quais deve ser dado conhecimento às autoridades autuantes, compete às seguintes entidades:

a) Ao secretário-geral do Ministério da Administração Interna, nos casos a que se refere a alínea a) do número anterior;

b) Ao conselho diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., nos casos a que se refere a alínea b) do número anterior.

5 – As competências previstas nos n.ºs 3 e 4 podem ser delegadas, nos termos da lei.”

Com a presente alteração, a instrução dos processos de contra-ordenação da maioria das infracções passou a ser da responsabilidade da entidade autuante, assim como a aplicação da coima do Secretário-geral do Ministério da Administração Interna ou na entidade por ele delegada, retirando às Câmaras Municipais a intervenção neste processo, com carácter eminentemente *retaliativo/preventivo*, de forma a evitar uma análise e avaliação por entidade de *proximidade*.

Observada a importância da realização da Inspeção Judiciária tendente à determinação das causas dos incêndios ser realizada o mais próximo possível do cometimento do facto, de molde a garantir a preservação do espaço e dos meios de prova disponíveis, faremos então uma abordagem técnica ao seu desenvolvimento.

## A Investigação

A investigação do crime de incêndio, tal como os demais, desenvolve-se em duas fases distintas, a primeira, no âmbito das medidas

cautelares e de polícia para garantir as providências cautelares quanto aos meios de prova consiste na realização da inspecção judiciária, baseia-se essencialmente em proceder a exame dos vestígios do crime (prova material) e a sistematizá-los com a informação colhidas das pessoas (prova pessoal) e a segunda, desenvolvida nas investigações subsequentes no âmbito do inquérito, para além dos elementos de prova passíveis de serem sujeitos e exame pericial, no Laboratório de Polícia Científica da PJ.

Contudo, o primeiro entrave ao êxito da investigação e o de poder levar em tribunal à condenação dos autores decorre da lacuna da Lei, porquanto, sendo bem claro na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), aprovada pela LEI N.º 49/2008, DE 27 DE AGOSTO, que a competência reservada para a investigação do crime de incêndio, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo é da Polícia Judiciária, cfr. Art.º 7º, n.º 3, al. f) do mesmo diploma, não se prevê em qualquer local, como?, que Órgão de Polícia Criminal (OPC)? e em que momento?, a forma de determinar o tipo de culpa por parte do potencial autor. Ou seja, essa discorrência terá de advir dos elementos obtidos no decurso das acções de investigação realizadas no âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia – em sede da Inspecção Judiciária –, mas tendo como referência que as mesmas terão de ser realizadas por elementos tecnicamente apetrechados e não designados por mera via administrativa, de forma casuística ou intuitiva, apesar da bondade das suas intenções.

Ainda nesta temática, temos duas realidades distintas. No universo dos incêndios rurais, a Guarda Nacional Republicana (GNR), através do seu Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), tem elementos com formação específica para a investigação das causas dos incêndios florestais (através das suas equipas de Protecção da Natureza e do Ambiente ou equipas de Protecção Florestal – ex-Corpo Nacional da Guarda Florestal), apenas se exigindo, de molde a que adquiram um carácter verosímil, que essas mesmas inspecções sejam realizadas imediatamente após a ocorrência. Contrariamente, no que aos incêndios urbanos e industriais concerne, a realidade é bem distinta por os OPC's de proximidade – GNR e PSP – não possuírem qualquer formação para a determinação das suas causas, passando o consequente accionamento

das equipas de prevenção da Polícia Judiciária para procederem à Inspeção Judiciária a decorrer de intuítos, meramente casuísticos, por parte dos elementos policiais que primeiro contacto tem com os factos.

A investigação Criminal, em geral, desenvolve-se de uma forma sistematizada, tendo por objecto estabelecer uma relação entre a reconstrução dos factos e a determinação dos autores, relação essa que se consubstancia na prova, de carácter pessoal e material, logo teremos como dado adquirido que o êxito da investigação decorrerá, numa abordagem simplista, da preservação da cadeia da prova.

Porém, toda e qualquer investigação desenvolve-se assente em pressupostos, consolidados de forma distinta e decorrentes de diferenciados patamares de execução. Logo será inconcebível falar de investigação criminal, sem antes desenvolvermos o *Método* da Investigação Criminal, que abrange o modo de pensar, segundo o tipo *intuitivo* (de apreensão directa) e o *discursivo* (baseado no raciocínio, de uma forma operacional ou formal) e a recolha e exploração dos elementos materiais (a matéria de facto).

## Desenvolvimento

O Método da Investigação Criminal desenvolve-se durante um ciclo, denominado Ciclo da Investigação, assente em três momentos distintos, ao nível do *raciocínio*, onde se procede a uma análise do facto, que consiste em isolar e decompor, tendo como instrumento a aplicação sucessiva das questões fundamentais da investigação criminal (O quê?, Quando?, Onde?, Como?, Quem? e Porquê?). Numa fase seguinte, os elementos obtidos serão sujeitos a uma correlação, onde se compara, aproxima e confronta, com dados já do conhecimento do investigador e no domínio da informação técnico/policial, segundo graus de plausibilidade e probabilidade, tendo como instrumento de validação os pontos discordantes (base de eliminação), os pontos duvidosos (base de investigação no local de forma à obtenção de esclarecimentos positivos ou negativos) e os pontos concordantes (base da hipótese de trabalho). É assente nestes últimos que poderemos passar à última fase, a da síntese, que terá como objectivo a formulação de hipóteses de trabalho, tendo

como instrumentos o reagrupamento (dos pontos certos e objectivos) e a interpretação objectiva (dos pontos conhecidos) e subjectiva (dos pontos desconhecidos ou duvidosos), de molde a poderem ser avaliadas, ordenadas e escolhidas segundo graus de prioridades e objectivos a atingir.

Esgotado o nível do raciocínio, estaremos em condições de passar ao nível seguinte, o da *execução*, onde iremos proceder a tarefas, segundo um plano de acção pré-concebido (obedecendo às definições da missão, do lugar, do momento, do meio empregue e do motivo), de acordo com os dados obtidos.

Após a execução, estaremos detentores de determinado resultado, podendo então passar ao nível da informação, que irá ser explorada, segundo critérios de avaliação, de ordenação e de inserção.

Este Ciclo repetir-se-á as vezes necessárias até que se esgotem as possibilidades de não se obterem apenas pontos concordante e subsistir a dúvida de as respostas, informação obtida, não se ter esgotado, porque só nesse momento estaremos inequivocamente detentores dos elementos de prova que consubstanciam a solução para a nossa investigação.

Será então a partir do Método de investigação criminal, na vertente generalista, que estaremos em condições de assentar e desenvolver a investigação específica dos incêndios. Contudo teremos de observar este tipo de investigação nas duas vertentes mais comuns, decorrente do espaço onde se verificam, a florestal e a urbana.

Como toda a investigação policial, o seu desenvolvimento subsequente tem por base os elementos recolhidos em sede de inspecção ao local onde a acção teve lugar, que no caso dos incêndios será, necessariamente, o da ignição, porquanto o resultado, área total ardida, resulta da existência em continuidade de material combustível e da probabilidade do incêndio se desenvolver, situação essa bastas vezes autónoma à vontade do agente e inclusive não configurada por este.

## **Incêndio florestal**

Nos incêndios florestais, teremos que o primeiro passo para a investigação criminal será o conhecimento do facto, a partir do qual

se desenvolve um ciclo de investigação, estribado em conhecimentos iminentemente técnicos/científicos, composto pelas seguintes fases:

- Recolha dos dados históricos. É fundamental que um investigador ou uma equipa de investigadores tenha o perfeito conhecimento dos antecedentes factuais do local onde ocorreu o incêndio, mais concretamente no que concerne à data (dias da semana), hora, local e causas de incêndios que tenham ocorrido na zona, de forma a poder traçar uma linha de simetrias com o ora em investigação.
- Também o conhecimento dos dados meteorológicos se torna fundamental, de molde a poder determinar o grau de humidade a que se encontram os combustíveis finos e mortos (passíveis de se inflamarem com uma fonte de calor incandescente) e daí inferir sobre a possibilidade de acções praticadas a título de negligência.
- Determinação da geometria da área ardida. Permite ao investigador avaliar a zona prioritária de deflagração do incêndio, porquanto a sua delimitação resulta de factores como a topografia do terreno, o sentido e intensidade do vento e as características dos combustíveis disponíveis, que num todo constituirão linhas de força distintas orientadoras do sentido da propagação, onde a resultante das mesmas permitirá determinar a direcção do incêndio e conseqüentemente a identificação da sua origem ou da área mais restrita de possível eclosão.
- Aplicação do quadro de indicadores de sentido e direcção da propagação. Este conjunto de indicadores resulta do comportamento dos diferentes materiais, combustíveis ou não, à acção do calor produzido pelo incêndio, quando atravessados pelas chamas e que consiste em identificar em cada um em concreto qual o sentido da propagação e que são:
  - *Grau de dano* – Permite-nos determinar qual os danos sofridos pelos materiais perante o calor recebido em consequência da combustão. Identificando-se desse modo o tempo que estiveram não só sujeitos à acção do calor como, propriamente, em combustão, o que nos irá ainda permitir determinar a velocidade da propagação naquele ponto em concreto.

- *Padrão de queima* – É o conjunto de carbonizações sequenciais, nos diferentes materiais, desde níveis mais baixos e com maior dano (junto do início) até mais altos e com menor dano (quando já em propagação).
- *Exposição/Proteção* – Permite a determinação do sentido de propagação, em consequência da observação dos dois lados de todos os objectos ou materiais, quer pela carbonização propriamente dita, quer pela fixação de fuligem (resultante da colisão das chamas), dos lados de onde provém a combustão e protecção ao calor e fuligem pelo lado contrário.
- *Lascamento* – Vestígio observado nas cascas dos combustíveis florestais (finos – até seis milímetros de diâmetro), do lado de recebimento de calor, em consequência da desagregação do material por acção de calor, que desse modo desidrata e perde parte da sua composição de teor de humidade.
- *Modelos de carbonização* – Diferentes vestígios a interpretar nos vários materiais, tais como árvores, arbustos, ervas, pedras, etc., que nos permitem estabelecer as direcções de propagação.
- *Escamado* – Dano observado nos materiais em consequência da retirada dos teores de humidade, que desse modo e sequencialmente vai desagregando até atingir as marcas de “*pele de crocodilo*”, já em fase adiantada de combustão, quando já só perante a parte sólida e prestes a verificar-se a combustão incandescente.
- *Congelação de ramos* – Vestígio observado nos ramos finos, pela acção do calor, que desse modo lhes retira a humidade tornando a flexibilidade nula), impedindo-os de voltar à posição normal em que se encontravam, deixando-os voltados para o sentido da propagação.
- *Manchas de fuligem* – Marcas que resultam da fixação das partículas existentes nas chamas, que colidindo em objectos, arrefecem e se fixam, dando-nos desse modo o sentido da propagação.
- *Cor das cinzas* – É a identificação da coloração resultante da combustão, sendo certo que quanto mais completa a mesma

- for, mais claros serão os resíduos da mesma (até que quando completa fica branca”).
- o *Gramíneas* – Inclinação no corte das pequenas ervas, quando atingidas pelas chamas, em consequência da propagação do calor (que se verifica em forma de “V”), produzindo dessa forma um corte em Bisel nos talos que ficam implantados no terreno.
- Identificação da área/ponto de início. Esta resulta do percurso inverso ao da propagação, nos seus mais diferentes sentidos, partindo da premissa que o incêndio ao deflagrar se desenvolveu a partir de um ponto, onde foi aplicado o meio de ignição. Nesta área teremos de identificar, concomitantemente, marcas de carbonização concêntricas (ponto de ignição central e efeitos da radiação), combustão completa (devido ao tempo de residência – lenta), marcas de carbonização a baixo nível (baixa altura das chamas) e combustão não homogénea (pouca intensidade das chamas).
  - Validação do ponto de início. Verifica-se junto das pessoas que fizeram a primeira detecção, tripulantes da primeira viatura de combate ou de outras que tenham tomado contacto visual com o mesmo no seu início.
  - Pesquisa do meio de ignição. Seguindo a metodologia do quadro de indicadores de sentido e direcção da propagação, numa interpretação mais fina, ou proceder a uma busca por faixas na área / ponto de início, teremos de proceder à identificação e recolha do meio de ignição, prova material, se o mesmo estiver no terreno (o que não se verifica nos casos de acção directa da chama – isqueiro – que regressa ao bolso), podendo dessa forma, ainda, objectivar a intencionalidade do autor pela relação entre a quantidade de calor aplicada e o tempo necessário à ignição dos combustíveis.
  - Identificação do quadro de indicadores da actividade relacionada com o incêndio. Sendo certo que toda a actividade, especificamente, obedece a determinadas regras de conduta, como tecnicamente designamos de “modus-operandi”, é possível, na zona inicial,

- de acordo com o meio de ignição e a actividade desenvolvida, subjacente à ignição, identificar vestígio da mesma.
- Recolha de testemunhos. Momento para recolher a prova pessoal, de todas as pessoas com capacidade para funcionar como testemunhas do facto praticado.
  - Sistematização entre a prova material e a prova pessoal. É a fase da investigação onde são cruzados os diferentes tipos de prova, de forma a reconstituir-se os factos em toda a sua amplitude.
  - Determinação da Hipótese central para a causa. É aqui que o investigador, na posse de todos os dados poderá concluir como uma hipótese central para o incêndio em investigação.
  - Validação. Esta validação é realizada e desenvolvida pelo investigador ou equipa de investigação, que vai recriar todos os factos e antever os seus desenvolvimentos, desde a prática dos mesmos até à identificação da causa provável.
  - Causa final (provável). Após o estudo técnico do local e a recriação dos factos, poder-se-á com um grande grau de certeza concluir a causa final. A indicação de provável, advém da necessidade de investigações subsequentes, em sede iminentemente policial ou laboratorial, até à identificação do autor.

De salientar que a investigação dos incêndios florestais carece de especiais cuidados, na medida em que os investigadores, face à fragilidade da prova material, por se tratar de material vegetal carbonizado, apenas dispõem de uma única oportunidade de manuseamento da mesma, para posterior registo e eventual exame pericial ou laboratorial, para além da sua exposição permanente em espaço público, onde a capacidade da sua preservação varia proporcional com o tempo decorrido entre a ocorrência e a intervenção do investigador.

## **Incêndio urbano**

Seguidamente na abordagem à investigação dos incêndios urbanos, teremos de ter em consideração que estes ao desenvolverem-se num espaço confinado poderão originar falsos indicadores de sentido e

direcção da propagação, assim como do próprio ponto/área inicial, pelo que os mesmos terão de ser sistematicamente validados, apesar de os materiais que os suportam apresentarem uma consistência mais robusta.

Também neste espaço, urbano, teremos de desenvolver a investigação segundo uma metodologia técnica e científica, que tendo por base o comportamento do fogo nos diferenciados materiais combustíveis ou não, a partir do conhecimento do facto e de acordo com o *Ciclo* seguinte:

- Recolha dos dados históricos. É fundamental que o investigador tenha o perfeito conhecimento dos antecedentes factuais do local onde vai trabalhar, de forma a poder traçar uma linha de simetrias com o ora em investigação.
- Identificação da morfologia da área ardida. Esta premissa, fundamental na abordagem ao espaço onde se desenvolveu o incêndio, tem por base a delimitação/identificação da zona prioritária para a investigação e obedece a diversos quesitos e regras a observar cronologicamente da seguinte forma:
  - *Identificação do compartimento com maior grau de dano* – Por ser neste espaço que a combustão se desenvolveu mais lentamente, logo a fonte de calor fez-se sentir por um maior período de tempo, o que conduz ao aumento da amplitude do dano
  - *Identificação da zona do tecto com maior grau de dano* – Consequência da recepção de calor durante mais tempo, apesar de ser de menor intensidade (quantidade calorífica), por efeito da transmissão de calor por convecção (a partir das camadas de ar quente – menos denso que o frio o que lhe imprime um movimento ascendente).
  - *Identificação dos materiais carbonizados a um mais baixo nível* – Esta resulta do facto do calor e conseqüente propagação se desenvolver de baixo para cima, por efeito da convecção e do centro para os lados, devido à radiação, o que nos conduz ao “epicentro” do fenómeno físico/químico.

- *Homogeneidade na carbonização dos combustíveis* – Resulta do sentido e intensidade da combustão, criando desse modo um padrão de carbonização condicente com o desenvolvimento do incêndio.
- Aplicação do quadro de indicadores de sentido e direcção da propagação. A exemplo do observado nos incêndios florestais, este conjunto de indicadores resulta do comportamento dos diferentes materiais, combustíveis ou não, à acção do calor produzido pelo incêndio, quando atravessados pelas chamas e que consiste em identificar em cada um em concreto qual o sentido da propagação e que são:
  - *Grau de dano;*
  - *Padrão de queima;*
  - *Exposição / Protecção;*
  - *Lascamento;*
  - *Modelos de carbonização;*
  - *Escamado;*
  - *Manchas de fuligem;*
  - *Cor das cinzas;*
- Identificação da área / ponto de início. Esta resulta do percurso inverso ao da propagação, nos seus mais diferentes sentidos, partindo da premissa que o incêndio ao deflagrar se desenvolveu a partir de um ponto, onde foi aplicado o meio de ignição. Nesta área teremos de identificar, concomitantemente, marcas de carbonização concêntricas (ponto de ignição central e efeitos da radiação), combustão completa, em cinzas (devido ao tempo de residência – lenta), materiais carbonizados a um baixo nível (baixa altura das chamas) e vértice do “V” da geometria de danos coincidente com o ponto de carbonização a um nível mais baixo (devido às transmissões de calor).
- Validação do ponto de início. Verifica-se junto das pessoas que tenham tomado contacto visual com o mesmo no seu início.
- Pesquisa do meio de ignição. Seguindo a metodologia do quadro de indicadores de sentido e direcção da propagação, numa

interpretação mais fina, teremos de proceder à identificação e recolha do meio de ignição, prova material, se o mesmo estiver no local, podendo dessa forma, ainda, objectivar a intencionalidade do autor pela relação entre a quantidade de calor aplicada e o tempo necessário à ignição dos combustíveis disponíveis nesse local e que viria a desenvolver a quantidade de calor necessária à propagação.

- Recolha de testemunhos. Momento para recolher a prova pessoal, de todas as pessoas com capacidade para funcionar como testemunhas do facto praticado.
- Sistematização entre a prova material e a prova pessoal. É a fase da investigação onde são cruzados os diferentes tipos de prova, de forma a reconstituir-se os factos em toda a sua amplitude.
- Determinação da Hipótese central para a causa. É aqui que o investigador, na posse de todos os dados poderá deduzir uma hipótese central para o incêndio em investigação.
- Validação. Esta validação é realizada e desenvolvida pelo investigador ou equipa de investigação, que vai recriar todos os factos e antever os seus desenvolvimentos, desde a sua prática até à identificação da causa provável.
- Causa final (provável). Após o estudo técnico do local e a recriação dos factos, poder-se-á com um elevado grau de certeza, apenas dependente da destruição pelo combate ou da ausência dos vestígios que compõem a prova material, determinar não só a causa da ignição, como ainda a intencionalidade do agente.

É a partir destas metodologias de sistematização de procedimentos que poderemos determinar a tipificação do ilícito, a forma como a acção foi desenvolvida, o meio de ignição utilizado, a qualificação do tipo de culpa do agente e a garantia da preservação da cadeia da prova desde o local do “*cenário do crime*” até à perícia.

Cientes da especificidade técnica do crime de incêndio, quer na sua tipificação penal, bastas vezes avaliado como um crime de resultado em que a determinação do dano produzido é o objectivo prioritário, quer na investigação subsequente, teremos de deduzir que a não observação das condutas descritas inviabilizarão uma conclusão positiva para a maioria das investigações.

Logo, subscrevendo o que inúmeras vezes ao longo dos tempos tem sido reiteradamente referido, mas nem sempre aplicado, de que *os incêndios não se devem combater mas sim evitar*, esse evitamento terá de passar por acções de Prevenção dirigidas a cada local e tipologias de situações em concreto, através de estratégias objectivas assentes em dados concretos obtidos de forma idónea, para desse modo poderem preencher umas das funções da Protecção Civil.

Também incluídos nos incêndios de carácter urbano são os ocorridos em espaços industriais, que apresentam características distintas, intrinsecamente ligadas à especificidade da actividade industrial onde ocorrem.

No que concerne a uma potencial prevenção dos mesmos, decorrente do impacto que a sua ocorrência tem nas vertentes da economia, social e da subsistência futura das próprias empresas, teremos de enumerar algumas das causas mais comumente observadas e que passam por questões de: manutenção preventiva nos equipamentos em função dos reais tempos de utilização e de vida dos mesmos; formação actualizada e específica dos funcionários de acordo com as suas funções objectivas; utilização racional dos espaços conforme a perigosidade e características dos produtos da actividade fabril ou dos armazenados; análises de risco dissonantes da realidade, no que a estruturas, equipamentos e actividade reporta, de forma a minorar encargos ou incumprimento de legislação aplicável.

## BIBLIOGRAFIA

- “*A floresta e os incêndios. Como prevenir?*”, António M. D. Carvalho, CNEFF, Moura, 1997
- Actas das sessões da Comissão Revisora do Código Penal, Ministério da Justiça, Lisboa, 1979
- “*Arson*”, Clifford L. Karchmer, Firehouse, Washington, D.C., 1990
- Código Penal, Actas e Projecto da Comissão Revisora, Ministério da Justiça, Lisboa, 1993
- Curso de Investigação de Causas de Incêndios, António M. D Carvalho, I.S.P.J.C.C., Barro, 2006

- Decreto de 16 de Setembro de 1886  
Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro  
Decreto-Lei n.º 334/90, de 29 de Outubro  
Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março  
Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro  
Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro  
Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho  
Decreto-Lei n.º 83/2014, de 23 de Maio  
*John D. De Haan, David J. Icove, Kirk's Fire Investigation with Resource Central, 7th Edition, Brady Fire*  
*John D. De Haan, Eric Stauffer, Julia A. Dolan, Reta Newman, Fire Debris Analysis, Academic Press*  
*NFPA-921, Guía para la investigación de incendios y explosiones / National Fire Protection Association, Madrid, CEPREVEN, 2014*  
“*Incêndios Florestais – Sua Redução. Onde começar e onde terminar a estratégia?*”, António M. D. Carvalho, Congresso Ibérico de Fogos Florestais, Castelo Branco, 2000  
“*Incêndios Florestais: Da Prevenção à Investigação*”, António M. D. Carvalho, Conf.<sup>a</sup> da ASFIC, 2006  
Lei n.º 19/86, de 19 de Julho  
Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro  
Lei n.º 56/2011, de 15 de Novembro  
“*O Porquê das Causas*”, António M. D. Carvalho, Revista Técnica e Formativa da Escola Nacional de Bombeiros, Sintra, 1999  
Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, Direcção-Geral Recursos Florestais, 2005  
“*Wildfire Cause Determination*”, National Wildfire Coordinating Group, Washington, D.C., 1979

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---

# A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal<sup>1</sup>

## *The Evolution of rescue and Civil Protection in Portugal*

ANTÓNIO DUARTE AMARO<sup>2</sup>

**Resumo:** A Proteção Civil é hoje uma das temáticas mais prementes e prioritárias nos debates da atualidade nacional e internacional em diferentes escalas.

Todavia, enquanto conceito é uma criação recente. Efetivamente, entre nós, o socorro das populações ancorou-se desde muito cedo, nos Corpos de Bombeiros criados e suportados pelas respetivas comunidades locais, através de Associações Humanitárias.

Entretanto, a reforma legislativa e estrutural operada a partir de julho/2006, reforçou a autoridade do Estado no setor e enquadró as atribuições, competências e responsabilidades dos diversos agentes de proteção civil.

Por outro lado, conceptualizou um sistema demasiado focalizado na resposta, operacionalmente centralizado, desvalorizando o patamar de intervenção municipal.

**Palavras-chave:** *socorro, proteção civil, bombeiros*

**Abstract:** The Civil Protection is now one of the most urgent and priority issues in the debates of national and international news in different scales.

However, as a concept it is a recent creation. In fact, among us, the people help anchored up very early in the Fire Brigades created and supported by their local communities through humanitarian associations.

Meanwhile, the legislative and structural reform operated from July / 2006 reinforced the state authority in the industry and framed the duties, powers and responsibilities of the various civil protection agents.

On the other hand, an excessively focused conceptualized in system response, operationally centralized, depreciating the municipal intervention threshold.

**Keywords:** *rescue, civil protection, firemen.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 12.4.2017; aprovado: 23.7.2017.

<sup>2</sup> Doutor em Geografia Humana. Professor Convidado da NOVA Direito.

## **Nota Introdutória**

No âmbito da segurança e proteção civil, a análise de riscos, o socorro e a gestão das crises têm assumido importância crescente, sobretudo a partir do final do último quartel do século passado, com o objetivo de dar uma resposta imediata e eficaz aos desastres sejam acidentes graves ou catástrofes, que, entretanto, passaram a ocorrer com maior frequência, ou talvez melhor, passaram a ser objeto de muito maior divulgação mediática.

De facto, as sociedades modernas, nomeadamente as mais desenvolvidas, debatem-se hoje com problemas que, não sendo novos, assumem, por vezes, uma dimensão redobrada, porque os riscos cresceram com o acelerado desenvolvimento tecnológico e com a expansão dum urbanismo desenfreado. Paralelamente os cidadãos, mais evoluídos, mais informados e daí naturalmente mais sensíveis, estão também psicologicamente menos preparados para os aceitar.

Os sinais de que os riscos de acidentes graves de trabalho e catástrofes estão cada vez mais presentes no contexto contemporâneo de globalização, emana, diariamente de um sem número de expressões socio-ambientais e socioculturais pulverizados pelo planeta, exigindo dos sistemas de segurança e proteção civil, melhor preparação, resposta e recuperação, em ordem à salvaguarda das pessoas e do meio ambiente.

Como veremos a proteção civil, enquanto sistema de apoio às populações é uma criação recente, enquanto o socorro emanado da sociedade civil organizada em Associações Humanitárias tem raízes históricas muito mais antigas.

Este capítulo tem como grande objetivo analisar por um lado, a evolução histórica do socorro em Portugal até aos nossos dias, com especial enfoque na reforma legislativa e estrutural realizada a partir de julho de 2006 com publicação da Lei de Bases da Proteção Civil, do Sistema Integrado de Proteção e Socorro (SIOPS) e a criação da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Por outro lado, interrogar o sistema, quer ao nível dos diversos agentes e respetivas atribuições, competências e responsabilidades, quer ao nível das incongruências institucionais e operacionais designadamente quanto à desvalorização do patamar

mais próximo das ocorrências que é o patamar municipal, pondo em causa um dos princípios básicos da Proteção Civil, o princípio da subsidiariedade.

## A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal

### 1. Evolução histórica

#### *1.1. Nascimento e desenvolvimento nos séculos XV, XVI, XVII e XVIII Medidas de prevenção e iniciativas das Câmaras de Lisboa e Porto*

Na Idade Média era comum as cidades surgirem apertadas entre muralhas como era o caso de Lisboa, com as muralhas Fernandinas, onde nem sempre era seguro e higiénico viver e onde espreitavam grandes calamidades nomeadamente incêndios e epidemias. Foi neste contexto que o rei D. João I, por carta régia de 25 de Agosto de 1395, e para proteger Lisboa determinou a constituição de um grupo de pessoas destinadas a vigiar e a combater os incêndios nos seguintes termos.

“...que por quanto pr vezes se levanta fogo em essa cidade, considerando sobrelo alguu boõ Remedio: Acordastes q era bem q os pregoeiros dessa cidade pr freguesias e cada hua noute, depois do signo da colhença, andem pr a dita cidade apregoando q cada huu guarde e ponha guarda ao fogo em suas casas. E q ds nõ queira, q todos os carpenteiros e calafates venham aaquel lugar, cada huu cõ seu machado, pr auere de atalhar o dito fogo: E q outº ssi todas as molheres q ao dito fogo acodiram, tragam cada huã seu cântaro ou pote pª carretar auga pª apagra o dito fogo.” (Matos, 1995: 21-22).

Durante os séculos XV e XVI não se conhecem outras medidas, senão esta, de organização e funcionamento dos serviços de extinção de incêndios em Lisboa. No entanto, em 14 de Julho de 1513, no reinado de D. Manuel I, a Câmara do Porto estabeleceu um contrato com alguns fiscais encarregados de verificarem se o “lume” era apagado

à noite na cidade, ou seja, foi estabelecido o primeiro sistema de vigilância noturna fora da cidade de Lisboa e de que se tem conhecimento (Matos, 1995:29).

No reinado de Filipe II, várias medidas preventivas contra o risco de incêndio foram tomadas pela Câmara Municipal de Lisboa, nomeadamente respeitantes ao lançamento de foguetes na cidade e ao uso e comércio de pólvora, estabelecendo-se que este produto não podia ser vendido em mercearias. Além destas medidas, a Câmara de Lisboa determinou que os fornos de cal e as casas de pólvora fossem transferidos para fora da cidade, o que foi alvo de grandes polémicas (Santos, 1995:14).

Em 1612, no seguimento das medidas adotadas em 1513 e já no reinado de Filipe III, a Câmara do Porto decidiu colocar um certo número de machados à disposição de carpinteiros com a obrigação destes acorrerem aos incêndios na cidade.

Também a partir desta data a Câmara de Lisboa passou a pagar um salário (pela primeira vez) a dez carpinteiros, nomeados pelo respetivo mestre da Ribeira das Naus, dez pedreiros nomeados pelo mestre-de-obras da cidade e dez trabalhadores para andarem com escadas e baldes de água, tendo como obrigação apagar os incêndios da cidade, que, nesta altura, eram maioritariamente originados por explosões no fabrico e venda de pólvora (Caldeira, 2006:17).

Em 1678, no reinado de D. Pedro II e por determinação real de 28 de Março, foram criados os primeiros “quartéis” (um no Bairro Alto, outro em Alfama e outro num bairro intermédio a estes). Tais “quartéis” configuravam fisicamente armazéns onde seria guardado material destinado ao combate aos incêndios, nomeadamente escadas, baldes de couro ou madeira, machados, picaretas, alavancas e arpéus (as primeiras mangueiras) tendo, por determinação real de 24/10/1681, sido deliberada a aquisição de material na Holanda, exigência que a Câmara de Lisboa teve dificuldade em satisfazer. Começava, assim, a pensar-se no aperfeiçoamento do “serviço” de incêndios da cidade (Matos, 1995:30).

Em 1683, no reinado de D. Pedro II, foi publicado o primeiro regulamento destinado ao pessoal que, por obrigação, deve acorrer aos incêndios, em Lisboa, cabendo aos “juízes do crime” fazer uma

lista de todos os pedreiros, carpinteiros, calceteiros, serradores e outros trabalhadores que deveriam apresentar-se à Câmara de Lisboa para serem selecionados com vista ao combate dos incêndios e cada um dos ofícios deveria nomear 2 oficiais mais idóneos para servirem de “cabos”. Ainda no reinado de D. Pedro II, em 1700, algumas medidas de prevenção foram tomadas, nomeadamente quanto à proibição do uso de fogos de pólvora, principal causa de incêndios da cidade de Lisboa. Em resumo, ao longo do século XVII, os instrumentos de combate aos incêndios variavam entre machados, enxadas, picaretas, alviões, varas de madeira com bicheiros e escadas dobradiças manejadas por trabalhadores dos mais variados ofícios: calceteiros, carpinteiros, pedreiros, sob as ordens dos respetivos mestres.

Em 1734, no reinado de D. João V, procedeu-se à compra das primeiras 4 bombas-tanques com suporte para baldes, em Inglaterra, sendo também, neste reinado, que, devido a dificuldades financeiras, a Câmara de Lisboa chegou a dever cinco anos de salários ao pessoal destacado para combater incêndios.

Daqui à desorganização do serviço de incêndios foi um passo, o que infelizmente aconteceu várias vezes. Foi também nesta altura que apareceu pela primeira vez o termo bombeiro, aplicado aos trabalhadores das bombas dos serviços de incêndios (Santos, 1995:16).

Em Janeiro de 1766, ainda no reinado de D. José, Domingos da Costa foi nomeado mestre dos calafates, com vista a organizar e dirigir o serviço de incêndios de Lisboa, obrigando-se todos os capatazes a comparecer nas ações de combate a incêndios. É considerado o primeiro comandante remunerado dos bombeiros municipais e capitão das bombas, cuja ação não foi muito relevante tendo sido demitido e substituído por Mateus António da Costa, conforme Portaria do Senado da Câmara de 21/07/1786, que posteriormente, por portaria de 01/01/1794, foi nomeado Inspetor de Incêndios, com jurisdição sobre os capatazes, cabos e aguadeiros (Matos, 1995:35-36).

“E é em Lisboa que o capitão das bombas, Mateus António da Costa, se dedica a conceber uma bomba, que se construirá segundo vários modelos, nos anos de 1782, 1792, 1796 e 1802. É a designada bomba picota, pois o mecanismo hidráulico que fazia com que a água jorrasse com uma certa pressão era acionada através de uma haste de

êmbolo. A picota atravessava longitudinalmente a caixa-de-ar deste sistema aspirante-premente. Todo este conjunto assentava num carro com quatro rodas de reduzidas dimensões” (Almeida, 1994b: 34, cit. por Barreiros, 2001:136).

Em 31 de Maio do mesmo ano, a câmara decidiu designar um vereador para o sector de incêndios, publicando-se a 13 de Agosto um regulamento que veio a ser completado, após algum tempo, com mais medidas sobre a organização do serviço de incêndios.

Em 1788, foi criado o corpo de bombeiros municipais de Viana do Castelo e por provisão de 8 de Junho de 1799, D. João VI aceitou a “que a Câmara da cidade de Braga, forme huma companhia de 100 homens, à semelhança de Porto e Lamego, inclusos os competentes Officiais, para o laboratório da dita machina, e que promptos acudão aos incêndios que na cidade houver” (Santos, 1995:18).

Também por determinação régia, de 17 de Setembro de 1799, a Câmara de Guimarães foi incumbida de formar uma Companhia de Bombeiros, composta por 60 homens e duas bombas, importadas de Inglaterra pelo juiz de fora, Manuel Falcão, que foram pagas com o somatório dos donativos que angariou (Santos, 1995: 18). A criação destes corpos de bombeiros é um sinal evidente de que a estruturação dos serviços de incêndios, de modo organizado, vai ultrapassar no final do século XVIII, as duas maiores cidades do território português – Lisboa e Porto – em grande evidência na primeira fase da Idade Contemporânea.

Importa salientar que é no último quartel do século XVIII, (Santos, 1995:18), que surgem os primeiros serviços de incêndios privativos, instalados em repartições públicas, de Lisboa, e em palácios reais da capital e dos arredores.

## ***1.2. Século XIX – Relevo para a ação dos Municípios, nascimento e desenvolvimento do associativismo***

Pode afirmar-se que, no seguimento da expansão iniciada no final do século anterior, este século vai ser de autêntica explosão na implantação de corpos de bombeiros no País, porque, a par de uma atuação

mais dinâmica do poder local, que promoveu a criação de alguns CBs, se assistiu, ao longo dos séculos XIX e XX, à criação de inúmeras associações de beneficência ou humanitárias, por iniciativa das populações que constituíam as comunidades locais, no sentido da defesa das próprias pessoas e bens (Matos, 1995:40).

Aliás, no espírito da época, a prevenção de incêndios era uma grande preocupação dos responsáveis dos municípios. De acordo com o decreto nº 23 de 16 de Maio de 1832, de Mouzinho da Silveira, competia ao provedor do concelho (a que corresponde na atualidade o cargo de presidente da câmara municipal) no cumprimento das obrigações de superintendência da polícia, “o dever de evitar os incêndios, fazendo visitas às chaminés e fornos, condenando as que se achem em estado perigoso e impondo multas e proibindo os fogos-de-artifício em lugares perigosos e disparar armas de fogo e semelhantes.” (Matos, 1995: 43).

Em 17 de Julho de 1834, a Câmara reorganiza os serviços de incêndio e delibera criar a primeira companhia de bombeiros de Lisboa, a que o povo chamou de Companhia de Caldo e Nabo, (mais tarde Corpo de Salvação Pública e transformada em Batalhão em 1937) dividindo a cidade em três distritos para efeitos de socorro e combate a incêndios. Em 1852 o serviço de incêndios de Lisboa foi novamente reorganizado e foi publicado o “Regulamento para os Empregados da Repartição dos Incêndios.” (Matos, 1995:44).

Em 1853, a Câmara estabeleceu que todos os empregados da repartição de incêndios que se aleijassem no “serviço de fogos” seriam contemplados pela mesma, para efeitos de apoios sociais.

Antes, em 1839, foi criada a Companhia de Incêndios de Vila Nova de Gaia. Dezassete anos depois, em 1856, Viseu abre a sua Companhia de Bombeiros, composta por quarenta e sete elementos. Dois anos mais tarde, 1858, a “bomba” de Braga deu lugar a uma Companhia de Incêndios, e em 1860, foi o Município de Abrantes que criou a sua própria companhia.

Em 1864, Vila Real cria a Companhia de Socorro contra Incêndios, seguindo-lhe a Figueira da Foz. É ainda neste ano que o Corpo de Bombeiros de Lisboa adquire uma bomba a vapor, de tração braçal e hipomóvel, importada de Inglaterra, com desempenho superior às bombas de caldeira existentes.

Em 26 de Junho de 1867, sucedendo ao código administrativo de 1842, foi aprovada a primeira “Lei de Administração Civil” que dividiu o Reino de Portugal em distritos, concelhos e paróquias civis.

Pelo n.º 13 do art.º 87 competia às câmaras municipais tomar resoluções sobre polícia de segurança e limpeza pública, serviço sanitário, socorros para a extinção dos incêndios e contra inundações e demolição de edifícios arruinados ou que ameçam ruína, nos termos da legislação em vigor (Matos, 1995:49).

No n.º 18, do mesmo artigo, “competia a distribuição de socorros dentro das forças do respetivo orçamento, quando se dê alguma calamidade pública” (Matos, 1995: 49).

Pela resolução n.º 577, de 21/07/1870 foi aprovado novo código administrativo, dizendo-se no artigo 121º que a Câmara delibera nos termos das leis e dos regulamentos, nomeadamente: “sobre polícia de segurança e de limpeza pública, serviço sanitário, socorros para extinção de incêndios e contra inundações e demolição de edifícios arruinados, ou que ameçam ruína, nos termos da legislação em vigor” (Matos, 1995: 50).

Por força de lei competia ao Administrador do concelho “providenciar nos casos de incêndio, inundações, naufrágios e semelhantes e promover a distribuição de socorro no caso de calamidades públicas”.

Sucedeu-se o código administrativo de 1878, que, no artigo 103º, n.º 2, aludia à competência da Câmara para (...) “conceder pensões aos bombeiros, que se impossibilitarem de trabalhar por desastre sofrido no serviço dos incêndios, devendo cessar a pensão, quando cesse a impossibilidade”.

Em suma, os diversos códigos administrativos de 1836, 1842, 1870, 1878, 1886, 1895/96 e 1900, que podem ser, até certa medida, “consideradas sucessivas edições atualizadas do mesmo diploma”, colocaram sempre a tónica da responsabilidade da Câmara e do seu “provedor/administrador/presidente” na organização dos serviços de extinção de incêndios, prevenção e socorro das populações em situações de calamidade (Quadro I).

Além disso, cabia-lhe, como se disse, a concessão de pensões aos bombeiros acidentados. Ora, com tais responsabilidades legais, que

razões explicam a existência de tão poucos corpos de bombeiros municipais ao nível do País, ontem e hoje?

A falta de recursos dos Municípios, num Estado centralizado, explicará tal fenómeno?

Que razões levaram alguns Municípios (ao todo 22) que detinham corpos de bombeiros, a “prescindirem” dos mesmos, como sucedeu por exemplo, em Lamego e Guimarães, logo que foram criadas as Associações Humanitárias locais?

Quadro I – Disposições dos Códigos Administrativos no Âmbito da Organização dos Serviços de Bombeiros – de 1836 a 1906

Data do Diploma	Organização do Serviço de Incêndio ou Socorros para Ext. Incêndio	Concessão de Pensões a Bombeiros (N.º e Art.º)	Elaboração de Posturas para Limpeza de Chaminés e Art.º)	Despesas com os Serviços de Incêndios (N.º e Art.º)	Actuação dos Administradores do Concelho (N.º e Art.º)
12/07/1836	-----	-----	-----	-----	art.º 63
18/03/1842	-----	-----	N.º 3/ art.º 120	Ver art.º 120º	N.º 15/ art.º 249
20/06/1867	N.º 13/ art.º 83 (socorros)	-----	Refere-se “posturas” em geral	N.º10/ art.º 158	Promover a dist. de socorros
21/07/1870	N.º 22/ art.º 121	-----	Refere-se “posturas” em geral	N.º 13/ art.º 150	N.º 15/ art.º 279
1878	N.º 23/ art.º 103	N.º 20/ art.º 103	N.º 4/art.º 104	N.º 13/art.º 127	N.º 15/art.º 203
17/07/1886	N.º 19/art.º 117	N.º 22/art.º 118	N.º 4/art.º 120	N.º 10/art.º 141	N.º 15/art.º 242
04/05/1896	N.º 8/art.º 50	N.º 26/art.º 51	N.º 5/art.º 52	N.º 14/art.º 81	N.º 17/art.º 278
21-06-1900	N.º 8/art.º 109	N.º 26/art.º 109	N.º 5/art.º 111	N.º 14/art.º 131	N.º 17/art.º 318

Fonte: adaptado de Matos, 1995:60.

Importa salientar que até à publicação dos Códigos 1936/1940 vigoraram as disposições dos Códigos de 1878 e 1896, em que:

- A entidade que aprovava os estatutos e regulamentos das Associações Humanitárias era o Governador Civil;
- A aprovação dos regulamentos e dos quadros dos corpos de bombeiros municipais competia à entidade tutelar.

### *1.2.1. Expansão do Associativismo nos Bombeiros*

Foi Guilherme Cassoul que, na tarde de 17 de Outubro de 1869, sugeriu, num grupo de amigos (individualidades da cidade), a criação de uma companhia de bombeiros voluntários. Este acontecimento deu-se na farmácia dos irmãos Azevedo, em Lisboa, na sequência de várias discussões sobre o deficiente estado em que se encontrava o serviço de incêndio na cidade (Caldeira, 2006:19).

No dia seguinte, em reunião presidida pelo barão de Mendonça, presidente da Câmara Municipal de Lisboa, foi deliberado criar uma “companhia de voluntários bombeiros”, que ficou adstrita ao Corpo de Bombeiros Municipais. Acordou-se ainda que ficavam desde logo inscritos 26 cidadãos (Caldeira, 2006:19).

Depois da criação em 1880 da “companhia voluntária de bombeiros” transformada na Associação dos Bombeiros Voluntários de Lisboa, até ao final do século XIX, foram fundadas 82 associações de bombeiros voluntários e corpos de bombeiros municipais, sucedendo a algumas associações entretanto extintas (Santos, 1995: 22).

O movimento associativo nascente deu lugar ao aparecimento de grupos de homens e mulheres que abraçaram a causa dos bombeiros portugueses e que, integrando os corpos gerentes, deram e continuarão a emprestar o seu prestimoso contributo, administrando as associações de bombeiros. São os vulgarmente chamados “bombeiros sem farda”.

E se, nesta primeira fase da sua atividade, as associações de bombeiros tinham como grande objetivo a extinção de incêndios, depressa se aperceberam que podiam alargar a sua ação a duas importantes áreas de socorro: a urgência extra-hospitalar e os socorros a náufragos.

Na área da urgência, começaram a ser organizadas as “ambulâncias”, que tinham como objetivo “o serviço médico e cirúrgico, em ocasiões de sinistro e suas consequências” e dispunham de macas de padiola e de macas rodadas e de pessoal próprio, isto é, o “pessoal da ambulância”, normalmente dirigido pelo “facultativo” (Santos, 1995: 23).

A ação dos bombeiros nos socorros a náufragos teve o seu início em 1870. Antes mesmo da criação do Real Instituto de Socorros a Náufragos, em Abril de 1882, “os bombeiros de Portugal espalhados

pelo país em várias associações humanitárias e vocacionados para socorrer o próximo em caso de cataclismo, cedo se aperceberam da sua utilidade para salvar náufragos de navios encalhados e perdidos na costa (...) com cabos de vaivém passados aos navios encalhados.” (Fialho, 1995:61).

Ainda hoje existe uma estreita ligação entre os bombeiros e o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), cooperando muitos corpos de bombeiros com esta Instituição, através de socorros a partir da terra disponibilizando o Instituto equipamentos necessários e ministrando a formação especializada aos bombeiros destacados nos serviços de socorros a náufragos.

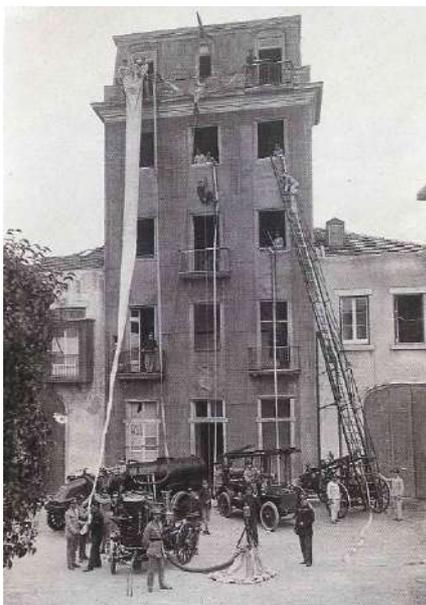
Na sequência de códigos anteriores, o código administrativo de 1878 deu às câmaras a responsabilidade de “organizar serviços ordinários ou extraordinários para extinção dos incêndios...”. Competia-lhes ainda fazer posturas “para limpeza das chaminés e fornos, e o serviço para a extinção de incêndios e contra inundações” (Santos, 1995: 24).

Entretanto, no cumprimento das obrigações legais que lhes atribuíram os diferentes códigos administrativos, as câmaras municipais continuaram a adquirir material para a extinção de incêndios, não obstante se constatar o facto de muitas vezes o socorro não funcionar com prontidão e eficácia, já que o material disponível não era utilizado corretamente, mormente por falta de instruções e competências. Nesta linha, “algumas câmaras municipais e muitas comunidades locais tomaram a iniciativa de organizarem corpos de bombeiros devidamente enquadrados e comandados” (Santos, 1995: 24).

A formação dos bombeiros era ministrada nos “quartéis” constando basicamente de exercícios práticos com bombas e com escadas. “Tratava-se, com certeza, de conhecimentos empíricos, obtidos ou transmitidos pela via da experiência, se preferirmos, através da formação em contexto de trabalho, porventura com técnicas e métodos pouco pedagógicos, aos olhos de hoje, mas, quiçá, tão eficazes quanto os atuais” (Lourenço, 2002:26).

Em 1876 foi então criada uma Escola de Bombeiros, dependente do Corpo de Bombeiros Municipais de Lisboa, na rua da Inveja, tendo-se iniciado por essa altura a realização de manobras, exercícios de salvamento e simulacros pelo País (Fot. 1 e 2).

Fot. 1 – Manobras em esqueleto.



Fonte: Almeida (1997:70).

Fot. 2 – Exercícios de salvamento.



Fonte: Almeida (1997:96).

Um extrato da Ordem de Serviços do inspetor de incêndios de 15 de Janeiro de 1876, entre outros, determina que na Escola de Bombeiros se cumpra o seguinte:

Art.º 1.º – A instrução é obrigatória para que todos os homens que compõem o corpo de bombeiros, e em cumprimento do art.º 131 do Regulamento ninguém poderá passar à classe imediatamente superior, nem mesmo ter preferência por qualquer serviço dentro da sua própria classe, senão em virtude das habilitações que tiver alcançado pela sua aplicação. Para este efeito, nenhum “patrão” ou “aspirante” será nomeado para lugar imediatamente superior sem prévio exame das disciplinas que se ensinaram na Escola. “Cento e trinta e dois anos depois, o espírito desta ordem de serviço contínua perfeitamente atual. Seria bom que fosse aplicado a todos os bombeiros, sobretudo aos elementos de comando” (Lourenço, 2001: 26).

Em 1882 o corpo ativo de bombeiros de Lisboa passou a chamar-se “Corpo de Bombeiros Municipais”, constituído por 163 homens, coadjuvados por um “corpo auxiliar” de 530 sotas, condutores e moços, “além de todos os homens que se acharam matriculados como aguadeiros na cidade de Lisboa” (Santos, 1995:25-26).

Em finais do século em análise estão registadas as primeiras manifestações desportivas, a publicação do primeiro poema em dedicatória dos bombeiros, a participação em concursos internacionais, o início da prestação de serviços de saúde para os sócios das associações, o aparecimento das primeiras bandas de música, bibliotecas e o aparecimento dos primeiros capelães dos bombeiros portugueses (Caldeira, 2006: 20).

### *1.3. Os Bombeiros no Século XX*

O início do século XX representa um momento glorioso na história dos bombeiros. Foi a 18 de Agosto de 1900 que um grupo de bombeiros do Corpo de Salvação Pública do Porto, sob o comando de Guilherme Fernandes, conquistou em Vincennes, nos arredores de Paris, o concurso internacional de bombeiros, mostrando as suas perícias técnicas no combate a incêndios. Foi aliás, neste contexto, que terá nascido o lema “Vida por Vida” (Santos, 1995:27).

Entretanto o novo código administrativo, aprovado em 21 de Junho de 1900, volta a cometer (como os anteriores, desde 1834) às câmaras municipais a responsabilidade de deliberar sobre prevenção e organização de incêndios e de fazer posturas e regulamentos “para limpeza das chaminés e fornos”, competindo ao administrador do concelho “providenciar para proteção e segurança das pessoas e cousas nos casos de incêndio, inundações, naufrágios, calamidade pública e semelhantes, promovendo a prestação e distribuição de socorros” (Santos, 1995: 27).

Em 1901, o serviço de incêndios do município de Lisboa passou a fazer parte do Estado, “ficando sob imediata superintendência do respetivo governador civil, continuando a ser encargo obrigatório do mesmo município a respetiva dotação (Santos, 1995:27) ”.

Nos primeiros dez anos do século XX fundaram-se 21 associações e, entre 1910 e 1929, foram criadas 95 associações de bombeiros

voluntários, dois corpos de bombeiros municipais e um corpo de bombeiros privativo (Santos, 1995:27). Esta forte explosão “criadora de corpos de bombeiros, sobretudo voluntários, decorria naturalmente da força da população integrada nas comunidades locais e com base nos Concelhos, por não existência de estruturas de socorro ou por deficiente funcionamento das estruturas existentes, por bairrismos ou influência de figuras carismáticas ou até por dissidências com as estruturas já existentes” (Laranjeira, CPE-2007:1). A entidade licenciadora era o Governador Civil que aprovava os estatutos das respetivas Associações Humanitárias, donde emanavam os Corpos de Bombeiros, e a quem estas apresentavam os respetivos relatórios de atividades e contas, situação que, com o decurso do tempo, deixou de ser cumprida por grande parte das associações.

Entretanto, depois das tentativas falhadas para a criação de uma estrutura federativa dos bombeiros portugueses, respetivamente em 1889, 1904 e 1929, as associações e corpos de bombeiros, reunidos em congresso no Estoril em 1931, decidiram fundar uma Confederação Nacional denominada Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) com o grande objetivo de “defender e promover quanto importa aos interesses dos serviços de incêndios e socorro em calamidades públicas” (Santos, 1995:30).

Com a criação da Liga, a ocorrência de acidentes em serviço originou uma preocupação social para com os bombeiros e as suas famílias, criando-se uma Caixa de Previdência e Socorros aos Órfãos e Viúvas de Bombeiros, em funcionamento durante alguns anos, sucedendo-lhe o Fundo de Proteção Social do Bombeiro, ainda hoje existente, no âmbito da Fénix Social dos Bombeiros. Além desta vertente social, a Liga publica desde 1943 o Boletim da Liga dos Bombeiros Portugueses que em 1978 passou a denominar-se o Fogo e a Técnica, a que sucedeu, desde 1982, o atual jornal mensal Bombeiros de Portugal.

O Dia do Bombeiro era comemorado no dia 18 de Agosto e a primeira comemoração foi no ano de 1923. Mais tarde, no congresso de 1986, a data foi alterada para o último Domingo do mês de Maio com a designação de “Dia Nacional do Bombeiro”.

Os anos trinta do século XX foram ainda marcados por grandes acontecimentos para os bombeiros. Um dos mais importantes foi a

substituição do material de tração humana e hipomóvel por viaturas mecânicas (Barreiros, 2001:139).

Sendo certo que a organização dos bombeiros, ao nível associativo se revigorou e adquiriu maior prestígio e direitos próprios sob a égide e orientação da LBP, liderada por uma plêiade de figuras de elevado nível da organização operacional, eram muito significativas as dificuldades com que se debatiam os corpos de bombeiros, seja devido à sua autonomia e dispersão, seja devido à ausência de um órgão nacional aglutinador e coordenador.

Não obstante os esforços da Liga, não existia uma matriz comum, quer no que se refere à organização interna das Associações e dos seus corpos de bombeiros, quer na organização voltada para o exterior, relevando os aspetos disciplinares, a constituição do corpo de bombeiros, a nomeação dos elementos do comando, a instrução, o fardamento, entre outros, sendo evidente a necessidade de uma certa uniformização e a existência de uma entidade que represente convenientemente os bombeiros.

Neste contexto é legítimo referir que, “no período em apreço, é inexistente um quadro verdadeiramente estruturante, bem evidenciado pela diversidade de conceitos e práticas verificados na organização dos bombeiros, ainda que neste período tenham sido introduzidas inovações dignas de registo, reconhecendo-se a necessidade de ser convenientemente institucionalizada a criação de entidades voltadas essencialmente para o socorro” (Matos, 1995: 78).

Ainda assim, em 1937, a LBP lançou um Plano de Uniformes para todos os corpos de bombeiros intentando contribuir também para regular a organização e funcionamento dos mesmos. Ora, volvidos 71 anos, ainda não está conseguido este desiderato, comprovando-se, assim, a “singularidade autonómica” de cada um dos corpos de bombeiros ditos voluntários.

O Estado, pelo seu lado, evidenciava a sua vulnerabilidade no domínio da organização nacional dos serviços de incêndios (e outros serviços de socorro), e somente a partir do Código Administrativo de 1936 assumiria a publicação da primeira regulamentação de carácter global dos corpos e associações de bombeiros. Foi então, o País dividido em duas zonas: Norte e Sul, com as respetivas Inspeções de Incêndios,

dirigidas pelos comandantes dos Batalhões do Porto e de Lisboa, que detinham poderes de “inspeção técnica em tudo o que respeita à aquisição, conservação e utilização de material e à instrução do pessoal” (art.º 159 do Código Administrativo, de 1936).

Pela primeira vez, a Administração Central do Estado Português, mantendo a independência das associações, assume a tutela administrativa de todos os corpos de bombeiros: Sapadores, Municipais, Voluntários e Privativos.

Dez anos volvidos, merece especial menção a tentativa de uma maior organização nacional dos Serviços de Incêndios, através da publicação do Decreto-Lei n.º 35857, de 11 de Setembro de 1946, que criava o Conselho Nacional do Serviço de Incêndios, ao qual competia, entre outras incumbências, “fomentar a criação de corpos de bombeiros nas localidades onde se tornam necessários e indicar aos corpos existentes os serviços que mais convenha estabelecer” (Santos, 1995: 32).

Em suma, o Decreto-Lei n.º 35857, de 11 de Setembro de 1946, regrou o que já estava instituído nas associações e corpos de bombeiros. Foram definidas normas de organização dos corpos de bombeiros em que cada um deles deveria ter total ou parcialmente os seguintes serviços: serviço de incêndios, serviço de saúde, serviço de socorros a náufragos. Estes seriam constituídos internamente por comando e quadros ativo, auxiliar e honorário.

Este diploma determinou também a classificação do material e as denominações das unidades (divisão, secção, pelotão, companhia e batalhão), definiu normas sobre categorias, quadros, recrutamento, situações no quadro, licenças, disciplina, instrução e prestação de serviço. Inclui ainda o primeiro plano de uniformes de iniciativa governamental, determinando os tipos de uniformes e a sua composição, os distintivos dos postos e especialidades do pessoal dos corpos de bombeiros, definiu o papel da mulher na estrutura dos bombeiros, ao nível dos serviços de enfermagem, condução de viaturas, cantinas, secretária e outras semelhantes e abriu a possibilidade de, nas localidades afastadas das sedes dos corpos de bombeiros, serem organizadas brigadas ou secções destacadas, como hoje são designadas (Santos, 1995:32-33). Datam também dos anos 40 os primeiros quartéis construídos de raiz com

instalações mais adequadas à missão dos bombeiros e, em muitos casos, tendo também em vista objetivos de solidariedade social e de índole sociocultural com forte implantação na vida das respetivas comunidades locais (Branco, 1995:331-336).

Decorridos cinco anos sobre a publicação deste primeiro regulamento geral dos corpos de bombeiros, o governo embora reconhecendo o “notável êxito alcançado” e correspondendo a sugestões dos próprios corpos de bombeiros, aprovou pelo Decreto-Lei n.º 38439, de 27 de Setembro de 1951, novo regulamento geral, alterando apenas alguns preceitos estabelecidos de encontro ao contexto da época e aspirações dos próprios bombeiros.

A nova lei atribuiu aos Inspectores de Zona (Norte e Sul) as competências de “aprovar os modelos de material e dar parecer sobre os tipos de viaturas e restante material de incêndios de que deviam ser dotados os corpos de bombeiros, tendo em atenção as características dos serviços a que se destinavam” (art.º 9º do Dec. Lei n.º 38439).

Intentava-se desta forma “uniformizar a diversidade verificada até então na organização dos corpos de bombeiros municipais, voluntários e privativos.” Por outro lado, no domínio da organização de conjuntura o referido Decreto-Lei n.º 38439, estabelecia na parte final, Capítulo V – Da prestação de serviços – algumas normas de uso interno, para cada corpo de bombeiros e princípios de comando, em caso de atuação conjunta de unidades idênticas ou de diferentes tipos.

A década de 60 é ainda marcada pela realização, em Lisboa, do II Congresso Mundial do Fogo, promovido pelo Comité Técnico Internacional do Fogo (C.T.I.F.) e em 1963, são conhecidas as primeiras instruções conhecidas do Governo manifestando preocupações aos Governos Cívicos, Câmaras e Direções das Associações, sobre o número e a extensão dos incêndios florestais “que causavam avultados prejuízos à economia nacional”, mas que, nesta fase, não eram ainda responsabilidade dos Corpos de Bombeiros (Gomes, 2002:111).

Aliás o Decreto-Lei n.º 38439, de 27 de Setembro de 1951, verdadeiro Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros “é omissivo no que se refere a situações graves (consideradas de calamidade pública) como sejam: incêndios em vastas zonas florestais, inundações de grande vastidão nos meios populacionais, terramotos, ciclones, etc. Se é certo

que a solução de tais emergências compete à Defesa Civil do Território, não é menos certo que em tais circunstâncias são as corporações de bombeiros os principais agentes de socorro, como aconteceu em 1967 nas grandes inundações ocorridas na área de Lisboa” (Laranjeira, 2002:63).

Por outro lado, quando tais emergências tinham lugar, sobretudo em áreas muito grandes ou em zonas dispersas, é evidente que os corpos de Bombeiros não podiam ter uma atuação oportuna e eficiente “enquanto não for criado, em cada Distrito, um Comando que tenha a seu cargo: o estudo dos meios necessários para as debelar; o planeamento da atuação das Corporações; a requisição direta e imediata dos elementos atuantes e de reforço e a direção dos trabalhos de socorro e salvamento” (Laranjeira, 2002:63).

Num quadro de “intenso fervilhar de novas ideias”, no Congresso da LBP, em Aveiro, realizado em 1970, ganha força a, já antiga, aspiração dos bombeiros para a criação de um serviço nacional, como entidade única de coordenação e apoio às atividades dos corpos de bombeiros, entidade que só viria a ser criada nove anos depois.

Em 1978, depois de trinta e dois anos de vigência do regulamento de 1951, foi reconhecido de “interesse público nacional e face às enormes carências em matéria de recursos humanos, de equipamentos e de meios financeiros” reestruturar o Conselho Nacional de Serviços de Incêndios, criando-se o Conselho Coordenador do Serviço de Bombeiros, o qual estava incumbido de apoiar o Governo na definição da política a desenvolver no sector, promover a realização de estudos sobre o ordenamento territorial dos meios de combate a incêndios e de ações gerais de planeamento, coordenação e implementação de medidas para uma utilização racional dos esforços e de equipamentos de combate a incêndios. Quanto às inspeções, o diploma previa a existência de serviços de apoio próprio a cargo de pessoal a destacar dos Batalhões (Lisboa e Porto), onde funcionavam as sedes daquelas instituições (Santos:1995:35).

Um ano mais tarde, a Lei n.º 10/79 cria o Serviço Nacional de Bombeiros, competindo-lhe orientar e coordenar as atividades e serviços de socorro exercidos pelos corpos de bombeiros e assegurar a sua articulação, em caso de emergência, com o Serviço Nacional de Proteção

Civil, criado em 1975, após a extinção em 1974, da Defesa Civil do Território (Santos, 1995:34-35).

Em 1980 é publicado o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (um mês mais tarde publica-se a Lei Orgânica da Proteção Civil, Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro), que implementou uma nova e autonomizada estrutura do Serviço Nacional de Bombeiros, com competências de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades e serviços exercidos pelos corpos de bombeiros, assegurando a sua formação. Este diploma criou ainda cinco inspeções regionais de bombeiros que asseguram a nível regional a inspeção e coordenação do Serviço Nacional de Bombeiros. Além, destas atribuições, cabia ao SNB, “promover a instalação gradual de uma escola nacional de bombeiros e assegurar a realização de ações de formação e de aperfeiçoamento profissional, com vista à melhoria contínua de conhecimentos técnicos do pessoal dos corpos de bombeiros.” (Santos, 1995:36).

Por outro lado, o Decreto Regulamentar n.º 55/81 veio cometer aos corpos de bombeiros, pela primeira vez, a responsabilidade do combate aos incêndios florestais, o que provocou uma profunda modificação na organização e atividade daqueles corpos, posto que os meios humanos e materiais dos CB's não tinham formação nem adequação às respectivas missões de combate na floresta. Além disso, salvo raras exceções subsistia um certo isolamento operacional intercorpos de bombeiros, logo inexistência de qualquer estrutura orgânica globalizante no âmbito operacional e ausência de quaisquer normas e procedimentos de natureza operacional conjunta (Santos, 1995: 214-215).

Mas para além destas dificuldades e disfunções com que o SNB e as suas Inspeções Regionais e Superior se depararam, acrescia ainda “a inexistência de normas e procedimentos de telecomunicações e de qualquer tipo de formação e treino de comandos, e bem assim desconhecimento por parte dos corpos de bombeiros da temática concernente ao transporte de mercadorias perigosas e, também, das técnicas e práticas tendentes ao estabelecimento de planos prévios de intervenção” (Santos, 1995:215).

Em conclusão, no decurso do século XX, mais propriamente entre 1900-1980, foram fundadas 298 Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, 9 corpos de bombeiros Municipais e 10 corpos

de bombeiros privativos. A fundação e distribuição geográfica dos Corpos de Bombeiros, obedeceu, salvo raras exceções, à iniciativa de alguns elementos das diversas comunidades locais, na grande maioria, ou à intervenção de uma outra Câmara Municipal, em alguns casos, ou ainda, em muitos casos, por pressão de responsáveis superiores dos bombeiros nos concelhos onde não havia corpos de bombeiros (Moura, CPE- 2007:2).

Sendo certo que, até Dezembro de 1981, a responsabilidade dos incêndios florestais não competia aos Corpos de Bombeiros, em termos operacionais e não obstante algumas exceções, comportavam-se “por tradição e em termos de atuação” como autênticas “ilhas”, (variando de cidade para cidade e de vila para vila). “Quando em ação conjunta, imperava a improvisação e a indefinição de comando” (Santos, 1995: 217).

Em suma, nascendo no seio de Associações de Direito Privado, em contexto de parca intervenção do Estado, sobretudo até aos anos oitenta, os Corpos de Bombeiros – sem prejuízo do reconhecido altruísmo e abnegação da maioria dos bombeiros voluntários e dos dirigentes – foram espelhando ao longo do século XX, um desenvolvimento desigual, muito baseado no “espírito de courela”, ao nível organizacional, e de projeção externa e de forte improvisação, ao nível operacional, face às disparidades de instrução/formação e de meios e equipamentos de intervenção existentes. Tais disparidades eram também verificáveis ao nível dos quartéis.

#### *1.4. Organização do Sistema de Socorro até 2002*

Os anos que se sucederam até ao início dos anos oitenta caracterizaram-se por um intenso e participado debate entre o poder político e as entidades representativas da sociedade, mormente a LBP, quanto ao modelo estrutural e organizativo das atividades de socorro e emergência em Portugal.

Dos diplomas já citados, nomeadamente o Código Administrativo de 1940, o Decreto-Lei n.º 38439, de 27 de Setembro de 1951, o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, alterado pelo Decreto Regulamentar

nº 277/94, de 3 de Novembro, o Decreto-Lei nº 407/93, de 14 de Dezembro, só para referir alguns, verifica-se que a organização de bombeiros, além dos serviços de incêndios, presta serviços na área de saúde, em especial na prestação de primeiros socorros, no transporte de doentes para unidades hospitalares, na área de socorros a náufragos, além da sua atuação como força de socorro na proteção civil.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do SNPC, é consagrado no ordenamento jurídico nacional um conceito amplo da função proteção civil, estabelecendo que esta “compreende o conjunto de medidas destinadas a proteger o cidadão como pessoa humana e a população no seu conjunto, de tudo o que represente perigo para a saúde, recursos, bens culturais e materiais, limitando os riscos e minimizando os prejuízos quando ocorram sinistros, catástrofes ou calamidades, incluindo os imputáveis à guerra.” Quanto ao SNB, a respetiva Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, conforme atrás referido, consagrou a sua missão específica definindo-o como um organismo com as atribuições genéricas de “orientação, coordenação e fiscalização das atividades e serviços exercidos pelos corpos de bombeiros” que na sua maioria eram (e continuam a ser) mantidos por Associações de Bombeiros Voluntários, criadas pela sociedade civil organizada e independentes do Estado.

Relativamente à componente do socorro extra-hospitalar, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/80, de 11 de Março, é dado início a um trabalho de análise e aprofundamento do Serviço Nacional de Ambulâncias, criado pelo Decreto-Lei n.º 511/71, de 22 de Novembro, tendo em vista criar um novo organismo que materializasse o conceito de Sistema Integrado de Emergência Médica, entretanto identificado como adequado para a elevação da qualidade do socorro prestado às populações. É neste quadro que, através do Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de Agosto, é criado o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Em Dezembro do ano seguinte, o já referido Decreto Regulamentar n.º 55/81 clarificou as competências das diferentes entidades quanto aos incêndios florestais, até aí dependentes dos serviços florestais do Ministério da Agricultura, ou seja, segundo Lourenço (2006 b):62):

- Os Serviços Florestais do Estado passaram a ficar responsáveis apenas pela prevenção e deteção;
- Os Corpos de Bombeiros passaram a responder pelo combate e rescaldo;
- Os Municípios assumiram a responsabilidade da proteção civil municipal e da dinamização das Comissões Municipais Especializadas em Fogos Florestais.

Decorridos sete anos da aprovação da Lei Orgânica do SNB, foi publicada a Lei n.º 21/ 87, de 20 de Junho, que aprovou o Estatuto Social do Bombeiro e sendo alterada anos depois pela Lei n.º 23/95, de 18 de Agosto. A Liga dos Bombeiros Portugueses criou, com base nesse diploma de 1987, o já referido Fundo de Proteção Social do Bombeiro.

O regime jurídico dos corpos de bombeiros foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de Dezembro, e foi também criado um novo Conselho Nacional dos Bombeiros Portugueses, órgão de cariz consultivo, presidido pelo Ministro da Administração Interna.

Entre 1980 e 1995 foram criadas 54 associações de bombeiros voluntários e 8 corpos de bombeiros privativos (Santos, 1995: 36).

Mas a década de 90 foi marcada, no plano legislativo, pela aprovação da Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto (Lei de Bases da Proteção Civil), definindo esta como uma “atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos”.

A publicação desta lei marca um momento de viragem na função proteção civil no nosso País, uma vez que retira o SNPC do âmbito da legislação reguladora da Defesa Nacional e confere-lhe um conceito doutrinário autónomo e específico.

Esta evolução legislativa e conceptual foi consolidada pela Resolução da Assembleia da República n.º 10/92, de 1 de Abril, que integrou, na ordem jurídica nacional, os Protocolos Adicionais I e II das Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, concluídos em Genebra em 12 de Dezembro de 1977, que, nos primeiros protocolos referidos, consagra um conceito amplo de proteção civil (Caldeira, 2003: 17).

O artigo 6.º da Lei 113/91 considera a Proteção Civil “permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos do Estado promover a sua execução de forma descentralizada”

(delegações distritais). No artigo 8.º (informação e formação dos cidadãos) diz-se que “os programas de ensino, nos seus diversos graus, incluirão, na área de formação cívica, matérias de Proteção Civil e auto proteção” e no artigo 18.º (Agentes de Proteção Civil), consideram-se “SNB, Forças de Segurança, Forças Armadas, Sistema de Autoridade Marítima e Aeronáutica, Instituto Nacional de Emergência Médica. Especial dever de cooperação: Serviços e Associações de Bombeiros” Relativamente aos agentes de proteção civil, o legislador tipificou as suas funções, classificando-as como de “alerta, intervenção, apoio e socorro, de acordo com as suas atribuições próprias” e atuando “sob a direção dos comandos ou chefias próprios”.

Quanto às operações de proteção civil, este diploma estruturante do Sistema, prevê a ativação de centros operacionais de proteção civil de nível nacional, regional, distrital ou municipal, de harmonia com programas e planos de emergência previamente elaborados.

Mas esta década ficou igualmente marcada pela revisão de diversos diplomas reguladores do Sistema. Neste período foram revistas as Leis Orgânicas do SNPC, SNB e INEM, antevendo a necessidade de se proceder a uma análise integrada e de conjunto do sistema e subsistemas de socorro no nosso País (Caldeira, 2003:17).

Em 1992 foi reconhecida a “necessidade de promover a reestruturação do quadro em que é exercida a atividade pelos bombeiros, pela importância primordial e pelos valores e tradição de que são depositários” (Santos, 1995: 37). Foi aprovado o novo estatuto de bombeiro profissional, pelo Decreto n.º 293/92, de 30 de Dezembro, alterado, por retificação, pela Lei n.º 52/93, de 14 de Julho.

Particularmente importante é o Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do SNPC), que estabelece a organização, as atribuições, as competências, o funcionamento, o estatuto e as estruturas inspetivas dos serviços que integram o Sistema Nacional de Proteção Civil, bem como a orgânica e competências do Serviço Nacional de Proteção Civil. No seu art. 5.º pode ler-se que os Municípios dispõem de Serviços Municipais de Proteção Civil, devendo aqueles que à data de publicação do diploma os não tenham criado promover a sua criação. Eis a primeira referência expressa de motivação para a organização do subsistema municipal de proteção civil, que alerta para o cumprimento

do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março – o qual define o regime de atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho – que comete ao Presidente da Câmara Municipal a direção, em estreita articulação com o SNPC, do Serviço Municipal de Proteção Civil: “tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver no domínio da proteção civil, designadamente em operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade pública.” (alínea i do n.º 1 do art. 53º).

Ora, como sabemos, decorridos 15 anos, existem Câmaras Municipais em que Serviço Municipal de Proteção Civil, ainda não se encontra organizado, não obstante o disposto na Lei 27/2006, de 3 de Julho (Lei de Bases da Proteção Civil) e em especial na Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal e estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

Por outro lado, na sequência da iniciativa legal que criou o novo Estatuto Social do Bombeiro, seguiu-se o estabelecimento do novo regime jurídico dos corpos de bombeiros, pelo Decreto Regulamentar n.º 62/94, de 2 de Novembro, que constitui “nova peça do quadro legislativo, definidor da atividade desenvolvida pelos bombeiros” (Santos, 1995:37).

Ainda em 1994, sobressai uma alteração à Lei Orgânica do SNB, com vista à sua participação “numa associação de direção privada, sem fins lucrativos, entretanto fundada, destinada à formação técnica dos bombeiros, ou seja, a Escola Nacional de Bombeiros, que ainda hoje, não passa de um Centro de Formação Profissional cujas formações ministradas apenas têm validade no contexto próprio do setor dos bombeiros.

### *1.5. Fusão do SNB, SNPC e CNEFF – antes, durante e depois*

Em 1997, o Governo em funções, sob a orientação do Secretário de Estado da Administração Interna, iniciou um processo de “nova”

abordagem do sistema de proteção civil, impulsionado pela ocorrência das inundações no Alentejo e Algarve, de que resultaram graves consequências e puseram em causa, com ampla cobertura mediática, a forma de atuação e de coordenação dos serviços e agentes envolvidos nas operações de socorro e assistência às populações afetadas (Caldeira, 2003:17-18).

Neste mesmo ano, foi transposta para o ordenamento jurídico nacional a decisão do Conselho de Ministros da Comunidade Europeia de 29 de Julho de 1991 que criou o número de telefone 112 para toda a comunidade e que foi instituído como número nacional de emergência, através do Decreto-Lei n.º 73/97 de 3 de Abril, confiando-se ao Ministério da Administração Interna “a reformulação e gestão das centrais de emergência”.

O Governo de então, a partir de um diagnóstico de vulnerabilidades, tomou a decisão programática de fundir três serviços do Ministério da Administração Interna (SNPC, SNB e CNEFF) ligados à proteção das populações, num único serviço tendo por objetivo, com tal medida, “garantir uma coordenação operacional eficaz e eficiente, em caso de acidente grave, catástrofe e calamidade”. Esta intenção, assinala Caldeira (2003:18), deu origem a um anteprojeto de lei que chegou a ser explicitado, nas suas linhas gerais, aos parceiros associativos do Ministério da Administração Interna (MAI), Liga dos Bombeiros Portugueses e Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.

Esta iniciativa da reforma do sistema falhou, assevera Caldeira (2003:18), em consequência da falta de consenso quanto à matriz organizacional e funcional, em especial porque os responsáveis políticos que então lideravam o processo esqueceram aspetos essenciais que os “arquitetos legislativos” do Sistema de Socorro sempre tiveram presente, aquando da sua elaboração conceptual, no período decorrente entre o final da década de 70 e o início da década de 80, a saber:

- As Associações de Bombeiros Voluntários são entidades privadas e os corpos de bombeiros sapadores e municipais são unidades orgânicas dos respetivos municípios;
- A génese dos corpos de bombeiros confere-lhes uma dimensão essencialmente local, estando muito ligados às autarquias;

- A Administração Central não dispõe de corpos de bombeiros, nem de estruturas operacionais de reserva ou complemento.

E, finalmente, que o sistema de proteção civil em Portugal está sustentado no princípio da subsidiariedade (Caldeira, 2003: 18).

Em 1999, o objetivo “Reforma do Sistema” voltou à agenda do poder político e dos parceiros envolvidos e, no ano seguinte, surge desenvolvido pela mão do Secretário de Estado, Professor Carlos Zorrinho, responsável pela Proteção Civil, o conceito de Sistema Nacional de Proteção e Socorro, consubstanciado em dois pilares institucionais (SNPC e SNB) e três parceiros associativos Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) e Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais (ANBP). Pela sua importância, vejamos, em liminar síntese, as principais linhas de ação estratégicas definidas pelo então responsável político do sector, Professor Carlos Zorrinho:

- a) “Reforço do voluntariado, com mecanismos complementares adequados – tratava-se de valorizar a matriz voluntária do Sistema Nacional de Proteção e Socorro, mas garantindo, gradativamente, a criação de grupos de intervenção permanente nos corpos de bombeiros, para efeitos de prontidão no socorro.
- b) Definição de metodologias participadas e rigorosas de afetação de recursos”, ou seja, distribuir, com racionalidade (sem bairrismos) os recursos disponíveis, concertados com os vários parceiros do sector.
- c) Implantação duma rede de emergência e circulação rápida de informação e desenvolvimento de uma cultura de rede e complementaridade de meios – com vista à implantação de uma rede integrada de comunicações de emergência que interligará todas as associações e agentes do sistema.
- d) Atribuição à competência de proteção e socorro dum carácter qualificante” – ou seja, considerando a exigência da função bombeiro, é imperiosa a formação permanente e especializada, aludindo-se ao redesenhar do papel da ENB – Escola Nacional de Bombeiros, no sentido de priorizar a certificação das qualificações,

à função de formadores e à formação descentralizada dos agentes do sistema.”

Infelizmente, a este nível, a implementação do carácter qualificante veio a traduzir-se, na prática, pela substituição à frente da ENB, de um académico e pedagogo da Universidade de Coimbra, por uma personalidade que é reconhecida pelas suas competências de cariz político, no âmbito da confederação dos bombeiros portugueses.

- e) “Estruturação de mecanismos intergovernamentais e interinstitucionais de resposta rápida a situações de acidente grave, catástrofe e calamidade – A lei de bases da proteção civil traça os mecanismos de coordenação a acionar em situações classificadas.” Tratava-se, no fundo, de criar um Manual de Conduta em situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade” (Caldeira, 2003: 19).

Em boa verdade, as linhas de ação estratégicas definidas não se traduziram em projetos concretos dignos de nota, considerando a resistência à mudança muito característico das Associações e respetivos corpos de bombeiros, sem prejuízo de aqui e ali se assistir ao incremento de estruturas permanentes nos CB's, com dimensão financeira para tal.

Regia então o sistema, ao nível dos bombeiros o pacote legislativo iniciado com a nova “Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros – Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de Setembro”. Nesse mesmo Diário da República de 17 de Setembro de 2000, para além do Decreto-Lei n.º 293/2000 foram publicados os seguintes normativos: Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros; Decreto-Lei n.º 294/2000, Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros; Decreto-Lei n.º 295/2000, Centros de Coordenação de Socorros (CCS) a nível nacional e distrital, Decreto-Lei n.º 296/2000 e Estatuto Social do Bombeiro, Decreto-Lei n.º 297/2000. De relevar ainda a Portaria n.º 449/2001, de 5 de Maio, que cria o “Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios (SSLI)”. Não obstante, esta profusa legislação subsistiram as dificuldades de articulação e coordenação entre os vários serviços e sectores envolvidos nas operações de proteção e socorro, agravadas quanto maior era o número de

agentes do sistema envolvidos, atenta a cultura diferenciada da sua natureza e matriz organizacional.

Por outro lado, dá-se conta, da reduzida exigência de habilitações literárias no recrutamento a todos os níveis, Inspetores, Quadro de Comando e Bombeiros em geral, não se seguindo princípios em desenvolvimento noutros países europeus, como a França ou a Inglaterra. Neste aspeto é sintomático que, até no Estatuto Social do Bombeiro (Decreto-Lei n.º 297/2000), no que respeita a “Isenção de propinas e taxas de inscrição”, apenas se menciona o ensino secundário (Art.º 17º) (Pena, 2005:266).

Apesar de tudo, em Janeiro de 2002, o balanço do projeto reformista concebido pelo Professor Carlos Zorrinho apresentava um rumo, uma estratégia e a séria vontade dos parceiros do Sistema se envolverem ativamente na construção conjunta de uma efetiva Reforma das estruturas de socorro em Portugal (Caldeira, 2003: 20).

“A Proteção e Socorro em Portugal recorre a uma confluência de contributos, que vão desde o papel basilar das Associações Voluntárias de Bombeiros e das Corporações Municipais ou Privadas, até ao papel regulador do Serviço Nacional de Bombeiros e do Serviço Nacional de Proteção Civil e à parceria indispensável das Autarquias Locais.

Procurando concretizar esta visão fundada na sinergia e na complementaridade funcional, em parceria com os principais agentes do sector, foi possível desenvolver e iniciar a aplicação do conceito de Sistema Nacional de Proteção e Socorro, traduzido num modelo organizacional coordenado pelo Secretário de Estado com a tutela e estruturado em dois pilares institucionais (Serviço Nacional de Proteção Civil e Serviço Nacional de Bombeiros) e três parceiros associativos (Associação Nacional de Municípios Portugueses, Liga de Bombeiros de Portugal e Associação Nacional de Bombeiros Profissionais). Este modelo está a ser progressivamente reproduzido à escala Distrital com a instalação de Centros Coordenadores de Socorros onde se aplica o conceito de Sistema Distrital de Proteção e Socorro, sob coordenação dos Governadores Cívicos e à escala Municipal com a aplicação do conceito de Sistema Municipal de Proteção e Socorro sob Coordenação do Presidente da Autarquia.” (Zorrinho, 2002:8-9).

É evidente que, ao tempo, não obstante a bondade das propostas do Professor Zorrinho, nem as autarquias, nem a estrutura dirigente e operacional dos bombeiros, pouco qualificada, mas mantida quase intacta, estavam dispostas a eventuais mudanças que apontavam no sentido da criação de Equipas Permanentes nos CB's, tendo-se mantido a “espinha dorsal” do socorro, baseada no modelo de voluntariado existente, não obstante as insuficiências de disponibilidade, formação e segurança, dos bombeiros “ditos voluntários”.

Por outro lado, a legislação não conseguiu resolver os problemas de articulação e coordenação entre as entidades intervenientes no socorro, em especial a cultura de comando único.

Em Abril de 2002, inicia-se um novo ciclo político resultante das eleições legislativas e, com ele, uma nova abordagem à problemática da reforma da Proteção Civil e dos Bombeiros, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 49/2003 de 25 de Março.

#### *1.5.1. Criação do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) – Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março*

Este diploma, publicado no Diário da República, série I, n.º 71, de 25 de Março de 2003, criou o SNBPC, em substituição dos então existentes, Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC) e Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF).

De acordo com a nova legislação, cabe ao SNBPC “prevenir os riscos inerentes a situações de acidente, catástrofe ou calamidade, bem como resolver os efeitos decorrentes de tais situações, protegendo e socorrendo pessoas e bens”, mas também “orientar, coordenar e fiscalizar as atividades exercidas pelos corpos de bombeiros e todas as atividades de proteção civil e socorro”. (n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 49/2003).

Entre outras, o SNBPC tem a responsabilidade de “exercer a ação inspetiva sobre os corpos de bombeiros e as estruturas de proteção civil”, homologar a criação de novos corpos de bombeiros voluntários e privativos e suas secções e “emitir parecer sobre projetos de natureza

legislativa que visem questões de socorro e proteção civil” (alínea e) do art.º 3.º do Decreto-Lei 49/2003).

Dita ainda, o citado Decreto-Lei n.º 49/2003 que o SNBPC passará a “emitir parecer obrigatório sobre os pedidos de isenção de impostos ou taxas relativos a importação de material ou equipamentos para os corpos de bombeiros, bem como sobre o reconhecimento de benefícios fiscais ao abrigo da lei do mecenato” (alínea m) do n.º 3 do art.º 3.º).

Em matéria de formação, este serviço deverá “assegurar a realização das ações de formação e de aperfeiçoamento operacional com vista à melhoria contínua de conhecimentos técnicos do pessoal dos corpos de bombeiros”.

O SNBPC é dirigido por um presidente – apoiado por três vice-presidentes, a quem cabe, entre outras tarefas, “orientar e dirigir a participação do SNBPC na atividade da Escola Nacional de Bombeiros, no âmbito da formação técnica do pessoal dos corpos de bombeiros e dos agentes de proteção civil”. (alínea d) do n.º 2 art.º 6.º). É também ao presidente que cabe “elaborar o plano anual de apoio às associações e corpos de bombeiros”. (alínea g) do n.º 2 do art.º 6.º).

O novo serviço passa a ser dividido em serviços centrais e distritais. No primeiro caso subdividiu-se em o Centro Nacional de Operações de Socorro, Núcleo de Proteção da Floresta, Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros, Direção de Serviços Técnicos e Direção de Serviços de Prevenção e Proteção. No que toca aos distritos, o diploma refere a criação de Centros Distritais de Operações de Socorro (dirigidos por coordenadores distritais).

Entre os serviços de apoio, o SNBPC contou com um Gabinete de Inspeção e uma novidade, o Gabinete de Apoio ao Voluntariado.

Em matéria de orgânica deste serviço, passou a existir a Divisão de Saúde, à qual competia “promover e desenvolver as ações necessárias à instalação e funcionamento de um sistema destinado à vigilância sanitária do pessoal dos corpos de bombeiros desde a sua admissão no quadro”.

Fazia ainda parte do SNBPC a Divisão de Segurança contra Incêndios, cuja missão era “propor medidas legislativas, efetuar estudos, emitir pareceres, definir critérios de análise e elaborar planos de inspeções

no âmbito da segurança contra incêndios”. De qualquer forma, o diploma remete para regulamentação futura as matérias de segurança contra incêndios.

Ainda no que toca à Escola Nacional de Bombeiros, diz o referido Decreto-Lei que constituem encargos do SNBPC “as despesas decorrentes do funcionamento dos seus órgãos e serviços, bem como as despesas resultantes da sua participação na ENB” (alínea a) do art.º 39). O diploma refere que o SNBPC participa na ENB como associado, em moldes definidos por despacho conjunto dos ministérios das Finanças e da Administração Interna. De resto, o documento refere que “os planos, os programas e o desenvolvimento das atividades formativas são estabelecidos pelos associados em conformidade com as necessidades e os recursos disponíveis”.

No que toca aos apoios às associações e corpos de bombeiros, mantêm-se as condições anteriormente existentes no Serviço Nacional de Bombeiros. Atualmente com a extinção do SNB e do SNBPC, o apoio financeiro e logístico à atividade associativa é regulado pelo art. 31 da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros, aplicável às Regiões Autónomas, “sem prejuízo da sua adaptação às competências dos órgãos de governo próprios.” (art. 49).

Observemos, de seguida, as reações de então, vindas de diversos quadrantes, na sequência da publicação deste diploma.

“Guerra na Proteção Civil. Os bombeiros criticam a sua integração no serviço e avisam que o combate aos fogos está atrasado.

O recém-criado Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) ainda mal nasceu e já está a ser contestado pelas principais organizações de bombeiros. (...) Todos acusam o Governo de “falta de debate”. (...) Duarte Caldeira diz que todo “o processo decorreu de forma muito atribulada” e que “só com marcação cerrada” teve acesso ao projeto de diploma. (...) O Presidente da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais (ANBP) – que integra sapadores municipais das maiores cidades do país, servindo mais de dois terços da população – é ainda mais feroz nas suas críticas: “É inconcebível que toda esta reforma se tenha feito sem ouvir os profissionais”, destaca Fernando Curto. “Fomos completamente ignorados em todo o processo daí recearmos

que tudo não passe de uma reforma no papel”, reitera este dirigente (...)” (Expresso, 2003/02/15, p. 14 – Valentina Marcelino).

“Reestruturação do Serviço Nacional de Bombeiros deixa corporações sem dinheiro. Fusão alvo de críticas.

(...) A reestruturação dos meios de socorro portugueses, com a fusão do Serviço Nacional de Bombeiros e da Proteção Civil, é vista com ceticismo por algumas corporações de bombeiros. A ausência do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) do novo organismo e a incapacidade de dar resposta aos principais problemas dos bombeiros são as críticas mais repetidas. Salvador da Luz, da Federação de Bombeiros do Distrito de Lisboa, defende que esta é apenas uma “arrumação técnica das cúpulas”, que não resolve as deficiências existentes. (...)” (Público, 2003/03/29 – Mariana Oliveira – cit. por Pena, 2005: 278).

As reações sucediam-se, além dos inspetores distritais, só três bombeiros compareceram fardados à tomada de posse de Leal Martins, como Presidente do SNBPC. (Pena, 2005: 279).

“Bombeiros ausentes na posse de Presidente. Polémica marca entrada em funções do responsável do novo serviço.

(...) Aliás, de bombeiros fardados apenas estiveram presentes 14 inspetores do ex-Serviço Nacional de Bombeiros já que, apurou o Correio da Manhã, nem para uma pretendida guarda de honra houve disponibilidade dos bombeiros voluntários. (...) A respeito de ser um responsável oriundo de fora do meio dos bombeiros e socorro, Leal Martins referiu que embora a ligação às instituições seja fundamental, a existência de “conhecimentos mínimos” e a “capacidade de aprendizagem com a instituição em tempo útil” determinaram a sua aceitação no lugar. (...)” (Correio da Manhã, 2003/04/03, p: 10 – Falcão Machado).

Em resumo, a entrada em vigor do diploma 49/2003, de 25 de Março, mereceu o seguinte comentário do Primeiro-Ministro de então, Dr. Durão Barroso, que no discurso de tomada de posse frisou que “a entrada em vigor do diploma orgânico que criou o novo Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil é um importante passo numa das mais exigentes e difíceis reformas que o Programa do XV Governo preconiza na área da Administração Interna. Brevemente teremos o

Serviço a operar em conformidade com o novo modelo orgânico, assim que tomem posse os coordenadores distritais cuja nomeação obedecerá a critérios rigorosos de competência e idoneidade, como é o meu desejo expressamente reiterado (...).” (Semanário, 2003/04/04, p. 22).

Particularmente relevante era a opinião, ao tempo, do Presidente da Liga (...): “O Decreto-Lei n.º 49/2003 de 25 de Março constitui o produto final de uma visão inconsistente, incompleta e conceptualmente pobre, em especial no que concerne às articulações operacionais entre os vários níveis em que se estrutura o Sistema definido pela Lei de Bases da Proteção Civil. Só a título de exemplo, importa sublinhar que o nível municipal é completamente esquecido no diploma, isto é, a base em que se sustenta toda a doutrina da Proteção Civil” (Caldeira, 2003: 21).

O sentimento dominante na época era de grande desconfiança perante o novel serviço, no quadro do ambiente criado pelos catastróficos incêndios de 2003.

“Bombeiros estão a passar dificuldades como nunca sentiram (...) A LBP reivindicou junto do Ministro da Administração Interna uma nova lei orgânica que não se circunscreve ao SNBPC, um serviço que foi criado por um erro político. A Liga quer também uma central integrada de coordenação entre as várias estruturas de socorro e quer estruturas permanentes de bombeiros que atuam nas populações entre as 8 h e as 20 h, um período crítico durante o qual há dificuldade de garantir o socorro em algumas zonas do território.” (Bombeiros de Portugal, s/autor, n.º 216/2004:24).

Por outro lado, merece relevo o “equivoco semântico” da designação do novo serviço, dando-se a entender que os Bombeiros é que continham a Proteção Civil e não o contrário, ou seja, os bombeiros estavam contidos na Proteção Civil como seu “braço armado” na filosofia da Lei de Bases. Este erro semântico, aliado a toda a “dramatização” que se seguiu aos fogos florestais do Verão de 2003, não permitiram um mínimo de serenidade à presidência do serviço pelo Engenheiro Maquinista Naval Leal Martins, substituído “com mágoa” pelo Major General Paiva Monteiro, em 9 de Setembro de 2003, no rescaldo da pior época de incêndios de sempre. No balanço de quatro

meses de trabalho, nega a presença de “lobbies” no serviço, mas defende que é necessário clarificar e fiscalizar o sistema. (...) “Preocupa-me a formação deficiente dos responsáveis pelas associações humanitárias de bombeiros que dirigem as associações. (...) Outra das finalidades é dotar a ENB da vertente de proteção civil e isso demora o seu tempo. Não há ainda cultura de proteção civil e, porventura, formadores adequados” (Pena, 2005: 282).

Relativamente à sua posição sobre a profissionalização dos bombeiros, o General Paiva Monteiro refere em entrevista à Revista Alto Risco de Junho 2004, o seguinte: “A minha permanência à frente do serviço permite-me dizer que o voluntariado é importante na prevenção e socorro, por isso, devemos incentivá-lo. A estrutura do voluntariado tem de ser apoiada por um núcleo permanente de bombeiros que deve ir a cursos, visto o voluntário não ter disponibilidade para frequentar essas ações de formação.

Temos auscultado diversas entidades, designadamente câmaras municipais, quanto à forma de atuação na captação de voluntários, não só para a área dos bombeiros, mas também da proteção civil, que é uma área para a qual, em situação de catástrofe, é importante ter bolsas de voluntariado. É importante que o serviço tenha uma referência com voluntários para determinadas áreas.” (Monteiro, 2004:9-10).

Seguiram-se períodos de grande instabilidade organizacional no SNBPC, com a sucessiva nomeação e demissão de responsáveis a que não era alheia a instabilidade política no quadro do XVI Governo Constitucional e uma enorme desorientação no sector. Da legislação produzida, até à tomada de posse do XVII Governo Constitucional, em 12 de Março de 2005, merecem ainda destaque, para a problemática da Proteção Civil e Bombeiros, na nossa perspetiva, os seguintes diplomas:

Quadro II – Diplomas confinantes com a problemática da Proteção Civil e Bombeiros

<p><b>Decreto-Lei n.º 80/2004, de 10 de Abril</b> – Na sequência da aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de Novembro, que instituiu a reforma do sector florestal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criou a Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF), sucessora nas atribuições da Direcção-Geral das Florestas e das direcções regionais de agricultura, competindo-lhe, na qualidade de autoridade florestal nacional “<i>promover o desenvolvimento sustentável dos recursos florestais e dos espaços associados e, ainda, dos recursos cinegéticos e aquícolas das águas interiores, através do conhecimento da sua evolução e fruição, garantindo a sua protecção, conservação e gestão e promovendo os equilíbrios intersectoriais, a responsabilização dos diferentes agentes e uma adequada organização dos espaços florestais</i>”. (n.º 2 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 80/2004, de 10 de Abril).</li> </ul>
<p><b>Decreto Regulamentar n.º 5/2004, de 21 de Abril</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criou a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais. Trata-se de um serviço central (Direcção Geral) de coordenação do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, “<i>com a missão de concertar estratégias, compatibilizar e orientar ações concretas de prevenção e protecção da floresta contra incêndios</i>”.</li> </ul>
<p><b>Decreto-Lei n.º 94/2004, de 22 de Abril</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterou o Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de Maio, que criou equipas de sapadores florestais e regulamenta a sua actividade. Quatro anos de vigência do anterior diploma “<i>evidenciaram deficiências e fragilidades que urge corrigir com a melhoria do desempenho das equipas existentes e do alargamento da respectiva constituição a outras entidades</i>”. Esta é a intenção do legislador que assim altera alguns aspectos relacionados com a criação das equipas de sapadores florestais.</li> </ul>
<p><b>Portaria n.º 1524/2004 - Licenciatura em Protecção Civil</b> - Do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, publicada no Diário da República, 1.ª Série B, n.º 305, de 31 de Dezembro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovou o plano de estudos do curso bietápico de licenciatura em Protecção Civil, ministrado pela Escola Superior de Tecnologia do Mar de Peniche do Instituto Politécnico de Leiria, “<i>cuyo programa curricular foi articulado com o SNBPC</i>”. (Bombeiros de Portugal s/autor, n.º 216, p. 8).</li> </ul>

Após a criação da primeira licenciatura em Protecção Civil, em 2004, pelo Estado, ainda em modelo bietápico, seguiram-se mais duas licenciaturas criadas, também, em estabelecimentos do ensino superior público, respetivamente na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Beja e na Escola Superior Agrária de Castelo Branco. Mais recentemente, foram criadas, em estabelecimentos superiores privados, mais duas licenciaturas em Protecção Civil, respetivamente no Instituto Superior de Educação e Ciências e no Instituto Superior de Línguas e Administração, ambas em Lisboa e uma licenciatura que, embora com outra designação – Segurança Comunitária – também se situa na área da Protecção Civil e é ministrada no Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração (ISCIA), em Aveiro.

Sem prejuízo da importância e necessidade de formação superior nesta área, “existem problemas transversais às várias instituições que lecionam estas licenciaturas. Uma dessas situações é a incapacidade da adequação das áreas de componente geral, tais como as físicas, químicas, matemáticas, entre outras, dos conteúdos à real atuação e intervenção da atividade de proteção civil. Embora exista uma abordagem a estas problemáticas não é nada concreto e específico, acabando por criar uma certa lacuna que exige uma aprendizagem posterior e mesmo quase autodidata, para a qual nem todos os alunos estão despertos” (Carmo, 2008:24).

Por outro lado, não sendo fácil encontrar docentes com elevadas qualificações académicas em proteção civil (por se tratar de uma área científica recente), o recurso sistemático aos técnicos e profissionais do sector (independentemente das competências detidas), tende a dar a esta formação um cunho, ainda, marcadamente, técnico-profissional. Finalmente, o problema atual é que os licenciados em Proteção Civil não estão a conseguir integrar-se socio profissionalmente, seja no Estado Central seja nos Serviços Municipais de Proteção Civil que entretanto não abrem vagas para o efeito, não obstante o carácter imperativo da organização de serviços Municipais de Proteção Civil, nos termos da Lei nº 65/2007 de 12 de novembro.

### ***1.6. Novo Ordenamento Jurídico, Funcional e Operacional, “dito estruturante”, do Sistema de Proteção e Socorro (2005-2008)***

#### ***1.6.1. Nova Lei de Bases da Proteção Civil – Lei 26/2007 de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei nº 80/2015 de 3 de agosto.***

Antes de mais importa dar relevo ao contexto sócio-político que deu origem ao aparecimento do novo ordenamento político materializado na nova Lei de Bases da Proteção Civil. Efetivamente no Capítulo da Segurança Interna do Programa do XVII Governo Constitucional, que entrou em funções em 12 de Março de 2005, pode ler-se: “A prevenção e a minimização das consequências de

catástrofes – naturais ou provocadas – como os grandes incêndios florestais ocorridos no Verão de 2003 ou, à escala internacional, o ataque terrorista às torres de Nova Iorque em 11 de Setembro de 2001 e o maremoto asiático de Dezembro de 2004, requerem a elaboração ou atualização de planos de emergência relativos a incêndios, cheias e abalos sísmicos. A planificação é essencial para evitar uma política puramente reativa. A simulação de situações de perigo, por seu lado, é indispensável para criar uma capacidade de resposta efetiva nas comunidades.

A sensibilização de crianças e adolescentes para estes problemas, através de preleções e exercícios realizados nas escolas, afigura-se muito relevante. Para dar um cunho sistemático a tais ações, será valorizado o Dia Nacional da Proteção Civil. Para coordenar estas atividades, é imperioso reabilitar a Proteção Civil, cometendo-lhe a missão de elaborar um Plano Nacional de Detecção, Aviso e Alerta de Catástrofes.

Os corpos de bombeiros, por seu turno, carecem de um aumento do nível de profissionalização, de uma revisão do sistema de financiamento (que deve tornar-se mais transparente) e da aprovação de um plano de reequipamento. Por outro lado, torna-se necessário rever a legislação em vigor, de forma a introduzir ou atualizar as regras de construção antissísmica e zelar pela sua efetiva aplicação.

Ao nível do sistema de proteção civil, é necessário reavaliar os termos da articulação entre a Proteção Civil e os Bombeiros, de forma a assegurar o reforço da coordenação e da operacionalidade. Por outra parte, devem ser criados Serviços Distritais de Proteção Civil, vocacionados para a análise de riscos, o planeamento operacional e a informação das populações. Para que os corpos de bombeiros voluntários e municipais possam desempenhar com proficiência a sua missão de prestação de primeiro socorro, proceder-se-á à progressiva profissionalização, no decurso desta legislatura, da respetiva estrutura de comando e serão criadas, em parceria com os municípios, equipas profissionalizadas de primeira intervenção. Será ainda consagrado o princípio da inter-operacionalidade dos meios, permitindo aos corpos de bombeiros a utilização, em cada caso, dos equipamentos situados mais perto da sua área de intervenção.

A prevenção de incêndios florestais, pela sua vital importância para o País, até como fator de desenvolvimento rural, envolve hoje responsabilidades transversais a todo o Governo, às autarquias e aos cidadãos. Serão reforçados os mecanismos de prevenção de fogos florestais, potenciando-se a intervenção da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e melhorando-se a capacidade operacional de alguns instrumentos, de que são exemplo as equipas de sapadores florestais.”

O diagnóstico da situação estava, em boa medida bem feito, entretanto, contra todas as expectativas relativamente à política de prevenção de incêndios florestais, o governo ao contrário do anunciado no seu programa, pelo Decreto-Lei 69/2006, de 23 de Março, extinguiu a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF), entidade criada pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2004, que constituiu uma verdadeira “lufada de ar fresco” no mar de “interesses” e “modismos” da política de gestão florestal vigente. A extinção da APIF, organização que era gerida pelo Professor Luciano Lourenço, figura incontornável do estudo técnico-científico da problemática da prevenção dos incêndios florestais, mereceu em 24/10/05, um requerimento entregue na Assembleia da República pelo deputado do partido ecologista “os Verdes”, José Luís Ferreira, sustentando que “a APIF apesar de ter sido criada há pouco mais de um ano tem um papel fundamental na compatibilização das intervenções a nível central e local no âmbito da prevenção e proteção da floresta contra incêndios. A triste realidade dos incêndios em Portugal comprova a inegável importância da APIF, no sentido de assegurar os necessários mecanismos de prevenção de incêndios. Todas as estratégias implementadas com o objetivo de pôr um ponto final definitivo neste drama sazonal são poucas”, frisa o parlamentar no seu requerimento (Diário de Notícias, 24/10/05). Ficava assim provado, na perspetiva deste parlamentar, que a cultura da prevenção, tardia em impor-se como um dos pilares fundamentais da problemática da política de organização e gestão florestal.

Vejam, de seguida, a legislação “dita estruturante” ou “revolução tranquila” dos Sistema de Proteção e Socorro que se inicia com a Nova Lei de Bases de Proteção Civil – Lei 27/2006, de 3 de Julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro (1.º alteração) e pela Lei 80/2015 de 3 de agosto.

Esta nova Lei promoveu uma profunda alteração no sistema. Desde logo, porque provocou uma clarificação das estruturas política (competências do Ministro da Administração Interna, Governadores Cíveis e Presidentes de Câmara) e operacional, definindo-se a forma de participação e articulação dos agentes de proteção civil e as obrigações de colaboração de entidades agregadas. Por outro lado determinou quem declara as situações de, alerta, contingência e calamidade e em que circunstâncias (art.º 9º). Definiu os conceitos de acidente grave e de catástrofe (art.º 3º). Todavia, no seu extenso articulado, não se encontra claramente expresso o conceito de análise de risco, como metodologia de trabalho a “institucionalizar” o que consideramos uma séria limitação à dinâmica de gestão de riscos em proteção civil. Relativamente à 1ª alteração da Lei de Bases pela Lei orgânica 1/2011, o seu enfoque recai sobretudo na clarificação das competências do comando operacional distrital não só na declaração do estado de alerta mas também na comissão distrital de Proteção Civil e ainda a capacidade de delegação do Presidente da ANPC nos comandantes distritais quanto ao desencadear das ações de Proteção Civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação. Particularmente relevante é a 2ª alteração à Lei de Bases através da Lei 80/2015 de 3 de agosto, importante pela necessidade de clarificar a responsabilidade pública ao nível distrital do sistema, na sequência da extinção dos governadores Cíveis. Neste sentido, o nº 1 do art. 34 refere que: “compete ao membro do governo responsável pela Proteção Civil, no âmbito distrital, desencadear na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de Proteção Civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas a cada caso, com a coadjuvação de Comandante Operacional Distrital e a colaboração dos agentes de Proteção Civil competentes, nos termos legais”. E no nº 2 do mesmo artigo considera-se: “ O membro do Governo responsável pela área da Proteção Civil pode designar a entidade em que se delega competência para o exercício, a nível distrital, das atribuições da matéria de Proteção Civil”.

Não se percebe a que entidade o legislador se refere, na qual o membro do Governo delega as suas competências a nível distrital.

No artigo 38º, prevê-se a existência em cada distrito de uma comissão distrital de Proteção Civil. No domínio da composição o diploma dispõe

que integram esta Comissão “Três Presidentes de câmaras municipais, designados pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, sendo designados, entre eles, um que preside”.

De qualquer modo, esta 2ª alteração à Lei de Bases não só continua a desvalorizar o nível municipal mantendo o refém do nível distrital que não é mais do que o desdobramento do nível nacional, como ignorou o preceituado da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro na valorização das autarquias locais e entidades intermunicipais ao nível da Proteção Civil. Neste sentido, é indispensável reequacionar a organização territorial e administrativa, dando efetiva consequência ao princípio da subsidiariedade. Ora, perante uma qualquer situação de emergência a estrutura de resposta mais adequada para intervir em primeiro lugar é o municipal, tendo em conta, não só o conhecimento que tem da realidade local, a capacidade de análise imediata da situação e a proximidade dos meios de socorro.

Por isso, cada município devia estar dotado de um conjunto mínimo de estruturas, meios e recursos apropriados aos riscos em presença no território municipal, atribuindo-se aos Serviços Municipais de Proteção Civil, não só identificar e analisar os riscos mas também manter a adequada preparação na resposta à manifestação dos riscos.

Por outro lado, a Lei nº 80/2015 substituiu, na composição da comissão municipal de Proteção Civil, o comandante operacional municipal pelo coordenador municipal de Proteção Civil, tornando imperativo a revisão e regulamentação da Lei nº 65/2007 de 12 de novembro. A revisão da referida Lei poderá constituir uma oportunidade para, no quadro da Lei de Bases, reforçar os poderes dos municípios, clarificar os efetivos poderes do Coordenador Municipal de Proteção Civil, e delinear e estruturar os respetivos serviços municipais, em especial quanto à dotação dos mesmos com quadros técnicos qualificados para desempenho integrado das suas competências.

Em síntese, a nosso ver este diploma foi muito importante quanto:

- a) À clarificação e simplificação dos atos de declaração da situação de alerta, contingência e calamidade (artigo 17, 21, 26 e 27 da Lei)

- b) À obrigação de todas as entidades, com competências na área do risco, comunicarem à ANPC “as informações provenientes dos sistemas de que são detentoras”.
- c) Ao reconhecimento legal das pessoas coletivas sem fins lucrativos, de voluntariado de Proteção Civil, como entidades com deveres de cooperação, nos termos a definir por portaria específica do membro do Governo responsável pela área da Proteção Civil (artigo 46º A) e clarifica os critérios dos Planos de Emergência.

*1.6.2. Sistema Integrado de Operações e Socorro (SIOPS) – Decreto-Lei 134/2006, de 25 de Julho, publicado, no DR, 1.ª Série, n.º 142, de 25 de Julho, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio*

As ações de socorro integradas numa operação de proteção civil podem envolver agentes e serviços que advêm de diferentes organismos do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das organizações não-governamentais, entre outros.

Foi neste quadro que se definiu o SIOPS, criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, “como um conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural que assegurem que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”.

Este sistema “visa responder a situações de urgência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe” (n.º 2 do art.º 1º), situações em que o sistema nacional de proteção civil deve ser ativado, constituindo um instrumento global e centralizado de coordenação e comando de operações de socorro, ainda que a sua execução seja competência de diversas entidades não integradas na ANPC, mas que, operacionalmente, enquadraram o SIOPS.

O princípio de comando único assenta nas duas dimensões do sistema respetivamente Coordenação institucional e Comando operacional. A compreensão global do sistema, implica ainda o conhecimento

da direção, coordenação e execução da política de proteção civil, com a inclusão lógica do Centro Municipal de Organização do Socorro (CMOS) na dependência do Coordenador Municipal de Proteção Civil.

Nesta perspetiva, para conseguir uma eficaz coordenação institucional, o SIOPS prevê a constituição de centros de coordenação operacional (CCO), que integram representantes das entidades, cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto.

Atualmente, os centros de coordenação são:

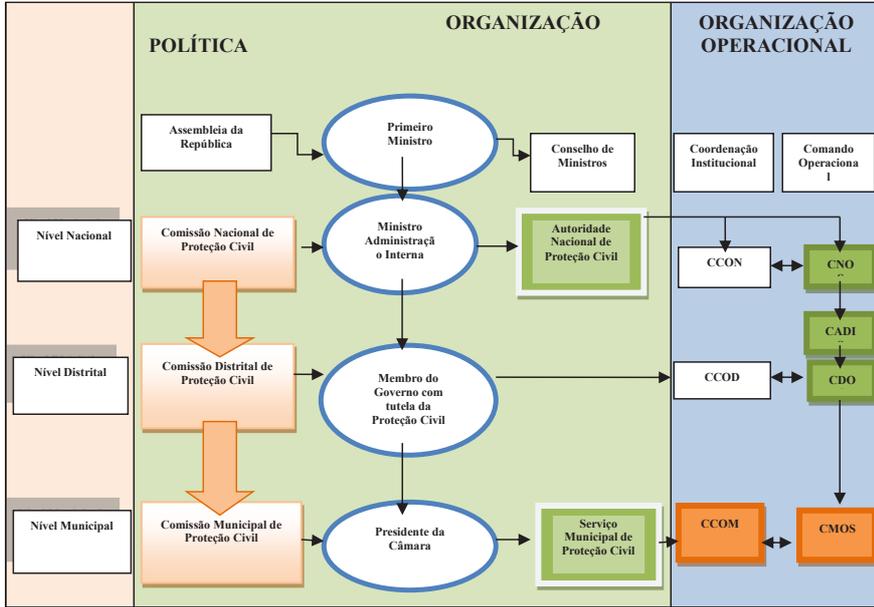
- de âmbito nacional – Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON).
- de âmbito distrital – Centro de Coordenação Operacional Distrital (CCOD).
- de âmbito municipal – Centro de Coordenação Operacional Municipal (CCOM).

Por outro lado, nos termos da 2ª alteração do SIOPS pelo Decreto-Lei nº 72/2013, o modelo da organização da ANPC evoluiu operacionalmente da lógica distrital para uma organização apoiada numa lógica de agrupamento distrital, consagrando-se cinco novos agrupamentos de distritos reactivamente Norte, Centro Norte, Centro Sul, Sul e Algarve. Para uma visão global do sistema de coordenação sistemática e operacional ver Fig.1.

No regulamento de funcionamento dos CCON e CCOD, aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), estão previstas as formas de mobilização e de articulação entre as entidades integrantes, as relações operacionais com o Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) e com os Comandos Distritais de Operações e Socorro (CDOS), bem como a recolha e articulação da informação necessária à componente operacional.

Os CCO, Nacional e Distrital, asseguram, nos termos do nº 2 dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei nº 72/2013 (2º alteração do SIOPS), que todas as entidades e instituições aí referidas, se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto

Fig. 1 - Organização política e operacional da Proteção Civil



Estas estruturas têm as seguintes atribuições genéricas:

- Assegurar a coordenação dos recursos e do apoio logístico das operações de socorro, emergência e assistência;
- Proceder à recolha de informação estratégica, relevante para as missões de proteção e socorro e proceder à sua gestão;
- Recolher e divulgar informações de carácter estratégico essencial à componente de comando operacional tático;
- Informar permanentemente a autoridade política respetiva, de todos os factos relevantes que possam gerar problemas ou estrangulamentos no âmbito da resposta operacional;
- Garantir a gestão e acompanhar todas as ocorrências, assegurando uma resposta adequada, no âmbito do SIOPS.

Ao nível da gestão de operações, todas as instituições representadas nos centros de coordenação operacional dispõem de estruturas de

intervenção com direção e comando próprios, competindo, no entanto, à ANPC assegurar o Comando Operacional Integrado de todos os corpos de bombeiros, de acordo com o previsto no seu regime jurídico.

Nos termos do artigo 6.º do SIOPS, o comando das operações de socorro desempenhado pela ANPC é assegurado pelo CNOS que dispõe de um Comando Operacional Nacional, de um 2.º Comandante Operacional Nacional e dos dois adjuntos de operações e informações e a célula de logística. Dispõe ainda de células de planeamento de operações logística, gestão de meios aéreos e de comunicações, replicando-se esta estrutura para o nível distrital e municipal, com adaptações determinadas no SIOPS.

Ao nível da gestão de operações propriamente dito, no Capítulo IV do diploma de criação do SIOPS (art. 12º a 25º) está estabelecido um sistema de gestão de operações (SGO) onde se define a organização dos teatros de operações (TO), dos postos de comando, clarificando-se competências e a doutrina operacional.

Ao nível da definição, o SGO é um esquema de organização operacional que se desenvolve de forma modular, de acordo com a importância e o tipo de ocorrência.

Sempre que uma força de socorro de uma qualquer das entidades que integra o SIOPS seja acionada para uma ocorrência, o chefe da primeira força a chegar ao local assume o comando da operação e garante a construção de um sistema evolutivo de comando e controlo da operação. Este comandante das operações de socorro deve tomar a decisão de desenvolvimento da organização sempre que os meios disponíveis no ataque inicial e respetivos esforços se mostrem insuficientes.

Nos termos do artigo 13.º do SIOPS, o SGO configura-se nos níveis estratégicos, tático e de manobra.

No nível estratégico, n.º 2 do art. 13º do SIOPS, assegura-se a gestão da operação, que inclui:

- “A determinação da estratégia apropriada;
- O estabelecimento dos objetivos gerais da operação;
- A definição de prioridades;
- A elaboração e atualização do plano estratégico de ação;

- A receção e colocação de meios de reforço;
- A previsão e planeamento de resultados;
- A fixação de objetivos a nível tático”.

No local da ocorrência, o órgão diretor das operações é o posto de comando operacional (PCO) e destina-se a apoiar o responsável das operações na preparação das decisões e na articulação dos meios no teatro de operações.

O PCO, nos termos do art. 15º do SIOPS, tem como missões genéricas:

- “A recolha e o tratamento operacional das informações;
- A preparação das ações a desenvolver;
- A formulação e a transmissão de ordens, diretrizes e pedidos;
- O controlo da execução das ordens;
- A manutenção das capacidades operacionais dos meios empregues;
- A gestão dos meios de reserva.”.

O Posto de Comando Operacional é constituído, nos termos do n.º 1 do art. 16º, “pelas células de planeamento, combate e logística, cada uma com seu responsável e coordenadas pelo Comandante das Operações de Socorro” (COS). Assessorando o COS existem ainda três oficiais, um como adjunto para a segurança, outro para as relações públicas e outro para a ligação com outras entidades, ativando os recursos disponíveis e na adoção e coordenação de outras medidas que venham a ser oportunamente julgadas necessárias.

A gravidade da situação e o grau de prontidão que esta exige dá origem a um diferente nível de alerta especial, graduado progressivamente entre os níveis azul, amarelo, laranja e vermelho.

As regras de ativação do estado de alerta especial são determinadas por diretiva operacional, devidamente aprovada pela comissão nacional de proteção civil (CNPC), nos termos do art. 37º da LBPC, e a sua determinação é da competência exclusiva do CCON.

É ao CCON que compete a informação aos centros de coordenação operacional distritais (CCOD) sobre a ativação do estado de alerta especial, determinando as áreas abrangidas, tipo de situação,

gravidade, nível de prontidão exigido e período de tempo em que se preveja especial incidência do fenómeno.

O dispositivo de resposta operacional é constituído por equipas de intervenção permanente destinadas à intervenção prioritária em missões de socorro e são dimensionadas de acordo com as competências e disponibilidades de cada um dos agentes de proteção civil (APC).

Para fazer face a determinadas ocorrências ou conjunto de ocorrências previsíveis ou verificadas, como seja o caso dos incêndios florestais, existem dois dispositivos, respetivamente, o dispositivo de Prevenção, Detecção, Vigilância e Fiscalização e o dispositivo especial de combate a incêndios florestais (DECIF). Este atua a dois níveis: ataque inicial e ataque ampliado.

No primeiro caso, o ataque inicial configura uma primeira intervenção organizada e integrada, de resposta imediata a fogos nascentes, envolvendo equipas terrestres e meios aéreos com equipas heliportada até o incêndio ser considerado resolvido (circunscrito) pelo comandante de operações (COS), o que deverá suceder nos primeiros 90 minutos.

O ataque ampliado inicia-se sempre que, chegado aos 90 minutos de incêndio, o mesmo não seja dado por circunscrito pelo COS, entrando em ação meios de reforço e outros agentes.

Ainda no domínio dos incêndios florestais, as Forças Operacionais Conjuntas (FOCON) que constituem o socorro organizam-se nos termos da diretiva operacional n.º 1/2008/ANPC, consoante as seguintes fases:

- Fase ALFA – (1 de Janeiro a 14 de Maio)
- Fase BRAVO – (15 de Maio a 30 de Junho)
- Fase CHARLIE – (1 de Julho a 30 de Setembro)
- Fase DELTA – (1 de Outubro a 15 de Outubro)
- Fase ECHO – (16 de Outubro a 31 de Dezembro)

Em síntese, vale a pena assinalar, mais uma vez, que a ligação entre os diferentes intervenientes do sistema de proteção e socorro obriga, necessariamente, a uma perfeita coordenação e entrosamento que garanta uma ação eficaz e uma rentabilidade adequada aos meios

disponíveis, seja no domínio dos incêndios florestais, seja noutros domínios de riscos naturais e antrópicos.

Todavia, as experiências de anos anteriores e mormente dos anos críticos 2003 e 2005 mostraram quão difícil é de ser conseguida esta coordenação, sobretudo antes da instalação de um posto de comando operacional conjunto (com forças de culturas organizacionais diferentes) que ainda não está instalado aquando da primeira intervenção, no período em que a coordenação referida é, a todos os títulos, essencial.

No entanto é justo salientar alguma melhoria ao nível organizacional global e designadamente, quanto ao sistema de comunicações, de vigilância e deteção muito embora a violência dos incêndios de 2016 aí estejam para provar que pouco mudou neste domínio.

### *1.6.3. Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) – Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março alterado pelo Decreto-Lei 73/2012 de 26 de março e pelo Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio*

#### *1.6.3.1. Conceito de proteção civil – breve nota*

Sem prejuízo do que atrás já foi referido, importa salientar que, nos dias de hoje, a área de intervenção da Proteção Civil tem uma amplitude que vai muito para além daquela que esteve na sua génese, a Defesa Civil do Território (DCT) criada pelo Decreto-Lei n.º 31956, de 2 de abril de 1942, que tinha como objetivo principal assegurar o regular funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência das atividades do país, ficando a cargo da Legião Portuguesa.

Nasce assim a defesa civil do território enquanto conceito e sistema, que surge de forma mais sólida em 1949, na Convenção de Genebra, como sistema de coordenação de ações e respostas locais, nos termos do n.º 4 do artigo 66.º da Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949. Também nesta mesma convenção foi apresentada o distintivo internacional de defesa civil que consiste num triângulo equilátero azul em fundo cor de laranja utilizado para a proteção dos organismos de proteção civil que visavam a proteção das vítimas dos conflitos

armados internacionais, suas instalações, pessoal e material ou para a proteção dos abrigos civis e que ainda se mantém em vigor nos nossos dias como símbolo internacional da Proteção Civil. Encontra-se aliás definido no Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, de 8 de Junho de 1977, ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 10/92, de 1 de Abril. O n.º 7 do mesmo artigo é definido que este símbolo pode ser utilizado em tempo de paz para identificar serviços e organizações de proteção civil. (Fig. 2)

Figura n. 2 - (Símbolo internacional da Proteção Civil)

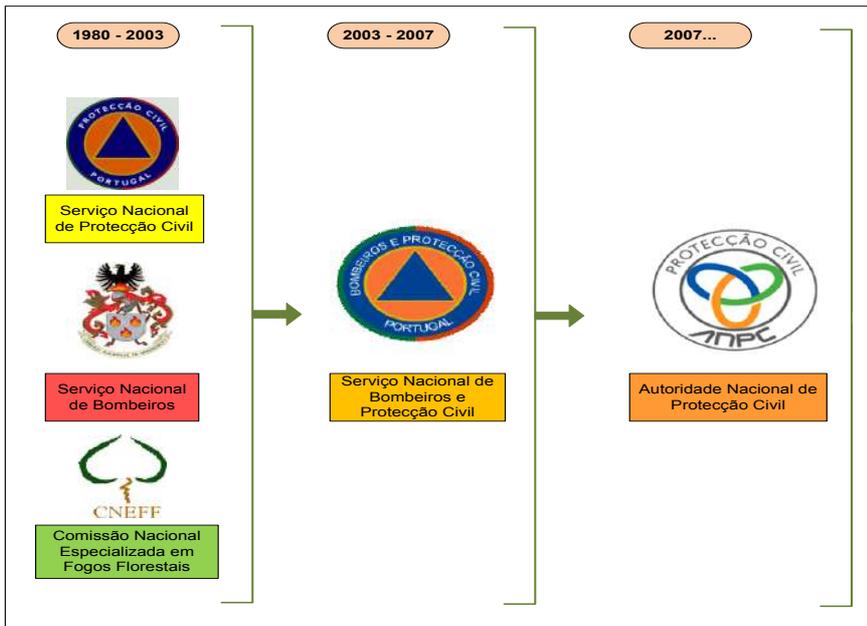


Na sequência do 25 de abril de 1974, a Legião Portuguesa é extinta e com ela também a DCT sendo que é possível, assevera Caldeira (2003:16) que a sua “herdeira” devido às missões desempenhadas foi o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), criado através do Decreto-Lei n.º 78/75 de 22 de fevereiro. Neste sentido, deixou de ser empregue o termo “defesa civil” e passa a ser utilizado o termo “proteção civil”, com uma orientação mais clara para a proteção contra acidentes e catástrofes naturais, fruto da diminuição do perigo militar sobre o território português.

Em 1991 é publicada a primeira Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 113/91, de 29 de agosto, que sistematiza e estrutura a proteção civil. Depois, em 2003, é criado o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março, que substitui o SNPC e integra outros dois serviços que entretanto tinham sido criados com uma natureza semelhante, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e a Comissão Especializada em Fogos Florestais (CEFF), que tinham como missão, respetivamente, coordenar os corpos

de bombeiros e o combate aos incêndios nas florestas. Por fim, em 2006, o SNBPC é reestruturado passando a designar-se Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), Decreto-Lei n.º 203/2006 de 27 de outubro. (Fig. 3)

Fig.3 - Evolução institucional da organização do socorro



### 1.6.3.2. Novo modelo organizacional da ANPC

É na sequência das alterações “estruturais” atrás referenciadas, consubstanciadas na LBPC e no SIOPS, que surge a necessidade de alterar a estrutura do SNBPC, criando-se a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Esta nova entidade culmina um processo institucional evolutivo iniciado nos anos 80.

A nova organização passou a contar desde logo com três novas Direções Nacionais de nível superior: uma Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil, uma Direção Nacional de Planeamento de Emergência

e uma Direção Nacional de Bombeiros, (...) “pretendendo-se cada vez mais prestigiar o papel dos bombeiros que passaram a ter uma direção nacional que vai assumir daqui para a frente tudo o que tiver a ver com eles” (Cruz, 2007:32).

Ao nível legislativo, não pode deixar de reconhecer-se que este diploma respeita, “*latu sensu*”, a especificidade dos bombeiros no quadro da proteção civil e trouxe alguma inovação ao nível institucional e operacional do sistema, cabendo-lhe planejar, coordenar e executar a política de proteção civil, “designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro das populações e de superintendência da atividade dos bombeiros” (n.º 1 art. 2.º).

Mas é na 2ª alteração da ANPC pelo Decreto-Lei nº 73/2013 que se introduzem alterações significativas ao modelo de organização interna da Autoridade, desde logo na criação de cinco Direções nacionais (ao invés das três anteriores) a citar:

- a) A Direção nacional do planeamento de emergência (que absorveu as atribuições anteriormente cometidas ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergências).
- b) A Direção nacional de Bombeiros;
- c) A Direção nacional de recursos de proteção civil;
- d) A Direção nacional de meios aéreos (decorrente da extinção da Empresa de meios Aéreos, S.A (EMA) pelo Decreto-Lei nº 57/2013.
- e) A Direção nacional de auditoria e fiscalização;

Com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro e onde o comando operacional integrado, a organização interna da ANPC compreende ainda:

- a) O comando nacional de operações de socorro;
- b) Os agrupamentos distritais de operações de socorro (decorrentes do modelo de passagem da lógica distrital para um modelo de lógica supra distrital);
- c) Os comandos distritais de operações de socorro.

### **1.7. Agentes de Proteção Civil** **Atribuições, Competências e Responsabilidades**

Nos termos do n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, “A atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores.”

Neste quadro, a necessidade de diversos agentes de proteção civil e socorro intervirem, complementando a sua intervenção e conjugando os seus esforços para a eficácia da operação, obriga a que haja uma perfeita coordenação de toda a ação de socorro num determinado teatro de operações (TO).

Assim, abordaremos de seguida as estruturas e agentes do sistema de proteção civil com responsabilidades e competências no socorro, cabendo à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) “um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de proteção civil” (Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março).

Em situações normais, consoante o tipo de acidente/emergência que lhes deu origem, as ações de socorro podem dividir-se em cinco grandes grupos:

- Combate a incêndios;
- Urgência pré-hospitalar;
- Desencarceramento;
- Salvamento em grande ângulo;
- Socorro a naufragos e buscas subaquáticas.

A competência para o desempenho de cada uma destas missões é atribuída especificamente, em função das respetivas características, designadamente:

- Combate a incêndios
  - Corpos de Bombeiros;

- Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR) – neste caso, apenas, para o combate a incêndios florestais e em matérias perigosas.
- Urgência pré-hospitalar
  - Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM);
  - Corpos de Bombeiros;
  - Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)
- Desencarceramento
  - Corpos de Bombeiros
- Salvamento em grande Ângulo
  - Corpos de Bombeiros
- Socorro a Náufragos e buscas subaquáticas
  - Autoridade de Marítima
  - Corpos de Bombeiros (apenas em operações da terra para o mar, com cabos de vai-vem).

Ora a sobreposição de muitas destas competências obriga a uma coordenação eficaz e ao respeito pelas determinações contidas no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), ou seja, nos termos do n.º 3 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 22/2006 “sem prejuízo da dependência hierárquica e funcional no quadro da GNR, o GIPS articula-se operacionalmente no comando único do sistema integrado de operações e socorro.”

Contudo, é sabido que nem sempre esta coordenação se faz da melhor forma, considerando que as instituições em presença, Corpos de Bombeiros, GNR, INEM, CVP e Autoridade Marítima, possuem natureza, culturas institucionais, experiência, disciplina e estatutos diversos.

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) define, no seu artigo 46.º, como Agentes da Proteção Civil (APC) e de acordo com as suas atribuições próprias:

- Corpos de Bombeiros;
- Forças de Segurança;
- Forças Armadas;
- Autoridades marítimas e aeronáutica;

- Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de saúde;
- Sapadores florestais.

É ainda estabelecido no n.º 2 do citado artigo 46.º que a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios de:

- Intervenção;
- Apoio;
- Socorro;
- Assistência sanitária e social.

Para além dos agentes atrás referidos, como tendo competências específicas nas missões de socorro em situação de emergência, “impende especial dever de cooperação com os agentes de proteção civil sobre as seguintes entidades:

- a) Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários;
- b) Serviços de Segurança;
- c) Instituto Nacional de Medicina Legal;
- d) Instituições de Segurança Social;
- e) Instituições com fins de socorro e de solidariedade;
- f) Organismos responsáveis pelas florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente;
- g) Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos.” (Lei n.º 27/2006, art. 46º).

De seguida serão analisadas as competências nas missões de socorro de cada um dos APC, com especial destaque para os CB’s, deixando de fora desta análise os sapadores florestais, criados no âmbito do Decreto-Lei n.º 38/2006 de 20 de Fevereiro, sem responsabilidades específicas no socorro das populações. “Os sapadores florestais, independentemente da sua titularidade, intervêm na vigilância e na deteção,

sob a coordenação da GNR, e nas ações de ataque inicial a incêndios florestais, sob a coordenação do CDOS respetivo; a sua intervenção desencadear-se-á na dependência operacional do COS, (...) participando também em ações de rescaldo e de vigilância ativa pós-rescaldo, desde que requisitados pelo COS” (Diretiva Operacional n.º 1/2008/ANPC, p. 26).

Em suma, estamos perante mais uma das situações de difícil cooperação na intervenção, considerando que os agentes têm uma coordenação tripartida entre entidades com cultura, valores e práticas institucionais diferentes.

### *1.7.1. Corpos de Bombeiros*

De harmonia com o novo regime jurídico, aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros no território continental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho, “um corpo de bombeiros é uma unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões.”

A diversidade das missões dos CB’s, sejam eles profissionais ou voluntários, está descrita no artigo n.º 3, do citado Decreto-Lei, como sendo:

- a) Prevenção e o combate a incêndios;
- b) Socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em todos os acidentes;
- c) Socorro a naufragos e buscas subaquáticas;
- d) Socorro e transporte de acidentados e doentes, incluindo a urgência pré-hospitalar, no âmbito do sistema integrado de emergência médica;
- e) Emissão, nos termos da lei, de pareceres técnicos em matéria de prevenção e segurança contra riscos de incêndio e outros sinistros;
- f) Participação em outras atividades de proteção civil, no âmbito do exercício das funções específicas que lhe forem cometidas;

- g) Exercício de atividades de formação e sensibilização, com especial incidência para a prevenção do risco de incêndio e acidentes junto das populações;
- h) Participação em outras ações e o exercício de outras atividades, para as quais estejam tecnicamente preparados e se enquadrem nos seus fins específicos e nos fins das respetivas entidades detentoras;
- i) Prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável.

Mais se assinala que o exercício “da atividade definida nas alíneas a), b), c) e e) do número anterior é exclusivo dos corpos de bombeiros e demais agentes de proteção civil.” (n.º 2 do art.º 3º).

Nos termos do artigo 5.º, alíneas a) e b) do já citado Decreto-Lei n.º 247, “cada corpo de bombeiros tem a sua área de atuação definida pela ANPC, ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros, de acordo com os seguintes princípios:

- a) A área de atuação de cada corpo de bombeiros é correspondente à do município onde se insere, se for o único existente;
- b) Se existirem vários corpos de bombeiros voluntários no mesmo município, as diferentes áreas de atuação correspondem a uma parcela geográfica que coincide, obrigatoriamente, com uma ou mais freguesias contíguas.

Todavia, havendo no mesmo município um corpo de bombeiros profissional ou misto e um ou mais corpos de bombeiros voluntários, a responsabilidade de atuação prioritária e comando cabe ao corpo de bombeiros profissional ou, quando este não exista, ao corpo de bombeiros misto, sem prejuízo de eventual primeira intervenção de algum dos outros CB’s da respetiva área de atuação, em benefício da rapidez e prontidão de socorro.

Em rigor, no n.º 3 do artigo 4.º do Novo Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros alterado pela Lei n.º 48/2009 de 4 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, assinala-se que “a criação e extinção dos corpos de bombeiros devem resultar de uma ponderação técnica dos riscos, dos tempos de atuação na área a

proteger e das condições humanas, técnicas e operacionais disponíveis nos corpos de bombeiros existentes e sua articulação na correspondente área municipal.”

Por outro lado, conjugando o teor do n.º 5 e 6 do citado artigo 4.º, conclui-se que o parecer do Município “relativo à criação dos corpos de bombeiros, quando negativo, é vinculativo”, o que nos reconduz à ideia chave de que é na análise, cientificamente comprovada, do risco municipal que deve fundamentar-se a criação, extinção ou adequação dos corpos de bombeiros.

Em suma, parece-nos óbvio que uma análise séria de âmbito nacional, centrada na avaliação técnico-científica dos riscos municipais, irá certamente modificar a atual distribuição dos recursos humanos e materiais afetos ao dispositivo de socorro. Contudo, porque tal análise/avaliação iria incomodar decisores políticos, locais e nacionais, destas matérias, vai-se adiando a verdadeira reforma.

Embora não sejam objeto de análise neste trabalho, vale a pena assinalar que os Corpos de Bombeiros privativos pertencem a uma pessoa coletiva privada que, por razões da sua atividade ou património, tem necessidade de criar e manter um corpo profissional de bombeiros para auto proteção. A sua área de atuação restringe-se aos limites da propriedade da entidade detentora, podendo atuar fora dela por requisição do Presidente da Câmara do respetivo município ou da ANPC.

Esta 2ª alteração ao regime Jurídico dos deveres, direitos e regalias dos bombeiros portugueses, a que atrás aludimos, veio clarificar por um lado as obrigações do “estatuto social do bombeiro” mas, por outro, introduzir algumas alterações pertinentes para melhorar a dinâmica dos corpos de bombeiros como sejam:

- a) Permitir a possibilidade de um bombeiro do quadro de reserva de um Corpo de Bombeiros poder transferir-se para o corpo ativo de outro Corpo de Bombeiros;
- b) A criação da carreira de bombeiro especialista vocacionada para áreas funcionais específicas;
- c) A introdução da carta de missão para o comandante no início de cada comissão de cinco anos, o que constitui uma mais-valia considerando a curta validade da função de comandante.

- d) Implementação de um sistema de acompanhamento de saúde dos bombeiros, a cargo da Liga dos Bombeiros Portugueses.

Finalmente, importa referenciar várias legislações relativas aos oficiais bombeiros como seja o Despacho n.º 9915/2008 que define as tipologias das funções dos oficiais; o Decreto-Lei 249/2012 que regulamenta o bombeiro especialista, o Despacho n.º 363/2012 que regulamenta as carreiras de oficial de bombeiro e de comandante voluntário e o Despacho 4205-B/2014 que volta a regulamentar num só normativo as carreiras de bombeiro voluntário, especialista e oficial bombeiro.

Todo este legislativo é pertinente e importante, muito embora o setor dos bombeiros continue a caracterizar-se por um forte *heterogeneidade, quer ao nível da gestão das Associações Humanitárias que suportam os CBs, quer ao nível operacional, com fragilidades ao nível da formação e da saúde operacional.*

*No entanto, a base do socorro em Portugal, sob os auspícios da ANPC, continua a assentar nos 412 CBs de matriz Associativa, 26 CBs Municipais e 6 CBs sapadores respetivamente em Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Setúbal e Vila Nova de Gaia, sem prejuízo da especificidade dos CBs sapadores de Lisboa e Porto na sua ligação com a ANPC.*

#### 1.7.1.1. Estrutura de comando dos Corpos de Bombeiros: diferenciação entre Profissionais e Voluntários

Nos termos da alínea c) do artigo 7.º do Decreto-Lei 247/2007, “os corpos de bombeiros profissionais detêm uma estrutura que pode compreender a existência de regimentos, batalhões, companhias ou secções, ou pelo menos de uma destas unidades.”

Diferentemente, dos corpos de bombeiros mistos e voluntários, como adiante veremos, os elementos que compõem estes corpos de bombeiros profissionais integram apenas dois tipos de quadro: o quadro de comando e o quadro activo, que também existem nos CB's Voluntários. Nos CB's organizados em regimentos e batalhões existe ainda a seguinte estrutura organizativa interna:

- O comando;
- A secção técnica;
- A companhia de instrução;
- As companhias operacionais;
- Os serviços logísticos.

Nos corpos de bombeiros voluntários ou mistos, a estrutura de comando é composta por:

- Comandante;
- 2º Comandante;
- Adjuntos de Comando.

Por outro lado, a estrutura operacional do corpo de bombeiros voluntários, compreende, nos termos do artigo 4.º do Despacho nº 20915/2008, de 11 de Agosto, as seguintes unidades (fig. 4):

- Companhia;
- Secção;
- Brigada;
- Equipa.

Por outro lado, os bombeiros profissionais integrados em CB's sapadores (seis no País), são enquadrados no quadro do respetivo município, na qualidade de corpo especial da função pública. Já os restantes CB's municipais (atualmente 26) são enquadrados no quadro do respetivo município na qualidade de bombeiros funcionários municipais.

Quanto ao provimento das estruturas de comando nos corpos de bombeiros profissionais da administração local, o provimento do comandante, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril, “é feito por concurso de entre indivíduos licenciados com experiência de, pelo menos, quatro anos na área da proteção e do socorro e no exercício da função de comando ou de chefia”, ou por escolha e nomeação do respetivo Presidente da Câmara, em regime de comissão de serviço, por cinco anos, renovável, sem

prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei n.º 106/2002.

O método de seleção para os comandos e adjuntos técnicos das companhias segue os padrões normais do regime geral de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da administração local, nos termos, do n.º 4 do artigo 7.º do já referenciado Decreto-Lei n.º 106/2002.

Quanto ao provimento da Estrutura de Comando nos Corpos de Bombeiros Voluntários ou Mistos não pertencentes ao Município, o comandante é nomeado pela entidade detentora do CB, de entre indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 60 anos e “preferencialmente de entre os oficiais bombeiros ou, na sua falta ou por razões devidamente fundamentadas, de entre bombeiros da categoria mais elevada, habilitados com o 12.º ano ou equivalente, pelo menos, e cinco anos de atividade nos quadros do CB” (alínea a) do art.º 32 do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho). A nomeação é feita por cinco anos, renovável, até ao limite máximo de 65 anos de idade (n.º 2 art.º 32).

A Lei permite ainda que sejam nomeados indivíduos de reconhecido mérito no desempenho de anteriores funções de liderança ou comando. “Contudo, a nomeação destes outros elementos não pertencentes à carreira de oficial bombeiro deve ser precedida de avaliação destinada a aferir as capacidades físicas e psicotécnicas dos candidatos, bem como a aprovação em curso de formação, nos termos de regulamento a aprovar pela ANPC.” (n.º 3 do art.º 32). O 2.º Comandante e os Adjuntos de Comando são também nomeados pela Direção da Associação, sob proposta do comandante, observando-se idênticos critérios de recrutamento.

Nos corpos de bombeiros voluntários o novo regime jurídico (Decreto-Lei n.º 247/2007) alterado pelo Decreto-Lei n.º 243/2012, assinala no seu artigo 9.º que os elementos que compõem os corpos de bombeiros voluntários ou mistos integram os seguintes quadros de pessoal:

- a) Quadro de Comando – onde se inserem os elementos com poder e autoridade para comandar o respetivo corpo nas missões que lhes estão conferidas.

- b) Quadro ativo – onde se inserem os bombeiros aptos para a execução de missões, normalmente integrados em equipas operacionais.
- c) Quadro de reserva – onde se inserem os bombeiros que atingiram o limite de idade para permanecer na respetiva categoria (60 e 65 anos, respetivamente, para o quadro ativo e quadro de comando) ou que, “não podendo permanecer nos restantes quadros por motivos profissionais ou pessoais, o requeiram e obtenham aprovação do comandante do CB.”
- d) Quadro de honra – onde se inserem os elementos que durante longo período de tempo serviram com zelo, dedicação, disponibilidade e abnegação, sem qualquer punição disciplinar, o seu corpo de bombeiros ou que adquiriam doença ou incapacidade ocorridas em serviço.

Por último, importa referenciar que, nos termos do atual regime jurídico, consoante o número de elementos integrantes dos corpos de bombeiros voluntários ou mistos, define as seguintes tipologias:

- Tipo 4 – até 60 elementos;
- Tipo 3 – até 90 elementos;
- Tipo 2 – até 120 elementos;
- Tipo 1 – superior a 120 elementos.

O Comandante dirige o corpo de bombeiros “e é o primeiro responsável pelo desempenho do corpo e dos seus elementos, no cumprimento das missões que lhe são cometidas” (n.º 2 do art. 12º do Decreto-Lei n.º 247/007), sendo coadjuvado pelo 2.º Comandante que o substitui nos seus impedimentos e pelos adjuntos de comando, cujo número varia em função da tipologia do respetivo corpo de bombeiros.

Finalmente, importa assinalar que os elementos da Força Especial de Bombeiros (FEB) estrutura diretamente dependente da ANPC são recrutados nos BCs mistos e Voluntários sendo que o que distingue os Canarinhos dos restantes Bombeiros Voluntários é a disponibilidade permanente, a qualidade da formação e a remuneração.

### 1.7.2. Forças de Segurança (PSP e GNR)

Nos termos do teor preambular do SIOPS, citado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, “todos os agentes de proteção civil atuam no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”.

Assim, quer a GNR, quer a PSP, enquanto agentes de proteção civil, cumprem todas as missões que legalmente lhe são atribuídas, de acordo com diretivas operacionais próprias, sendo a sua colaboração requerida pela ANPC “de acordo com os planos de envolvimento aprovados ou quando a gravidade da situação assim o exija, mas sempre enquadrada pelos respetivos Comandos e legislação específica” (ANPC, 2008: 22).

Por outro lado, durante os períodos críticos, a GNR e a PSP (neste caso, a pedido da autoridade competente e na sua área de competência territorial) exercem missões de condicionamento de acesso, circulação e permanência de pessoas e bens no interior de zonas críticas, bem como missões de fiscalização sobre o uso de fogo, queima de sobranes, realização de fogueiras e a utilização de foguetes ou outros artefactos pirotécnicos.

Finalmente, a pedido do CODIS ou do COS (Comandante das Operações de Socorro) exercem missões de:

- “Isolamento de áreas em zonas e períodos críticos;
- Abertura de corredores de emergência para as forças de socorro;
- Escolta e segurança de meios dos bombeiros no TO (teatro de operações) ou em deslocamento para operações;
- Apoio à evacuação de populações em perigo.” (Diretiva Operacional, 2008:23).

À GNR compete ainda a coordenação de ações de prevenção, vigilância, deteção e fiscalização da floresta, disponibilizando informação permanente de apoio à decisão, ao CNOS e CDOS, através do seu oficial de ligação colocado naquelas estruturas.

Importa salientar que, o papel da GNR no âmbito da Proteção Civil resulta largamente da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei

n.º 63/2007 de 6 de novembro, que lhe atribui as seguintes competências nos termos das alíneas i) e g) dos n.ºs 2 e 3 do art.3.º.

“Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza”, e ainda, “Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situações de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves”.

Também o Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR), aprovado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio, vem clarificar a missão atribuída à GNR, ao afirmar que as “tarefas (...) de proteção e socorro inserem-se na obrigatoriedade de prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, quer no caso de catástrofes naturais ou outras situações que tal exijam, com especial incidência nas situações de crise e que deve ser cumprida na generalidade por todas as Unidades Territoriais sob a coordenação técnica da Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) (...) e em especial pelo Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro (GIPS) da Unidade de Intervenção”, nos termos do Decreto-lei n.º 22/2006 de fevereiro de 2006.

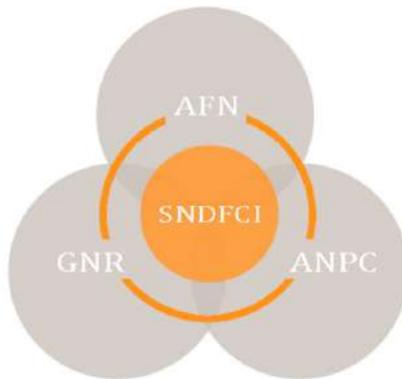
É também na sequência da criação do GIPS que é consolidado o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente e extinto o Corpo Nacional da Guarda Florestal (CNGF), da Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) e como consequência o pessoal da carreira florestal foi transferido para a GNR, passando a integrar a estrutura do SEPNA. No mesmo diploma é atribuído ao SEPNA/GNR a competência para “(...) assegurar a coordenação ao nível nacional da atividade de prevenção, vigilância e deteção (...)”, bem como a “investigação das causas dos incêndios florestais, por manutenção das competências de autoridade florestal atribuída ao pessoal da carreira florestal”. Neste quadro, este diploma é regulado por Portaria, que concretiza os termos em que se processa “(...) a prevenção, vigilância e deteção e investigação das causas de incêndios florestais (...), atribuindo em concreto esta competência à

GNR/SEPNA, (...)”. Cabe ainda, à GNR/SEPNA assegurar a alimentação do Sistema de Gestão e Informação de Incêndios Florestais (SGIF), através da “garantia da atualização permanente da base de dados, nomeadamente no que respeita às localizações, à cartografia das áreas ardidas, à sua quantificação e descrição e à investigação das respetivas causas, das quais dará conta em relatório anual a submeter à autoridade florestal nacional.”

Ainda, no mesmo contexto, é criado através do Decreto de lei n.º 124/2006 de 28 de junho, republicado pelo DL n.º 17/2009 de 14 de janeiro, o Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI), que assenta em três pilares (Fig. 4):

1. Prevenção estrutural sob responsabilidade Autoridade Florestal Nacional (AFN);
2. Vigilância, deteção e fiscalização sob responsabilidade GNR;
3. Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio sob responsabilidade ANPC.

Figura n. 4 - (Entidades que intervêm nos pilares do SNDFCI) Fonte: (AFN, 2012)



Finalmente o facto dos militares do GIPS terem uma dupla função, podendo assumir-se como órgão de polícia criminal, mas também detendo competência na proteção e socorro das populações, a GNR

constituiu-se como o único agente de Proteção Civil que intervém nos dois pilares da segurança “security” e “safety”.

### *1.7.3. As Forças Armadas, Autoridade Marítima e Aeronáutica*

As Forças Armadas (FA) colaboram com a proteção civil, nos termos dos artigos 52.º a 58.º da LBPC. Neste quadro jurídico, compete ao Presidentes de Câmaras Municipais solicitar ao Presidente da ANPC a participação das FA em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais. Também, nos termos da 1ª alteração à Lei de Bases, Lei nº 1/2011, compete aos Comandantes Operacionais distritais solicitar ao Presidente de ANPC a participação das Forças Armadas em funções de Proteção Civil nas respetivas áreas operacionais, sendo que, em casos de manifesta urgência, o podem fazer diretamente aos comandantes das unidades implantadas na área, informando disso mesmo o comandante operacional nacional.

Estas necessidades, após parecer do Comandante Operacional Nacional quanto ao tipo e dimensão da ajuda e definição de prioridades, são apresentadas ao Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), ainda que a coordenação das ações e meios das FA, ao nível do CNOS, seja feita através do seu oficial de ligação colocado em regime de permanência naquela estrutura. Em caso de manifesta urgência, a autorização de atuação compete aos comandantes das unidades implantadas na área afetada para os efeitos solicitados.

Nos termos da Diretiva Operacional (1/2008) da ANPC e de acordo com os planos próprios e disponibilidade de recursos, as FA colaboram em ações de proteção civil com:

- a) “Meios humanos e materiais para atividades de patrulhamento, vigilância e deteção, sob a coordenação da GNR, ataque inicial, rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio;
- b) Máquinas de Rasto para combate indireto a incêndios, defesa de aglomerados populacionais e apoio ao rescaldo;
- c) Apoio logístico às forças de combate em TO, nomeadamente infraestruturas, alimentação, água e combustível;

- d) Apoio à evacuação de populações em perigo;
- e) Disponibilização de infraestruturas para operação de meios aéreos, nacionais ou estrangeiros, apoio logístico e reabastecimento de aeronaves ao serviço da ANPC, quando exequível e previamente coordenado;
- f) Disponibilização de dois helicópteros Alouette III para a coordenação de operações aéreas e transporte de pessoal;
- g) Apoio à vigilância e deteção de incêndios quando da realização de missões regulares das Forças Armadas.
- h) Disponibilização de um Oficial de ligação ao CNOS e aos CDOS” (ANPC, 2008:23-24).

De forma a intervirem em determinadas operações de apoio e socorro às populações, estão definidos, os seguintes planos de operações:

- Plano de operações Lira: apoio do Exército na prevenção, deteção e eventual combate aos incêndios florestais e no abastecimento de água às populações carenciadas;
- Plano de operações Tejo: colaboração da Marinha nas zonas afetadas pelas cheias do rio Tejo;
- Plano de operações Aluvião: apoio do Exército à estrutura de proteção civil em caso de eventuais situações de cheias (Lopes, CPE-2007:2).

Nos termos do n.º 1 do art.º 59, da Lei de Bases de Proteção Civil, “em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência, as atividades de proteção civil e o funcionamento do sistema instituído pela lei, subordinam-se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.”

Já quanto ao papel das Autoridades Marítima e Aeronáutica, no essencial, a colaboração da Autoridade Marítima no âmbito da Proteção Civil, “será requerida através do Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo e dos seus órgãos locais (Capitanias dos Portos) na coordenação e georeferenciação das ações de “scooping” dos aerotanques anfíbios para reabastecimento, em espaços jurisdicionais da

Autoridade Marítima, de forma a garantir que estas decorram com segurança.” (Diretiva Operacional, 2008: 24).

Quanto às formas de colaboração da Autoridade Aeronáutica, a mesma cinge-se à cooperação contínua com a ANPC na avaliação, apoio técnico e controlo de manutenção das aeronaves do dispositivo da proteção civil, bem como no levantamento e determinação operacional dos pontos de “scooping” associados às aeronaves anfíbias e helicópteros.

Ambas as autoridades, disponibilizam, a pedido e sempre que a situação o justifique, um delegado para integrar cada um dos Centros da Coordenação Operacional Distrital ou participar em briefings do CDOS respetivo, no caso da Autoridade Marítima e no Centro de Coordenação Operacional Nacional e nos briefings do CNOS (Centro Nacional de Operações de Socorro) no caso da Autoridade Aeronáutica.

#### *1.7.4. Instituto Nacional de Emergência Médica – Competências no Socorro Pré-Hospitalar*

Nos termos do Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio, o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) é o agente de proteção civil a quem cabe a função de coordenação do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), no quadro do qual se inclui toda a atividade de urgência/emergência, nomeadamente nos termos do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 220/2007, o sistema de:

- “Socorro pré-hospitalar, nas suas vertentes, medicado e não medicado;
- Transporte, receção hospitalar e a adequada referenciação do doente urgente/emergente;
- Referenciação e transporte de urgência/emergência;
- Receção hospitalar e tratamento urgente/emergente;
- Formação em emergência médica;
- Planeamento civil e prevenção;
- Rede de telecomunicações de emergência médica.”.

Para além de outras missões relacionadas com o Sistema Integrado de Emergência Médica, incumbem ainda ao INEM, no âmbito do socorro a prestar à população, nos termos do n.º 3 do art.º 3.º do diploma atrás referenciado, as seguintes missões:

- “Assegurar o atendimento, triagem, aconselhamento das chamadas que lhes sejam encaminhadas pelo número de emergência 112 e acionamento dos meios de socorro apropriados no âmbito da emergência médica;
- Assegurar a prestação de socorro pré-hospitalar e proceder ao transporte para as unidades de saúde adequadas;
- Promover a receção e o tratamento hospitalar adequado do urgente/emergente;
- Promover a criação e correta utilização de carregadores integrados de urgência/emergência (“vias verdes”);
- Promover a integração coordenada dos serviços de urgência/emergência no SIEM;
- Promover a correta referenciação do doente urgente/emergente;
- Promover a adequação do transporte inter-hospitalar do doente urgente/emergente;
- Promover a formação e qualificação do pessoal indispensável às ações de emergência médica;
- Assegurar a elaboração dos planos de emergência/catástrofe em colaboração com as administrações regionais de saúde e com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);
- Orientar a atuação coordenada dos agentes de saúde nas situações de catástrofe ou calamidade, integrando a organização definida em planos de emergência/catástrofe.”

A legislação em vigor refere, ainda, que o transporte de doentes em situação de emergência está reservado ao INEM e às entidades por ele reconhecidas ou com as quais celebre acordos com essa finalidade, nomeadamente:

- Corpos de bombeiros (CB's);
- Polícia de Segurança Pública (PSP);
- Cruz Vermelha Portuguesa (CVP).

O INEM é um instituto público dotado de personalidade jurídica e financeira e património próprio, com sede em Lisboa e delegações regionais, no Porto, Coimbra, Lisboa e Faro, exercendo a sua atividade a nível de todo o território continental.

Nos termos dos seus Estatutos aprovados pela Portaria nº 647/2007, de 30 de Maio, as delegações regionais asseguram a gestão, na respetiva área geográfica, dos processos relativos à frota, rede de telecomunicações e centro de formação, bem como do funcionamento do CODU (Centro de Orientação de Doentes Urgentes), que é responsável pela triagem telefónica, aconselhamento médico e acionamento de meios. Prevê-se para breve a georreferenciação dos meios de socorro, a qual permitirá a escolha de meio em função da distância/tempo e não da área de influência. O avanço nas novas tecnologias permitirá também, em futuro próximo, o acompanhamento de meios no local das ocorrências por telemedicina (Lopes, CPE-2007:2).

Por outro lado, compete ao INEM coordenar todas as atividades de saúde em ambiente pré-hospitalar, a triagem e evacuações primárias e secundárias, a referenciação e transporte para as unidades de saúde adequadas, bem como a montagem de postos médicos avançados. Cabe também ao INEM a triagem e o apoio a prestar às vítimas no local da ocorrência, com vista à sua estabilização emocional e posterior referenciação para as entidades adequadas. No âmbito dos incêndios florestais articula, no seu âmbito próprio, com o CNOS, a nível nacional, com o CDOS, a nível distrital e com o COS, no local da ocorrência, e disponibiliza ainda um elemento da ligação ao CNOS e ao CDOS, respetivamente.

#### 1.7.4.1. Competências do INEM e Bombeiros e respetivos Meios de Intervenção

No âmbito do socorro pré-hospitalar, a história do INEM é, a partir de dada altura, indissociável da dos bombeiros, sendo esta mais antiga e culturalmente mais rica, porque, como vimos atrás a história dos corpos de bombeiros é a história de cada uma das comunidades onde nasceram, onde se desenvolveram e progrediram, em

muitos casos há mais de um século e daí, também, as razões da sua heterogeneidade.

Eduardo Agostinho (1995:44-60) parece situar o aparecimento do Serviço de Saúde e das primeiras ambulâncias de socorro por altura da fundação, em Lisboa, da 1.<sup>a</sup> Associação de Bombeiros Voluntários, em 1868. Tal serviço, surgido então de forma espontânea e empírica, “confinava-se basicamente a auto-macas, servidas por guarnições que procuravam cumprir cabalmente o seu dever através de vicissitudes múltiplas. No entanto, há que relevar que muitos corpos de bombeiros possuíam um número elevado de médicos, enfermeiros e farmacêuticos, a que se associavam os maqueiros que eram recrutados entre aqueles que, pelos mais variados motivos, estavam associados para o serviço de saúde.” (Bandeira et al, 2007:100).

Efetivamente, no quadro da evolução histórica do sistema de urgência pré-hospitalar importa referenciar que, antes de 1970, as ambulâncias limitavam-se ao transporte das vítimas/doentes para o hospital mais próximo, não só porque, em regra, não estavam equipadas com materiais de assistência, mas também porque não estava oficialmente consagrada formação específica para os respetivos tripulantes. Esta situação começa a ser ultrapassada pelo Decreto-Lei n.º 511/71, de 22 de Novembro, que cria o Serviço Nacional de Ambulâncias e a figura do tripulante de ambulância, já com alguma formação, sobretudo ao nível das técnicas de imobilização. No entanto, aos tripulantes de ambulância não estava cometida ainda a responsabilidade de prestar cuidados durante o transporte.

Entretanto, face ao aumento das necessidades de socorro, a resolução do Conselho de Ministros n.º 84/80, de 11 de Março, procede à análise e avaliação do Serviço Nacional de Ambulâncias, com vista à criação de um novo organismo que dê forma ao conceito integrado de Emergência Médica.

Assim, pelo Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de Agosto, foi criado o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), materializando-se, desta forma, o conceito de Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM). Surgiu, pela primeira vez, a figura do Tripulante de Ambulância de Emergência Médica TAE (específico do INEM), com formação para a prestação de cuidados no local de ocorrência, bem como durante o

transporte. Seguidamente, o Decreto-Lei n.º 38/92, de 28 de Março, regulou a atividade do transporte de doentes efetuada por via terrestre. Um ano mais tarde, através da Portaria n.º 439/93, o Estado especificou os tipos de ambulância, os cursos de formação, currículos e cargas horárias dos tripulantes de ambulância de socorro e dos cursos básicos de socorrismo.

Na sequência da criação dos Técnicos de Ambulância de Emergência (TAE) do INEM, nasciam, assim, no âmbito dos corpos de bombeiros, os TAS (Tripulante de Ambulância de Socorro) e os TAT (Tripulante de Ambulância de Transporte), com formação ministrada no INEM, no primeiro caso, e nos corpos de bombeiros, INEM e Cruz Vermelha, no segundo caso. Por sua vez, a ENB iniciou em 1997, a formação de tripulantes de ambulância de socorro, com a realização do primeiro curso de TAS.

Com a possibilidade da abertura do transporte de doentes ao sector privado, através da Portaria n.º 1147/2001, o Estado explicitou a concessão do Alvará (Licenciamento), o tipo de ambulâncias e respetivas características técnicas, o enquadramento e respetiva formação dos tripulantes.

Decorrido um ano, a Portaria n.º 1301/2002, alterou as disposições do regulamento anterior, quanto às características e equipamentos da célula sanitária e clarificou o processo de licenciamento e vistorias.

Finalmente, a Portaria n.º 402/2007, de 10 de Abril, alterou e atualizou normas do regulamento aprovado pelas Portarias n.ºs 11247/2001 e 1301-A/2002, sobretudo ao nível do equipamento de imobilização, cardiovascular e de telecomunicações. Por outro lado, reduziu a equipa de tripulantes, de três para dois elementos, fragilizando, de algum modo, a eficácia do socorro. De qualquer modo, face à exiguidade de recursos humanos do INEM, para fazer face às necessidades do socorro no todo nacional, “os bombeiros são aqueles que na prática têm vindo a garantir a existência de uma rede de ambulâncias. No entanto não se pode afirmar que existe homogeneidade na prestação deste socorro uma vez que este está apoiado na sua boa vontade e na capacidade financeira das respetivas associações. Verdade é que junto ao litoral e aos grandes centros urbanos o socorro prestado pelos corpos de bombeiros é na sua maioria de qualidade, estando praticamente

apoiado em equipas profissionalizadas. No entanto no interior do País este é praticamente inexistente, facto motivado quer pela incapacidade financeira das associações ou mesmo pelo desinteresse de alguns dos seus dirigentes que usam as associações como empresas de transporte de doentes desvalorizando a sua principal missão que o socorro.” (Batista, 2008:4).

Atualmente, o INEM tem uma estrutura dependente do Ministério da Saúde, nos termos da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 27/2012, de 8 de novembro, que aprovou a Lei de Bases e Saúde onde “a emergência médica pré- Hospitalar tem tido um papel de emergência na supervisão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde cumprindo a obrigação constitucional de universalidade do acesso à proteção de cuidados de saúde”. (Preâmbulo do Decreto de Lei n.º 19/2016 de 15 de abril). Assim, ao INEM enquanto entidade nacional coordenadora do Sistema Integrado de Emergência Médica, compete garantir às vítimas de doença súbita ou de acidente, a proteção adequada de socorro, assegurada pelos meios de emergência médica, acionados pelo Centro de Orientação de doente Urgentes (CODU).

Para garantir o acesso da população à emergência pré-hospitalar, o INEM dispõe de uma rede nacional de ambulâncias de socorro, distribuídas por mais de duas centenas de postos de emergência médica (PEM), sedeados, (mediante protocolos) em corpos de bombeiros, sendo estes responsáveis pela guarnição da ambulância, mas cuja intervenção se encontra subordinada, como já foi assinalado, à coordenação dos Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU). Dispõe ainda, nas áreas urbanas de Lisboa, Porto, Coimbra, Setúbal e Faro de ambulâncias com suporte imediato de vida (SIV), tripuladas por funcionários do INEM, num dispositivo próprio que assegura cerca de 30% do total de emergências registadas no continente. A tripulação tem um enfermeiro e um técnico de ambulância de emergência.

Ainda em Lisboa, Coimbra e Porto, o INEM dispõe de ambulâncias especificamente destinadas a recém-nascidos e tripuladas por um médico com a especialidade em neonatologia. Estas ambulâncias deslocam-se a qualquer ponto do continente, permitindo a evacuação de recém-nascidos de alto risco para as unidades hospitalares adequadas. Em Lisboa e Porto, o INEM dispõe também de motos tripuladas por um

tripulante de ambulância de socorro (TAS), com formação específica em desfibrilhador automático externo, permitindo uma rápida chegada desta valência em períodos de trânsito muito intenso.

Ao longo do País e sedeadas nos hospitais que possuem urgência médico-cirúrgica ou urgência polivalente, encontram-se quatro dezenas de viaturas médicas de emergência e reanimação. Estas viaturas são tripuladas por um médico e um enfermeiro com formação específica em emergência médica, permitindo técnicos altamente especializados no local da ocorrência.

Finalmente, complementando os meios de atuação, o INEM dispõe ainda de cinco helicópteros de evacuação aeromédica, estacionados em Tires, Matosinhos, Ourique, Macedo de Cavaleiros e Aguiar da Beira, no quadro da grande controvérsia ocorrida aquando do encerramento dos Serviços de Atendimento Permanente (SAP) e de alguns Centros de Saúde ao longo do País.

Para António Marques, elemento do Colégio de Competência de Emergência Médica da Ordem dos Médicos, “os helitransportes não vão resolver os problemas do País. Os helicópteros fazem sentido desde que haja investimento nas outras peças do puzzle e a base está nas ambulâncias do sistema. Os helicópteros e as VMER melhoram a resposta, mas o objetivo único é ter uma atuação rápida e o que está mais perto das populações são as ambulâncias de socorros sedeadas, nos CB’s” (Expresso, de 25/10/2008, 1º caderno, p.10 – Vera Lúcia Arreigoso).

O INEM dispõe ainda através do respetivo protocolo de cerca de duas centenas de postos de Reserva INEM (RES), dispõe também de um hospital de campanha, com capacidade para 60 camas, bloco cirúrgico e meios complementares de diagnóstico, destinado a situações de catástrofes em que fiquem condicionadas as capacidades de resposta hospitalares na área mais afetada. Igualmente, para situações de exceção, dispõe de quatro veículos com capacidade de transporte de um posto médico avançado e equipamento logístico de comunicação e apoio. Existe também capacidade técnica e material para intervir em incidentes NRBQ (nucleares, radiológicos, biológicos e químicos), “competindo ao INEM a descontaminação das hipotéticas vítimas que possam vir a existir” (Lopes, CPE-2007:4).

Em rigor, temos duas instituições que “pisam” o mesmo terreno complementarizando-se, com os bombeiros maioritariamente enquadrados em Associações privadas, embora de utilidade pública, cada uma refletindo o meio sociocultural onde se insere, e o INEM, instituição de direito público “com fama de entidade rica”, surgindo, aqui e ali, polémicas, por questões de funcionalidade e coordenação, designadamente protagonismo dos agentes, fatores de desconfiança em relação ao outro, receios de submissão e, ao invés, desejo de preponderância, entre outros.

Todavia, a lógica política dominante parece inclinar-se para uma maior profissionalização do socorro pré-hospitalar, parecendo inevitável que os corpos de bombeiros em matéria do socorro hospitalar possam vir a ser “relegados” para um papel cada vez mais complementar do INEM. Vai nesta perspetiva de profissionalização futura a opinião do então vogal do INEM (e hoje Diretor Nacional de Bombeiros da ANDC), Engenheiro Pedro Lopes ao referir que, “contrariamente ao que era meu desejo, tenho que admitir que, no futuro, os bombeiros tendem a ser apenas um complemento nas ações de emergência médica pré-hospitalar, apoiando a missão do INEM ou substituindo-o nos locais do interior do País, onde o número de serviços não justificar o investimento em meios humanos e/ou materiais que o INEM necessitaria de fazer” (Lopes, CPE-2007:1).

Atualmente dos 278 concelhos de Portugal Continental, cerca de três dezenas de concelhos, de acordo com os dados do INEM, não têm ainda CB's com protocolo PEM ou RES, estando o socorro pré-hospitalar integralmente a cargo de ambulâncias dos respetivos CB's voluntários.

Para o INEM, assinala Lopes (CPE-2007) “ o que importa é se o SIEM (Sistema Integrado de Emergência Médica) tem ou não alguma ambulância no concelho em análise, quer seja dos bombeiros (PEM) ou do INEM (SBV- Suporte Básico de Vida idêntica às dos PEM) ou SIV (Suporte Imediato de Vida), em que a tripulação é constituída por um TAS (Tripulante de Ambulância de Socorro) no caso dos CBs e de TAE (Técnico de Ambulância de Emergência), ao nível do INEM, que, neste caso, além do curso TAS, possui o curso em DAE (Desfibrilhação Automática Externa) e em condução de emergência”.

Mais uma vez, estamos perante uma situação de incongruência, em que, para funções idênticas, existem estatutos, formação e designações diferentes. Espera-se por isso que o recém-publicado Decreto-Lei nº 19/2016, de 15 de abril, que procede à revisão da carreira de técnico da ambulância de emergência e cria o regime especial de técnico de emergência pré-hospitalar possa vir a trazer novo alento ao sistema integrado de Emergência Médica e designadamente à Emergência pré-hospitalar, a bem da supressão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde às vítimas de doença súbita ou de acidente. Por outro lado, a nova carreira coloca maior exigência no perfil de competências técnicas constituindo boa notícia para o socorro pré-hospitalar que não poderá deixar de continuar a contar com o apoio das CBs que, por sua vez, terão que melhorar as competências dos técnicos de emergência (TAT e TAS), garantindo-lhes a adequada formação para acesso a esta nova carreira.

No entanto, caso venha a verificar-se a assumpção plena, pelo INEM, do socorro pré-hospitalar (situação que não parece pacífica e a breve prazo), conduzirá os bombeiros (tal como sucede na generalidade dos países) a focalizar-se no desencarceramento e no combate a incêndios – o cerne da sua missão – e ficando disponíveis para complementarem a ação dos profissionais do INEM.

Esta é a situação mais comum em toda a Europa, EUA e América Latina, em que as ambulâncias se encontram sediadas nos hospitais, podendo até pertencer a entidades privadas, assumindo os bombeiros um papel complementar.

Noutros casos, como, por exemplo, no Chile, os bombeiros (todos voluntários) apenas têm atribuições na área dos incêndios urbanos e no salvamento e desencarceramento, com Companhias especializadas, apenas numa destas missões, como é o caso da cidade de Santiago do Chile, com mais de seis milhões de habitantes, com socorro garantido por 22 companhias de bombeiros voluntários.

Em resumo, hoje em dia, a maior parte das operações de socorro são partilhadas por vários agentes de proteção civil, para além dos bombeiros, em regra, os primeiros a intervir. É o caso, por exemplo, dos incêndios urbanos e industriais, em que além da presença dos

bombeiros, estará também a PSP, Polícia Municipal ou GNR e, eventualmente, técnicos do INEM. Já nos acidentes rodoviários, além dos bombeiros, estará o INEM e a Brigada de Transito da GNR.

Nos exemplos referidos, o comando das operações de socorro é dos bombeiros “dado o carácter residual dos outros agentes” (Gomes, CPE-2007:21).

Se, pelo contrário a operação de socorro for de grandes dimensões, obrigando ao envolvimento mais substancial dos vários agentes de proteção civil (cada um com o seu comando próprio), “a atividade de cada uma dessas forças terá de ser coordenada com as manobras dos bombeiros, no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

Ora, a realidade é outra, pois a prática demonstra haver problemas com a interpretação do conceito de comando único, que requer um esforço enorme e uma abertura de espírito total por parte dos responsáveis pelas diferentes entidades e organizações, incluindo dos corpos de bombeiros.” (Gomes, CPE-2007:21).

Esta problemática de se saber quem conduz e coordena as diferentes forças de intervenção da proteção civil (desde os CB's, GNR, PSP, Forças armadas e outros APC) em operações de socorro de grandes dimensões, não está, ainda, culturalmente, superada pela doutrina do SIOPS, não obstante o avanço inquestionável que este instrumento jurídico trouxe à coordenação institucional e operacional das operações de proteção e socorro. Por outro lado, também não está bem clarificado quando estamos perante uma operação de Proteção ou de socorro, ora, segundo o Comandante Artur Gomes, “as soluções encontradas noutros países são bem diversas. Em França, é sempre o oficial de bombeiros quem comanda. No Reino Unido é sempre o oficial da polícia quem comanda. Obviamente que, em França, o oficial de bombeiros não diz à polícia como esta deve exercer a sua função. Tão pouco no Reino Unido a polícia diz aos bombeiros como fazer.

Conforme assinalou Artur Gomes (2007), a anterior solução portuguesa (posto de comando conjunto, previsto na Portaria 449/2001) tinha sido adaptada dos EUA, pois o norte-americano “Incident Command System” que é utilizado por todas as forças de intervenção americanas, prevê a existência dos chamados postos de comando multi-jurisdicionais,

quer para as ocorrências que abrangem mais do que uma divisão administrativa, quer para operações multi-agente.”

Concluindo, no quadro conjugado do SIOPS e da Lei de Bases da Proteção Civil e das respetivas alterações atrás referenciadas, as dimensões de coordenação institucional e de comando operacional da proteção civil, de níveis nacional, supra-distrital e distrital, contrariamente ao nível municipal, parecem estar consolidadas, dos pontos de vista doutrinal e estratégico da proteção civil.

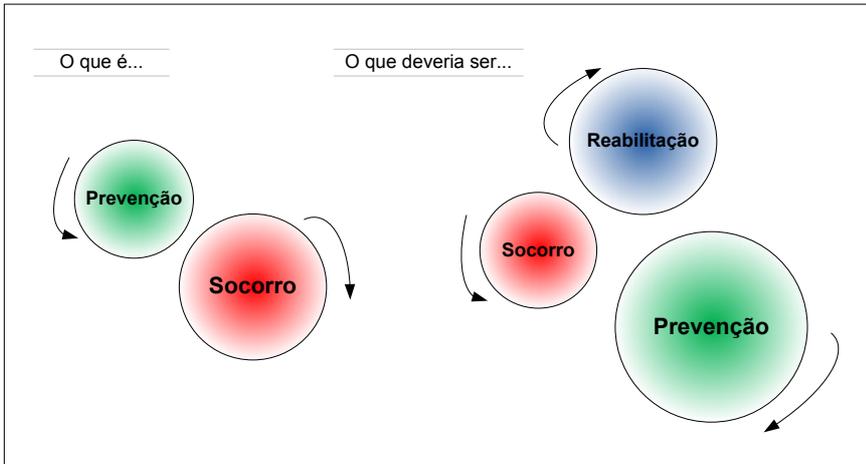
Também não deixa de constituir elo mais fraco do sistema, o facto dos bombeiros, os principais agentes de proteção civil e socorro terem base voluntária, contrariamente aos outros agentes de proteção civil, profissionalizados (PSP, GNR, Forças Armadas, INEM e Sapadores Florestais).

Nesta linha, assevera António Malheiro (2007) “não consigo perceber que, no século XXI, a mesma população que usufrui da maior variedade de polícias para todos os fins e feitios (totalmente suportadas pelo Estado), que usufrui da proteção das Forças Armadas (que inclusive, exercem atividade noutros países), depende para sua própria proteção quanto a incêndios, emergências médicas e proteção dos seus bens, de um sistema fundamentalmente baseado no voluntariado e amadorismo.” (Malheiro, 2007:48).

Sabemos que o País necessita de uma boa Rede Nacional de Ambulâncias que garanta uma efetiva resposta às populações. Este é, indubitavelmente, o salto qualitativo que urge dar, agora que foi criada a carreira de Técnico de Emergência Pré Hospitalar.

Nestas e noutras matérias da organização do socorro e da proteção civil em geral, o caminho a percorrer é ainda longo, quando a própria Lei de Bases e as duas últimas alterações, praticamente ignora conceitos fundamentais com sejam, por exemplo, Prevenção, Análise de Riscos, Gestão de Riscos e Reabilitação ou seja, a tríade de uma proteção civil do século XXI: Prevenção-Socorro-Reabilitação. (Fig. 5)

Fig. 5 – Gestão da Proteção Civil



O sistema continua a não ter um centro de saber e a ligação ao mundo Universitário e muito ténue Também continua a ser claro que o socorro continua muito dependente dos Corpos de Bombeiros, inseridos em Associações Humanitárias de Bombeiros, instituições com grande heterogeneidade ao nível da organização, funcionamento, qualificação, liderança e qualidade de intervenção ao nível do País.

Por ultimo, os incêndios catastróficos deste agosto/2016 permitem elucidar que o trabalho desenvolvido pela ANPC e pelos frágeis serviços Municipais de Proteção Civil (que as alterações à Lei de Bases continuam a subalternizar ignorando o disposto nas Leis nº 65/2007, de 12 de novembro, e Lei nº 75/2013, de 12 de setembro), é ainda insuficiente não só quanto ao Aviso e Alerta, mas também ao nível da preparação das populações para lidarem com estes flagelos.

## Conclusão

Conforme observamos, muito embora a protecção civil enquanto conceito seja uma criação recente, o socorro das populações esteve a cargo, desde muito cedo, dos Corpos de Bombeiros ancorados

juridicamente nas Associações Humanitárias e sustentados pelas respectivas comunidades locais.

No entanto, o modelo de Sistema da Protecção Civil em vigor no nosso país, constitui a resultante de um processo conturbado, desenvolvido desde o início deste século.

No período de 2000 e 2011, o país teve cinco governos diferentes, outros tantos ministros da Administração Interna e respectivos secretários de Estado. Neste período, foram extintos o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e o Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC), bem como o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) que lhes sucedeu, tendo este sido também extinto e criada a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC).

Ao longo do período, entre 2000 e 2005, o sector da Protecção Civil e dos Bombeiros foi palco de varias experiências que, apesar das boas intenções manifestadas por alguns governantes – contrastando com a incompetência e o desnorte de outros – não tiveram sucesso.

Com a posse do XVII Governo Constitucional, foi definida e executada uma estratégia de sistema e elaborado o correspondente quadro legislativo de suporte que, ainda hoje se mantem em vigor.

Neste sentido, a Lei de Bases da Protecção Civil consagrada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho; o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro instituído pelo decreto de Lei n.º 134/2006, de 25 de julho; o enquadramento institucional e operacional da Protecção Civil no âmbito municipal definido pela Lei n.º 658/2007, de 12 de novembro; a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil consagrada pelo decreto de Lei n.º 75/2007, de 29 de março, e o Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros definido pela Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, trouxeram maior coerência ao sistema.

Os agentes de Protecção Civil passaram a dispor de um quadro de referência para a sua atuação no sistema, mais estável, porque institucionalmente mais centralizado e coordenado.

A maior profissionalização do agente Corpos de Bombeiros e a integração do GIPS da GNR e da Força Especial de Bombeiros (FEB) teve efeitos globalmente positivos, porque indutores da melhoria do desempenho da estrutura operacional do sistema.

Contudo, o sistema criado apresenta pontos fracos a citar:

- Inexistência de análise e tipificação de risco, enquanto variável estruturante do modelo de afectação de recursos nomeadamente financeiros;
- O sistema não possui um centro de investigação e produção de doutrina;
- O nível municipal está deficitário de técnicos especializados, facto que obsta à plena operacionalização dos respectivos serviços;

Por outro lado, quer a criação de Equipas de Intervenção Permanente (EIP) em regime profissionalizado, na totalidade dos corpos de bombeiros voluntários do país (com a composição definida pela tipificação de cada CB) quer a evolução da Escola Nacional de Bombeiros como verdadeira Escola de Protecção Civil ajudaria bastante à melhoria do sistema em vigor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### A – Livros, artigos e outros trabalhos científicos

- Agostinho, Eduardo, (1995) – “Desenvolvimento do Serviço de Saúde nos Bombeiros Portugueses”, in *Bombeiros Portugueses, seis séculos de História*, Eds. SNB/LBP, vol. I, pp. 43-60.
- Amaro, António (2012) – O Socorro em Portugal, Lisboa, Ed. Instituto de Direito Público.
- ANPC – Autoridade Nacional de Protecção Civil (2008) – *Glossário de Protecção Civil*, 2008, <http://www.proteccaocivil.pt/glossario/pages/default.asp>
- Bandeira, Romero, *et al* (2007) – *O Serviço de Saúde nos Bombeiros. A sua importância, da univitima à medicina de catástrofe*, Revista Territorium, nº 14, Coimbra, pp. 99 – 110.
- Batista, Nelson, (2008) – *O socorro pré-hospitalar*, (inédito) 8 p.
- Barreiros, Rita, (2001) – *A Evolução Histórica do Equipamento dos Bombeiros*, Actas do II Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses, Ed. da AHBV de Coimbra, pp. 131-152.

- Branco, Lopes, (1995) – *Quartéis de Bombeiros*, in *Bombeiros Portugueses, seis séculos de História, 1395-1995*, vol. I, pp. 331-336.
- Caldeira, Duarte, Nuno, (2003) – “Reforma do Socorro em Portugal”, *Revista ENB*, nº 25 de Jan./Março/2003 pp. 15-21.
- Caldeira, Pedro Zany e BRIGITE, Vicente, (2006) – *Análise e Controlo de Riscos Profissionais nos Bombeiros Voluntários Portugueses*, Brochura de Informação Técnica nº 24, Editada pelo Instituto de Segurança e Higiene no Trabalho (ISHT) hoje ACT (Autoridade para as Condições no Trabalho).
- Fialho, Gabriel, (1995) – “Apontamentos Históricos sobre a Participação dos Bombeiros nos Socorros a Náufragos”, in *Bombeiros Portugueses, seis séculos de História, 1395-1995*, Ed. SNB/LBP, vol. I, pp. 61-74.
- Gomes, Artur (2015) – Municipalizar o Socorro, CEIP – Informa, nº 13, p. 2.
- Gomes, Júlio de Sousa, (2002) – “Figuras Ilustres dos Bombeiros. O exemplo impar do Coronel Cansado”, *Actas do II Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Ed. AHBV, Coimbra, pp. 103-129.
- Laranjeira, José, António, (2002) – “Contributo para a Organização Associativa nos Bombeiros. Os Bombeiros do Distrito de Aveiro na Criação da 1ª Federação” *Actas do II Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Edição da. Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Coimbra.
- Lourenço, Luciano (2001a) – “ENB – Um investimento pedagógico que carece de rendibilização prática”, *ENB, Revista Técnica e Formativa da Escola Nacional de Bombeiros*, Sintra, n.º 20, p. 21-36.
- Lourenço, Luciano, (2002) – Formação dos Bombeiros Portugueses, *Actas do II, Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Ed. AHBV de Coimbra.
- Lourenço, Luciano (2006b) – “Incêndios Florestais. Algumas Reflexões sobre Prevenção e Mitos do Combate”, *Territorium*, 13, Riscos – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, Coimbra, p. 59-70 <http://www.igeo.pt/gdr/gdf/Freire2002.pdf>
- Matos, António, Maria, (1995) – “O Panorama da Evolução da Organização dos Bombeiros Portugueses nos 500 anos da sua Existência”, documento policopiado, 153p. (inédito).
- Monteiro, Alcides (2004) – *Associativismo e Novos Laços Sociais*, Quarteto, Coimbra.
- Pena, António de Oliveira (2005) – *A comunicação como forma para realizar a incerteza em situações complexas de decisão. Processos decisórios*

*envolventes da integração dos corpos de bombeiros no sistema de protecção civil português*. Dissertação de Doutoramento em Ciências da Comunicação na UNL. (Inédito)

Santos, Hermínio, F. (1995) – “Bombeiros Portugueses – Síntese de 600 anos de Acção”, *Bombeiros de Portugal*, Ed. SNB/LBP, vol. I, pp. 13-42.

### **B – Jornais e artigos de revistas de divulgação específica**

Carmo, Eunice (2008) – “A minha protecção civil”, *Revistas Segurança em Protecção Civil*, n.º 1, pp. 23-24.

Cruz, Ribeiro, Arnaldo José (2007) – “A missão é proteger as pessoas e o património”, *Revista Alto Risco*, n.º 26, 2ª Série, Lisboa, pp. 32-39.

Malheiro, A. Silva (2008) – “Emergência Pré-Hospitalar”, *Revista Segurança*, n.º 182, Lisboa, pp. 49-50

Veloso, Manuel, (2002) – “O Sistema Nacional de Protecção Civil”, *in Revista Portuguesa de Protecção e Socorro*, n.º 1, Jan./2002, Lisboa, pp. 10-12.

Zorrinho, Carlos, (2002) – Reforma Tranquila, *Revista Portuguesa de Protecção Civil*, n.º 1 Jan./2002, Ed. SNPC, pp. 8-9.

### **C – Comunicações pessoais escritas**

1. Gomes, Artur, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 18-06-2007, 22p.
2. Laranjeira, José, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 3-12-2007, 13p.
3. Lopes, Pedro, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 11-01-2008, 15p.
4. Moura, A. Guedes (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 12-12-2007, 12p.

---

### **CORRESPONDÊNCIA**

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---



# A Proteção Civil e os seus Agentes – Atribuições, Competências e Responsabilidades<sup>1</sup>

## *The Civil Protection and its agents*

ANTÓNIO DUARTE AMARO<sup>2</sup>

**Resumo:** A Proteção Civil é hoje uma das temáticas mais prementes e prioritárias nos debates da atualidade nacional e internacional em diferentes escalas.

Todavia, enquanto conceito é uma criação recente. Efetivamente, entre nós, o socorro das populações ancorou-se desde muito cedo nos Corpos de Bombeiros criados e suportados pelas respetivas comunidades locais, através de Associações Humanitárias.

Entretanto, a reforma legislativa e estrutural operada a partir de julho/2006 reforçou a autoridade do Estado no setor e enquadrou as atribuições, competências e responsabilidades dos diversos agentes de proteção civil.

Por outro lado, conceptualizou um sistema demasiado focalizado na resposta, operacionalmente centralizado, desvalorizando o patamar de intervenção municipal.

**Palavras-chave:** *Proteção civil, agentes de protecção civil, socorro, resposta.*

**Abstract:** The Civil Protection is now one of the most urgent and priority issues in the debates of national and international news in different scales.

However, as a concept it is a recent creation. In fact, among us, the people help anchored up very early in the Fire Brigades created and supported by their local communities through humanitarian associations.

Meanwhile, the legislative and structural reform operated from July / 2006 reinforced the state authority in the industry and framed the duties, powers and responsibilities of the various civil protection agents.

On the other hand, an excessively focused conceptualized in system response, operationally centralized, depreciating the municipal intervention threshold.

**Keywords:** *Civil protection, civil protection agents, rescue, response.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 2.2.2017; aprovado: 7.9.2017.

<sup>2</sup> Doutor em Geografia Humana. Professor Convidado da NOVA Direito.

## Enquadramento

Nos dias de hoje, a área de intervenção da Proteção Civil tem uma amplitude que vai muito para além daquela que esteve na sua génese, a Defesa Civil do Território (DCT) criada pelo Decreto-Lei n.º 31956, de 2 de abril de 1942, que tinha como objetivo principal assegurar o regular funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência das atividades do país, ficando a cargo da Legião Portuguesa.

Nasce assim a defesa civil do território enquanto conceito e sistema, que surge de forma mais sólida em 1949, na Convenção de Genebra, como sistema de coordenação de ações e respostas locais, nos termos do n.º 4 do artigo 66.º da Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949. Também nesta mesma convenção foi apresentada o distintivo internacional de defesa civil que consiste num triângulo equilátero azul em fundo cor de laranja utilizado para a proteção dos organismos de proteção civil que visavam a proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais, suas instalações, pessoal e material ou para a proteção dos abrigos civis e que ainda se mantém em vigor nos nossos dias como símbolo internacional da Proteção Civil. Encontra-se aliás definido no Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, de 8 de Junho de 1977, ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 10/92, de 1 de Abril. O n.º 7 do mesmo artigo é definido que este símbolo pode ser utilizado em tempo de paz para identificar serviços e organizações de proteção civil. (Fig. 1)

Figura n. 1 - (Símbolo internacional da Proteção Civil)

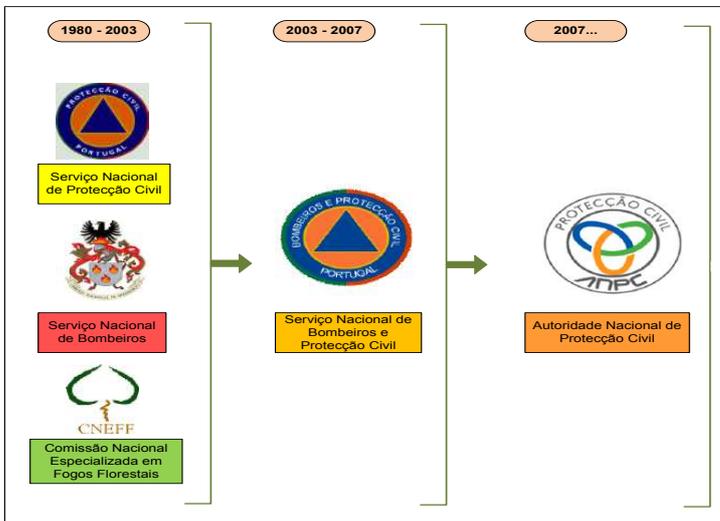


Na sequência do 25 de abril de 1974, a Legião Portuguesa é extinta e com ela também a DCT sendo que é possível, assevera Caldeira

(2003:16) que a sua “herdeira” devido às missões desempenhadas foi o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), criado através do Decreto-Lei n.º 78/75 de 22 de fevereiro. Neste sentido, deixou de ser empregue o termo “defesa civil” e passa a ser utilizado o termo “proteção civil”, com uma orientação mais clara para a proteção contra acidentes e catástrofes naturais, fruto da diminuição do perigo militar sobre o território português.

Em 1991, é publicada a primeira Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 113/91 de 29 de agosto, que sistematiza e estrutura a proteção civil. Depois, em 2003, é criado o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março, que substitui o SNPC e integra outros dois serviços que entretanto tinham sido criados com uma natureza semelhante, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e a Comissão Especializada em Fogos Florestais (CEFF), que tinham como missão, respetivamente, coordenar os corpos de bombeiros e o combate aos incêndios nas florestas. Por fim, em 2006, o SNBPC é reestruturado passando a designar-se Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), Decreto-Lei n.º 203/2006 de 27 de outubro. (Fig. 2)

Fig. n. 2 – Evolução institucional da organização do socorro



Efetivamente, a legislação “dita estruturante” ou “revolução tranquila” do Sistema de Proteção e Socorro inicia-se com a Nova Lei de Bases de Proteção Civil – Lei 27/2006, de 3 de Julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro (1.º alteração) e pela Lei 80/2015 de 3 de agosto (2.º alteração).

Esta nova Lei promoveu uma profunda alteração no sistema. Desde logo, porque provocou uma clarificação das estruturas política (competências do Ministro da Administração Interna, Governadores Cívicos e Presidentes de Câmara) e operacional, definindo-se a forma de participação e articulação dos agentes de proteção civil e as obrigações de colaboração de entidades agregadas. Por outro lado determinou quem declara as situações de, alerta, contingência e calamidade e em que circunstâncias (art. 9.º). Definiu os conceitos de acidente grave e de catástrofe (art. 3.º). Todavia, no seu extenso articulado, não se encontra claramente expresso o conceito de análise de risco, como metodologia de trabalho a “institucionalizar” o que consideramos uma séria limitação à dinâmica de gestão de riscos em proteção civil. Relativamente à 1.º alteração da Lei de Bases pela Lei orgânica 1/2011, o seu enfoque recai sobretudo na clarificação das competências do comando operacional distrital não só na declaração do estado de alerta mas também na comissão distrital de Proteção Civil e ainda a capacidade de delegação do Presidente da ANPC nos comandantes distritais quanto ao desencadear das ações de Proteção Civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação. Particularmente relevante é a 2.ª alteração à Lei de Bases através da Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto, importante pela necessidade de clarificar a responsabilidade pública ao nível distrital do sistema, na sequência da extinção dos governadores Cívicos. Neste sentido, o n.º 1 do art. 34.º refere que: “compete ao membro do governo responsável pela Proteção Civil, no âmbito distrital, desencadear na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de Proteção Civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas a cada caso, com a coadjuvação de Comandante Operacional Distrital e a colaboração dos agentes de Proteção Civil competentes, nos termos legais”. E no n.º 2 do mesmo artigo considera-se: “O membro do Governo responsável pela área da Proteção Civil pode designar a entidade em que se delega competência

para o exercício, a nível distrital, das atribuições da matéria de Proteção Civil”.

Não se percebe a que entidade o legislador se refere, na qual o membro da Governo delega as suas competências a nível distrital.

No artigo 38º, prevê-se a existência em cada distrito de uma comissão distrital de Proteção Civil. No domínio da composição o diploma dispõe que integram esta Comissão “Três Presidentes de câmaras municipais, designados pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, sendo designados, entre eles, um que preside”.

De qualquer modo, esta 2ª alteração à Lei de Bases não só continua a desvalorizar o nível municipal mantendo o refém do nível distrital que não é mais do que o desdobramento do nível nacional, como ignorou o preceituado da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na valorização das autarquias locais e entidades intermunicipais ao nível da Proteção Civil. Neste sentido, é indispensável reequacionar a organização territorial e administrativa, dando efetiva consequência ao princípio da subsidiariedade. Ora, perante uma qualquer situação de emergência a estrutura de resposta mais adequada para intervir em primeiro lugar é o municipal, tendo em conta, não só o conhecimento que tem da realidade local, a capacidade de análise imediata da situação e a proximidade dos meios de socorro.

Por isso, cada município devia estar dotado de um conjunto mínimo de estruturas, meios e recursos apropriados aos riscos em presença no território municipal, atribuindo-se aos Serviços Municipais de Proteção Civil, não só identificar e analisar os riscos mas também manter a adequada preparação na resposta à manifestação dos riscos.

Por outro lado, a Lei nº 80/2015 substituiu, na composição da comissão municipal de Proteção Civil, o comandante operacional municipal pelo coordenador municipal de Proteção Civil, tornando imperativo a revisão e regulamentação da Lei nº 65/2007 de 12 de novembro. A revisão da referida Lei poderá constituir uma oportunidade para, no quadro da Lei de Bases, reforçar os poderes dos municípios, clarificar os efetivos poderes do Coordenador Municipal de Proteção Civil, e delinear e estruturação dos respetivos serviços municipais, em especial quanto á dotação dos mesmos com quadros técnicos qualificados para desempenho integrado das suas competências.

Por outro lado, as ações de socorro integradas numa operação de proteção civil podem envolver agentes e serviços que advêm de diferentes organismos do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das organizações não-governamentais, entre outros.

Foi neste quadro que se definiu o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, “como um conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural que assegurem que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”.

Este sistema “visa responder a situações de urgência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe” (n.º 2 do art. 1º), situações em que o sistema nacional de proteção civil deve ser ativado, constituindo um instrumento global e centralizado de coordenação e comando de operações de socorro, ainda que a sua execução seja competência de diversas entidades não integradas na ANPC, mas que, operacionalmente, enquadram o SIOPS.

O princípio de comando único assenta nas duas dimensões do sistema respetivamente Coordenação institucional e Comando operacional. A compreensão global do sistema implica ainda o conhecimento da direção, coordenação e execução da política de proteção civil, com a inclusão lógica do Centro Municipal de Organização do Socorro (CMOS) na dependência do Coordenador Municipal de Proteção Civil.

Nesta perspetiva, para conseguir uma eficaz coordenação institucional, o SIOPS prevê a constituição de centros de coordenação operacional (CCO), que integram representantes das entidades, cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto.

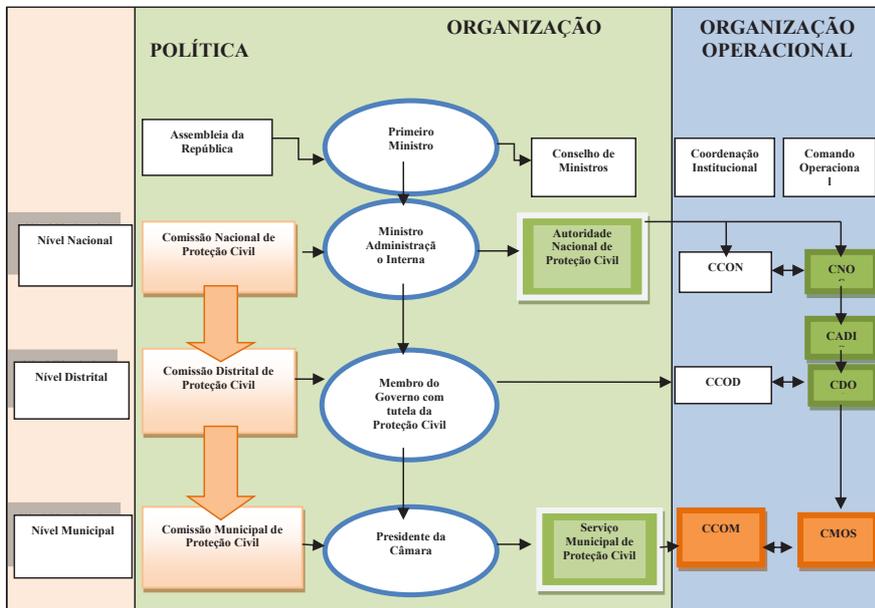
Atualmente, os centros de coordenação são:

- de âmbito nacional – Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON).
- de âmbito distrital – Centro de Coordenação Operacional Distrital (CCOD).

– de âmbito municipal – Centro de Coordenação Operacional Municipal (CCOM).

Por outro lado, nos termos da 2ª alteração do SIOPS pelo Decreto-Lei nº 72/2013, o modelo da organização da ANPC evoluiu operacionalmente da lógica distrital para uma organização apoiada numa lógica de agrupamento distrital, consagrando-se cinco novos agrupamentos de distritos reactivamente Norte, Centro Norte, Centro Sul, Sul e Algarve. Para uma visão global do sistema de Coordenação Política e Operacional ver Fig. 3.

Fig. n. 3 – Organização política e operacional da Proteção Civil



No regulamento de funcionamento dos CCON e CCOD, aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), estão previstas as formas de mobilização e de articulação entre as entidades integrantes, as relações operacionais com o Comando Nacional de Operações de

Socorro (CNOS) e com os Comandos Distritais de Operações e Socorro (CDOS), bem como a recolha e articulação da informação necessária à componente operacional.

Ao nível da gestão de operações, todas as instituições representadas nos centros de coordenação operacional dispõem de estruturas de intervenção com direção e comando próprios, competindo, no entanto, à ANPC assegurar o Comando Operacional Integrado de todos os corpos de bombeiros, de acordo com o previsto no seu regime jurídico.

É na sequência das alterações “estruturais”, consubstanciadas quer na Lei de Bases da Proteção Civil, quer no SIOPS, que surge a necessidade de alterar a estrutura do SNBPC, criando-se a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Esta nova entidade culmina, como atrás observámos, um processo institucional evolutivo iniciado nos anos 80.

A nova organização passou a contar desde logo com três novas Direções Nacionais de nível superior: uma Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil, uma Direção Nacional de Planeamento de Emergência e uma Direção Nacional de Bombeiros, (...) “pretendendo-se cada vez mais prestigiar o papel dos bombeiros que passaram a ter uma direção nacional que vai assumir daqui para a frente tudo o que tiver a ver com eles” (Cruz, 2007:32).

Ao nível legislativo, não pode deixar de reconhecer-se que este diploma respeita, “*latu sensu*”, a especificidade dos bombeiros no quadro da proteção civil e trouxe alguma inovação ao nível institucional e operacional do sistema, cabendo-lhe planejar, coordenar e executar a política de proteção civil, “designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro das populações e de superintendência da atividade dos bombeiros” (n.º 1 art. 2.º).

Mas é na 2ª alteração da ANPC pelo Decreto-Lei nº 73/2013 que se introduzem alterações significativas ao modelo de organização interna da Autoridade, desde logo na criação de cinco Direções nacionais (ao invés das três anteriores) a citar:

- f) A Direção nacional do planeamento de emergência (que absorveu as atribuições anteriormente cometidas ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergências).
- g) A Direção nacional de Bombeiros;

- h) A Direção nacional de recursos de proteção civil;
- i) A Direção nacional de meios aéreos (decorrente da extinção da Empresa de meios Aéreos, S.A. (EMA) pelo Decreto-Lei n.º 57/2013.
- j) A Direção nacional de auditoria e fiscalização;

Com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro e onde o comando operacional integrado, a organização interna da ANPC compreende ainda:

- d) O comando nacional de operações de socorro;
- e) Os agrupamentos distritais de operações de socorro (decorrentes do modelo de passagem da lógica distrital para um modelo de lógica supra distrital);
- f) Os comandos distritais de operações de socorro.

## Agentes de Proteção Civil

### *Atribuições, Competências e Responsabilidades*

Nos termos do n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, “A atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurissetorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores.”

Neste quadro, a necessidade de diversos agentes de proteção civil e socorro intervirem, complementando a sua intervenção e conjugando os seus esforços para a eficácia da operação, obriga a que haja uma perfeita coordenação de toda a ação de socorro num determinado teatro de operações (TO).

Assim, abordaremos de seguida as estruturas e agentes do sistema de proteção civil com responsabilidades e competências no socorro, cabendo à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) “um papel

fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de proteção civil” (Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março).

Em situações normais, consoante o tipo de acidente/emergência que lhes deu origem, as ações de socorro podem dividir-se em cinco grandes grupos:

- Combate a incêndios;
- Urgência pré-hospitalar;
- Desencarceramento;
- Salvamento em grande ângulo;
- Socorro a naufragos e buscas subaquáticas.

A competência para o desempenho de cada uma destas missões é atribuída especificamente, em função das respetivas características, designadamente:

- Combate a incêndios
  - Corpos de Bombeiros;
  - Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR) – neste caso, apenas, para o combate a incêndios florestais e em matérias perigosas.
- Urgência pré-hospitalar
  - Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM);
  - Corpos de Bombeiros;
  - Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)
- Desencarceramento
  - Corpos de Bombeiros
- Salvamento em grande Ângulo
  - Corpos de Bombeiros
- Socorro a Naufragos e buscas subaquáticas
  - Autoridade de Marítima
  - Corpos de Bombeiros (apenas em operações da terra para o mar, com cabos de vai-vem).

Ora a sobreposição de muitas destas competências obriga a uma coordenação eficaz e ao respeito pelas determinações contidas no Sistema

Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), ou seja, nos termos do n.º 3 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 22/2006 “sem prejuízo da dependência hierárquica e funcional no quadro da GNR, o GIPS articula-se operacionalmente no comando único do sistema integrado de operações e socorro.”

Contudo, é sabido que nem sempre esta coordenação se faz da melhor forma, considerando que as instituições em presença, Corpos de Bombeiros, GNR, INEM, CVP e Autoridade Marítima, possuem natureza, culturas institucionais, experiência, disciplina e estatutos diversos.

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) define, no seu artigo 46.º, como Agentes da Proteção Civil (APC) e de acordo com as suas atribuições próprias:

- Corpos de Bombeiros;
- Forças de Segurança;
- Forças Armadas;
- Autoridades marítimas e aeronáutica;
- Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de saúde;
- Sapadores florestais.

É ainda estabelecido no n.º 2 do citado artigo 46.º que a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios de:

- Intervenção;
- Apoio;
- Socorro;
- Assistência sanitária e social.

Para além dos agentes atrás referidos, como tendo competências específicas nas missões de socorro em situação de emergência, “impõe especial dever de cooperação com os agentes de proteção civil sobre as seguintes entidades:

- a) Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários;
- b) Serviços de Segurança;
- c) Instituto Nacional de Medicina Legal;
- d) Instituições de Segurança Social;
- e) Instituições com fins de socorro e de solidariedade;
- f) Organismos responsáveis pelas florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente;
- g) Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos.” (Lei n.º 27/2006, art. 46º).

De seguida serão analisadas as competências nas missões de socorro de cada um dos APC, com especial destaque para os CB's, deixando de fora desta análise os sapadores florestais, criados no âmbito do Decreto-Lei n.º 38/2006, de 20 de Fevereiro, sem responsabilidades específicas no socorro das populações. “Os sapadores florestais, independentemente da sua titularidade, intervêm na vigilância e na deteção, sob a coordenação da GNR, e nas ações de ataque inicial a incêndios florestais, sob a coordenação do CDOS respetivo; a sua intervenção desencadear-se-á na dependência operacional do COS, (...) participando também em ações de rescaldo e de vigilância ativa pós-rescaldo, desde que requisitados pelo COS.” (Diretiva Operacional n.º 1/2008/ANPC, p. 26).

Em suma, estamos perante mais uma das situações de difícil cooperação na intervenção, considerando que os agentes têm uma coordenação tripartida entre entidades com cultura, valores e práticas institucionais diferentes.

## **Corpos de Bombeiros**

De harmonia com o novo regime jurídico, aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros no território continental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho, “um corpo de bombeiros é uma unidade operacional,

oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões.”

A diversidade das missões dos CB's, sejam eles profissionais ou voluntários, está descrita no artigo n.º 3, do citado Decreto-Lei, como sendo:

- a) Prevenção e o combate a incêndios;
- b) Socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em todos os acidentes;
- c) Socorro a naufragos e buscas subaquáticas;
- d) Socorro e transporte de acidentados e doentes, incluindo a urgência pré-hospitalar, no âmbito do sistema integrado de emergência médica;
- e) Emissão, nos termos da lei, de pareceres técnicos em matéria de prevenção e segurança contra riscos de incêndio e outros sinistros;
- f) Participação em outras atividades de proteção civil, no âmbito do exercício das funções específicas que lhe forem cometidas;
- g) Exercício de atividades de formação e sensibilização, com especial incidência para a prevenção do risco de incêndio e acidentes junto das populações;
- h) Participação em outras ações e o exercício de outras atividades, para as quais estejam tecnicamente preparados e se enquadrem nos seus fins específicos e nos fins das respetivas entidades detentoras;
- i) Prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável.

Mais se assinala que o exercício “da atividade definida nas alíneas a), b), c) e e) do número anterior é exclusivo dos corpos de bombeiros e demais agentes de proteção civil.” (nº 2 do art. 3º).

Nos termos do artigo 5.º, alíneas a) e b) do já citado Decreto-Lei n.º 247, “cada corpo de bombeiros tem a sua área de atuação definida pela ANPC, ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros, de acordo com os seguintes princípios:

- a) A área de atuação de cada corpo de bombeiros é correspondente à do município onde se insere, se for o único existente;
- b) Se existirem vários corpos de bombeiros voluntários no mesmo município, as diferentes áreas de atuação correspondem a uma parcela geográfica que coincide, obrigatoriamente, com uma ou mais freguesias contíguas.

Todavia, havendo no mesmo município um corpo de bombeiros profissional ou misto e um ou mais corpos de bombeiros voluntários, a responsabilidade de atuação prioritária e comando cabe ao corpo de bombeiros profissional ou, quando este não exista, ao corpo de bombeiros misto, sem prejuízo de eventual primeira intervenção de algum dos outros CB's da respetiva área de atuação, em benefício da rapidez e prontidão de socorro.

Em rigor, no n.º 3 do artigo 4.º do Novo Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros alterado pela Lei n.º 48/2009 de 4 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, assinala-se que “a criação e extinção dos corpos de bombeiros devem resultar de uma ponderação técnica dos riscos, dos tempos de atuação na área a proteger e das condições humanas, técnicas e operacionais disponíveis nos corpos de bombeiros existentes e sua articulação na correspondente área municipal.”

Por outro lado, conjugando o teor do n.º 5 e 6 do citado artigo 4.º, conclui-se que o parecer do Município “relativo à criação dos corpos de bombeiros, quando negativo, é vinculativo”, o que nos reconduz à ideia chave de que é na análise, cientificamente comprovada, do risco municipal que deve fundamentar-se a criação, extinção ou adequação dos corpos de bombeiros.

Em suma, parece-nos óbvio que uma análise séria de âmbito nacional, centrada na avaliação técnico-científica dos riscos municipais, irá certamente modificar a atual distribuição dos recursos humanos e materiais afetos ao dispositivo de socorro. Contudo, porque tal análise/avaliação iria incomodar decisores políticos, locais e nacionais, destas matérias, vai-se adiando a verdadeira reforma.

Embora não sejam objeto de análise neste trabalho, vale a pena assinalar que os Corpos de Bombeiros privativos pertencem a uma

pessoa coletiva privada que, por razões da sua atividade ou património, tem necessidade de criar e manter um corpo profissional de bombeiros para auto proteção. A sua área de atuação restringe-se aos limites da propriedade da entidade detentora, podendo atuar fora dela por requisição do Presidente da Câmara do respetivo município ou da ANPC.

Esta 2ª alteração ao regime Jurídico dos deveres, direitos e regalias dos bombeiros portugueses, a que atrás aludimos, veio clarificar por um lado as obrigações do “estatuto social do bombeiro” mas, por outro, introduzir algumas alterações pertinentes para melhorar a dinâmica dos corpos de bombeiros como sejam:

- e) Permitir a possibilidade de um bombeiro do quadro de reserva de um Corpo de Bombeiros poder transferir-se para o corpo ativo de outro Corpo de Bombeiros;
- f) A criação da carreira de bombeiro especialista vocacionada para áreas funcionais específicas;
- g) A introdução da carta de missão para o comandante no início de cada comissão de cinco anos, o que constitui uma mais-valia considerando a curta validade da função de comandante.
- h) Implementação de um sistema de acompanhamento de saúde dos bombeiros, a cargo da Liga dos Bombeiros Portugueses.

Finalmente, importa referenciar várias legislações relativas aos oficiais bombeiros como seja o Despacho nº 9915/2008 que define as tipologias das funções dos oficiais; o Decreto-Lei 249/2012 que regulamenta o bombeiro especialista, o Despacho nº 363/2012 que regulamenta as carreiras de oficial de bombeiro e de comandante voluntário e o Despacho 4205-B/2014 que volta a regulamentar num só normativo as carreiras de bombeiro voluntário, especialista e oficial bombeiro.

Todo este legislativo é pertinente e importante, muito embora o setor dos bombeiros continua a caracterizar-se por um forte *heterogeneidade*, quer ao nível da gestão das Associações Humanitárias que suportam os CBs, quer ao nível operacional, com fragilidades ao nível da formação e da saúde operacional. No entanto, a base do socorro em Portugal, sob os auspícios da ANPC, continua a assentar nos 412 CBs de matriz

*Associativa, 26 CBs Municipais e 6 CBs sapadores respetivamente em Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Setúbal e Vila Nova de Gaia, sem prejuízo da especificidade dos CBs sapadores de Lisboa e Porto na sua ligação com a ANPC.*

### **Estrutura de comando dos Corpos de Bombeiros: diferenciação entre Profissionais e Voluntários**

Nos termos da alínea c) do artigo 7.º do Decreto-Lei 247/2007 “os corpos de bombeiros profissionais detêm uma estrutura que pode compreender a existência de regimentos, batalhões, companhias ou secções, ou pelo menos de uma destas unidades.”

Diferentemente, dos corpos de bombeiros mistos e voluntários, como adiante veremos, os elementos que compõem estes corpos de bombeiros profissionais integram apenas dois tipos de quadro: o quadro de comando e o quadro activo, que também existem nos CB's Voluntários. Nos CB's organizados em regimentos e batalhões existe ainda a seguinte estrutura organizativa interna:

- O comando;
- A secção técnica;
- A companhia de instrução;
- As companhias operacionais;
- Os serviços logísticos.

Nos corpos de bombeiros voluntários ou mistos a estrutura de comando é composta por:

- Comandante;
- 2º Comandante;
- Adjuntos de Comando.

Por outro lado, a estrutura operacional do corpo de bombeiros voluntários, compreende, nos termos do artigo 4.º do Despacho nº 20915/2008, de 11 de Agosto, as seguintes unidades:

- Companhia;
- Secção;
- Brigada;
- Equipa.

Por outro lado, os bombeiros profissionais integrados em CB's sapos (seis no País), são enquadrados no quadro do respetivo município, na qualidade de corpo especial da função pública. Já os restantes CB's municipais (atualmente 26) são enquadrados no quadro do respetivo município na qualidade de bombeiros funcionários municipais.

Quanto ao provimento das estruturas de comando nos corpos de bombeiros profissionais da administração local, o provimento do comandante, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril, “é feito por concurso de entre indivíduos licenciados com experiência de, pelo menos, quatro anos na área da proteção e do socorro e no exercício da função de comando ou de chefia”, ou por escolha e nomeação do respetivo Presidente da Câmara, em regime de comissão de serviço, por cinco anos, renovável, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei n.º 106/2002.

O método de seleção para os comandos e adjuntos técnicos das companhias segue os padrões normais do regime geral de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da administração local, nos termos, do n.º 4 do artigo 7.º do já referenciado Decreto-Lei n.º 106/2002.

Quanto ao provimento da Estrutura de Comando nos Corpos de Bombeiros Voluntários ou Mistos não pertencentes ao Município, o comandante é nomeado pela entidade detentora do CB, de entre indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 60 anos e “preferencialmente de entre os oficiais bombeiros ou, na sua falta ou por razões devidamente fundamentadas, de entre bombeiros da categoria mais elevada, habilitados com o 12.º ano ou equivalente, pelo menos, e cinco anos de atividade nos quadros do CB” (alínea a) do art. 32º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho). A nomeação é feita por cinco anos, renovável, até ao limite máximo de 65 anos de idade (n.º 2 art. 32º).

A Lei permite ainda que sejam nomeados indivíduos de reconhecido mérito no desempenho de anteriores funções de liderança ou comando.

“Contudo, a nomeação destes outros elementos não pertencentes à carreira de oficial bombeiro deve ser precedida de avaliação destinada a aferir as capacidades físicas e psicotécnicas dos candidatos, bem como a aprovação em curso de formação, nos termos de regulamento a aprovar pela ANPC.” (n.º 3 do art. 32º). O 2.º Comandante e os Adjuntos de Comando são também nomeados pela Direção da Associação, sob proposta do comandante, observando-se idênticos critérios de recrutamento.

Nos corpos de bombeiros voluntários, o novo regime jurídico (Decreto-Lei n.º 247/2007), alterado pelo Decreto-Lei n.º 243/2012, assinala no seu artigo 9.º que os elementos que compõem os corpos de bombeiros voluntários ou mistos integram os seguintes quadros de pessoal:

- a) Quadro de comando – onde se inserem os elementos com poder e autoridade para comandar o respetivo corpo nas missões que lhes estão conferidas.
- b) Quadro ativo – onde se inserem os bombeiros aptos para a execução de missões, normalmente integrados em equipas operacionais.
- c) Quadro de reserva – onde se inserem os bombeiros que atingiram o limite de idade para permanecer na respetiva categoria (60 e 65 anos, respetivamente, para o quadro ativo e quadro de comando) ou que, “não podendo permanecer nos restantes quadros por motivos profissionais ou pessoais, o requeiram e obtenham aprovação do comandante do CB.”
- d) Quadro de honra – onde se inserem os elementos que durante longo período de tempo serviram com zelo, dedicação, disponibilidade e abnegação, sem qualquer punição disciplinar, o seu corpo de bombeiros ou que adquiriram doença ou incapacidade ocorridas em serviço.

Por último importa referenciar que, nos termos do atual regime jurídico, consoante o número de elementos integrantes dos corpos de bombeiros voluntários ou mistos, define as seguintes tipologias:

- Tipo 4 – até 60 elementos;
- Tipo 3 – até 90 elementos;
- Tipo 2 – até 120 elementos;
- Tipo 1 – superior a 120 elementos.

O Comandante dirige o corpo de bombeiros “e é o primeiro responsável pelo desempenho do corpo e dos seus elementos, no cumprimento das missões que lhe são cometidas” (n.º 2 do art. 12º do Decreto-Lei n.º 247/007), sendo coadjuvado pelo 2.º Comandante que o substitui nos seus impedimentos e pelos adjuntos de comando, cujo número varia em função da tipologia do respetivo corpo de bombeiros.

Finalmente, importa assinalar que os elementos da Força Especial de Bombeiros (FEB) estrutura diretamente dependente da ANPC são recrutados nos BCs mistos e Voluntários sendo que o que distingue os Canarinhos dos restantes Bombeiros Voluntários é a disponibilidade permanente, a qualidade da formação e a remuneração.

### **Forças de Segurança (PSP e GNR)**

Nos termos do teor preambular do SIOPS, citado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, “todos os agentes de proteção civil atuam no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”. Assim, quer a GNR, quer a PSP, enquanto agentes de proteção civil, cumprem todas as missões que legalmente lhe são atribuídas, de acordo com diretivas operacionais próprias, sendo a sua colaboração requerida pela ANPC “de acordo com os planos de envolvimento aprovados ou quando a gravidade da situação assim o exija, mas sempre enquadrada pelos respetivos Comandos e legislação específica” (ANPC, 2008: 22).

Por outro lado, durante os períodos críticos, a GNR e a PSP (neste caso, a pedido da autoridade competente e na sua área de competência territorial) exercem missões de condicionamento de acesso, circulação e permanência de pessoas e bens no interior de zonas críticas, bem como missões de fiscalização sobre o uso de fogo, queima de sobrantes,

realização de fogueiras e a utilização de foguetes ou outros artefactos pirotécnicos.

Finalmente, a pedido do CODIS ou do COS (Comandante das Operações de Socorro) exercem missões de:

- “Isolamento de áreas em zonas e períodos críticos;
- Abertura de corredores de emergência para as forças de socorro;
- Escolta e segurança de meios dos bombeiros no TO (teatro de operações) ou em deslocamento para operações;
- Apoio à evacuação de populações em perigo.” (Diretiva Operacional, 2008:23).

À GNR compete ainda a coordenação de ações de prevenção, vigilância, deteção e fiscalização da floresta, disponibilizando informação permanente de apoio à decisão, ao CNOS e CDOS, através do seu oficial de ligação colocado naquelas estruturas.

Importa salientar que, o papel da GNR no âmbito da Proteção Civil resulta largamente da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei nº 63/2007 de 6 de novembro, que lhe atribui as seguintes competências nos termos das alíneas i) e g) dos n.ºs 2 e 3 do art. 3º.

“Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza”, e ainda, “Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situações de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves”.

Também o Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR), aprovado pelo Despacho n.º 10393/2010, de 5 de maio, vem clarificar a missão atribuída à GNR, ao afirmar que as “tarefas (...) de proteção e socorro inserem-se na obrigatoriedade de prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, quer no caso de catástrofes naturais ou outras situações que tal exijam, com especial incidência nas situações de crise e que deve ser cumprida na generalidade por

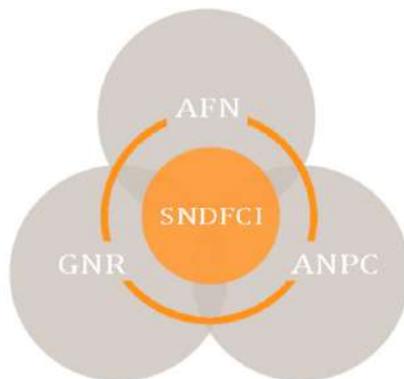
todas as Unidades Territoriais sob a coordenação técnica da Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) (...) e em especial pelo Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro (GIPS) da Unidade de Intervenção”, nos termos do Decreto-Lei n.º 22/2006, de fevereiro de 2006.

È também de salientar da criação do GIPS que é consolidado o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente e extinto o Corpo Nacional da Guarda Florestal (CNGF), da Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) e como consequência o pessoal da carreira florestal foi transferido para a GNR, passando a integrar a estrutura do SEPNA. No mesmo diploma é atribuído ao SEPNA/GNR a competência para “(...) assegurar a coordenação ao nível nacional da atividade de prevenção, vigilância e deteção (...)”, bem como a “investigação das causas dos incêndios florestais, por manutenção das competências de autoridade florestal atribuída ao pessoal da carreira florestal”. Neste quadro, este diploma é regulado por Portaria, que concretiza os termos em que se processa “(...) a prevenção, vigilância e deteção e investigação das causas de incêndios florestais (...), atribuindo em concreto esta competência à GNR/SEPNA, (...)”. Cabe ainda, à GNR/SEPNA assegurar a alimentação do Sistema de Gestão e Informação de Incêndios Florestais (SGIF), através da “garantia da atualização permanente da base de dados, nomeadamente no que respeita às localizações, à cartografia das áreas ardidas, à sua quantificação e descrição e à investigação das respetivas causas, das quais dará conta em relatório anual a submeter à autoridade florestal nacional.”

Por outro lado, no mesmo contexto, é criado através do Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, republicado pelo Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, o Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI), que assenta em três pilares (Fig. 4):

1. Prevenção estrutural sob responsabilidade Autoridade Florestal Nacional (AFN);
2. Vigilância, deteção e fiscalização sob responsabilidade GNR;
3. Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio sob responsabilidade ANPC.

Figura n. 4 – (Entidades que intervêm nos pilares do SNDFCI) Fonte: (AFN, 2012)



Finalmente o facto dos militares do GIPS terem uma dupla função, podendo assumir-se, não só como órgão de polícia criminal, mas também detendo competência na proteção e socorro das populações, a GNR constituiu-se como o único agente de Proteção Civil que intervém nos dois pilares da segurança “security” e “safety”.

### **As Forças Armadas, Autoridade Marítima e Aeronáutica**

As Forças Armadas (FA) colaboram com a proteção civil, nos termos dos artigos 52.º a 58.º da LBPC. Neste quadro jurídico, compete ao Presidente de Câmaras Municipais solicitar ao Presidente da ANPC a participação das FA em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais. Também, nos termos da 1ª alteração à Lei de Bases, Lei nº 1/2011, compete aos Comandantes Operacionais distritais solicitar ao Presidente de ANPC a participação das Forças Armadas em funções de Proteção Civil nas respetivas áreas operacionais, sendo que, em casos de manifesta urgência, o podem fazer diretamente aos comandantes das unidades implantadas na área, informando disso mesmo o comandante operacional nacional.

Estas necessidades, após parecer do Comandante Operacional Nacional quanto ao tipo e dimensão da ajuda e definição de prioridades,

são apresentadas ao Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), ainda que a coordenação das ações e meios das FA, ao nível do CNOS, seja feita através do seu oficial de ligação colocado em regime de permanência naquela estrutura. Em caso de manifesta urgência, a autorização de atuação compete aos comandantes das unidades implantadas na área afetada para os efeitos solicitados.

Nos termos da Diretiva Operacional (1/2008) da ANPC e de acordo com os planos próprios e disponibilidade de recursos, as FA colaboram em ações de proteção civil com:

- i) “Meios humanos e materiais para atividades de patrulhamento, vigilância e deteção, sob a coordenação da GNR, ataque inicial, rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio;
- j) Máquinas de Rasto para combate indireto a incêndios, defesa de aglomerados populacionais e apoio ao rescaldo;
- k) Apoio logístico às forças de combate em TO, nomeadamente infraestruturas, alimentação, água e combustível;
- l) Apoio à evacuação de populações em perigo;
- m) Disponibilização de infraestruturas para operação de meios aéreos, nacionais ou estrangeiros, apoio logístico e reabastecimento de aeronaves ao serviço da ANPC, quando exequível e previamente coordenado;
- n) Disponibilização de dois helicópteros Alouette III para a coordenação de operações aéreas e transporte de pessoal;
- o) Apoio à vigilância e deteção de incêndios quando da realização de missões regulares das Forças Armadas.
- p) Disponibilização de um Oficial de ligação ao CNOS e aos CDOS” (ANPC, 2008:23-24).

De forma a intervirem em determinadas operações de apoio e socorro às populações, estão definidos, os seguintes planos de operações:

- Plano de operações Lira: apoio do Exército na prevenção, deteção e eventual combate aos incêndios florestais e no abastecimento de água às populações carenciadas;

- Plano de operações Tejo: colaboração da Marinha nas zonas afetadas pelas cheias do rio Tejo;
- Plano de operações Aluvião: apoio do Exército à estrutura de proteção civil em caso de eventuais situações de cheias (Lopes, CPE-2007:2).

Nos termos do n.º 1 do art. 59º, da Lei de Bases de Proteção Civil, “em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência, as atividades de proteção civil e o funcionamento do sistema instituído pela lei, subordinam-se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.”

Já quanto ao papel das Autoridades Marítima e Aeronáutica, no essencial, a colaboração da Autoridade Marítima no âmbito da Proteção Civil, “será requerida através do Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo e dos seus órgãos locais (Capitanias dos Portos) na coordenação e georeferenciação das ações de “scooping” dos aerotanques anfíbios para reabastecimento, em espaços jurisdicionais da Autoridade Marítima, de forma a garantir que estas decorram com segurança.” (Diretiva Operacional, 2008: 24).

Quanto às formas de colaboração da Autoridade Aeronáutica, a mesma cinge-se à cooperação contínua com a ANPC na avaliação, apoio técnico e controlo de manutenção das aeronaves do dispositivo da proteção civil, bem como no levantamento e determinação operacional dos pontos de “scooping” associados às aeronaves anfíbias e helicópteros.

Ambas as autoridades disponibilizam, a pedido e sempre que a situação o justifique, um delegado para integrar cada um dos Centros da Coordenação Operacional Distrital ou participar em briefings do CDOS respetivo, no caso da Autoridade Marítima e no Centro de Coordenação Operacional Nacional e nos briefings do CNOS (Centro Nacional de Operações de Socorro) no caso da Autoridade Aeronáutica.

## Instituto Nacional de Emergência Médica – Competências no Socorro Pré-Hospitalar

Nos termos do Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio, o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) é o agente de proteção civil a quem cabe a função de coordenação do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), no quadro do qual se inclui toda a atividade de urgência/emergência, nomeadamente nos termos do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 220/2007, o sistema de:

- “Socorro pré-hospitalar, nas suas vertentes, medicado e não medicado;
- Transporte, receção hospitalar e a adequada referenciação do doente urgente/emergente;
- Referenciação e transporte de urgência/emergência;
- Receção hospitalar e tratamento urgente/emergente;
- Formação em emergência médica;
- Planeamento civil e prevenção;
- Rede de telecomunicações de emergência médica”.

Para além de outras missões relacionadas com o Sistema Integrado de Emergência Médica, incumbem ainda ao INEM, no âmbito do socorro a prestar à população, nos termos do n.º 3 do art. 3.º do diploma atrás referenciado, as seguintes missões:

- “Assegurar o atendimento, triagem, aconselhamento das chamadas que lhes sejam encaminhadas pelo número de emergência 112 e acionamento dos meios de socorro apropriados no âmbito da emergência médica;
- Assegurar a prestação de socorro pré-hospitalar e proceder ao transporte para as unidades de saúde adequadas;
- Promover a receção e o tratamento hospitalar adequado do urgente/emergente;
- Promover a criação e correta utilização de carregadores integrados de urgência/emergência (“vias verdes”);

- Promover a integração coordenada dos serviços de urgência/emergência no SIEM;
- Promover a correta referenciação do doente urgente/emergente;
- Promover a adequação do transporte inter-hospitalar do doente urgente/emergente;
- Promover a formação e qualificação do pessoal indispensável às ações de emergência médica;
- Assegurar a elaboração dos planos de emergência/catástrofe em colaboração com as administrações regionais de saúde e com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);
- Orientar a atuação coordenada dos agentes de saúde nas situações de catástrofe ou calamidade, integrando a organização definida em planos de emergência/catástrofe.”

A legislação em vigor refere, ainda, que o transporte de doentes em situação de emergência está reservado ao INEM e às entidades por ele reconhecidas ou com as quais celebre acordos com essa finalidade, nomeadamente:

- Corpos de bombeiros (CB's);
- Polícia de Segurança Pública (PSP);
- Cruz Vermelha Portuguesa (CVP).

O INEM é um instituto público dotado de personalidade jurídica e financeira e património próprio, com sede em Lisboa e delegações regionais, no Porto, Coimbra, Lisboa e Faro, exercendo a sua atividade a nível de todo o território continental.

Nos termos dos seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 647/2007, de 30 de Maio, as delegações regionais asseguram a gestão, na respetiva área geográfica, dos processos relativos à frota, rede de telecomunicações e centro de formação, bem como do funcionamento do CODU (Centro de Orientação de Doentes Urgentes), que é responsável pela triagem telefónica, aconselhamento médico e acionamento de meios. Prevê-se para breve a georreferenciação dos meios de socorro, a qual permitirá a escolha de meio em função da distância/tempo e não da área de influência. O avanço nas novas tecnologias permitirá também, em

futuro próximo, o acompanhamento de meios no local das ocorrências por telemedicina (Lopes, CPE-2007:2).

Por outro lado, compete ao INEM coordenar todas as atividades de saúde em ambiente pré-hospitalar, a triagem e evacuações primárias e secundárias, a referenciação e transporte para as unidades de saúde adequadas, bem como a montagem de postos médicos avançados. Cabe também ao INEM a triagem e o apoio a prestar às vítimas no local da ocorrência, com vista à sua estabilização emocional e posterior referenciação para as entidades adequadas. No âmbito dos incêndios florestais articula, no seu âmbito próprio, com o CNOS, a nível nacional, com o CDOS, a nível distrital e com o COS, no local da ocorrência, e disponibiliza ainda um elemento da ligação ao CNOS e ao CDOS, respetivamente.

### **Competências do INEM e Bombeiros e respetivos Meios de Intervenção**

No âmbito do socorro pré-hospitalar, a história do INEM é, a partir de dada altura, indissociável da dos bombeiros, sendo esta mais antiga e culturalmente mais rica, porque, como vimos atrás a história dos corpos de bombeiros é a história de cada uma das comunidades onde nasceram, onde se desenvolveram e progrediram, em muitos casos há mais de um século e daí, também, as razões da sua heterogeneidade.

Eduardo Agostinho (1995:44-60) parece situar o aparecimento do Serviço de Saúde e das primeiras ambulâncias de socorro por altura da fundação, em Lisboa, da 1.<sup>a</sup> Associação de Bombeiros Voluntários, em 1868. Tal serviço, surgido então de forma espontânea e empírica, “confinava-se basicamente a auto-macas, servidas por guarnições que procuravam cumprir cabalmente o seu dever através de vicissitudes múltiplas. No entanto, há que relevar que muitos corpos de bombeiros possuíam um número elevado de médicos, enfermeiros e farmacêuticos, a que se associavam os maqueiros que eram recrutados entre aqueles que, pelos mais variados motivos, estavam associados para o serviço de saúde.” (Bandeira et al, 2007:100).

Efetivamente, no quadro da evolução histórica do sistema de urgência pré-hospitalar importa referenciar que, antes de 1970, as

ambulâncias limitavam-se ao transporte das vítimas/doentes para o hospital mais próximo, não só porque, em regra, não estavam equipadas com materiais de assistência, mas também porque não estava oficialmente consagrada formação específica para os respetivos tripulantes. Esta situação começa a ser ultrapassada pelo Decreto-Lei n.º 511/71, de 22 de Novembro, que cria o Serviço Nacional de Ambulâncias e a figura do tripulante de ambulância, já com alguma formação, sobretudo ao nível das técnicas de imobilização. No entanto, aos tripulantes de ambulância não estava cometida ainda a responsabilidade de prestar cuidados durante o transporte.

Entretanto, face ao aumento das necessidades de socorro, a resolução do Conselho de Ministros n.º 84/80, de 11 de Março, procede à análise e avaliação do Serviço Nacional de Ambulâncias, com vista à criação de um novo organismo que dê forma ao conceito integrado de Emergência Médica.

Assim, pelo Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de Agosto, foi criado o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), materializando-se, desta forma, o conceito de Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM). Surgiu, pela primeira vez, a figura do Tripulante de Ambulância de Emergência Médica TAE (específico do INEM), com formação para a prestação de cuidados no local de ocorrência, bem como durante o transporte. Seguidamente, o Decreto-Lei n.º 38/92, de 28 de Março, regulou a atividade do transporte de doentes efetuada por via terrestre. Um ano mais tarde, através da Portaria n.º 439/93, o Estado especificou os tipos de ambulância, os cursos de formação, currículos e cargas horárias dos tripulantes de ambulância de socorro e dos cursos básicos de socorrismo.

Na sequência da criação dos Técnicos de Ambulância de Emergência (TAE) do INEM, nasciam, assim, no âmbito dos corpos de bombeiros, os TAS (Tripulante de Ambulância de Socorro) e os TAT (Tripulante de Ambulância de Transporte), com formação ministrada no INEM, no primeiro caso, e nos corpos de bombeiros, INEM e Cruz Vermelha, no segundo caso. Por sua vez, a ENB iniciou em 1997, a formação de tripulantes de ambulância de socorro, com a realização do primeiro curso de TAS.

Com a possibilidade da abertura do transporte de doentes ao sector privado, através da Portaria n.º 1147/2001, o Estado explicitou a

concessão do Alvará (Licenciamento), o tipo de ambulâncias e respectivas características técnicas, o enquadramento e respetiva formação dos tripulantes.

Decorrido um ano, a Portaria n.º 1301/2002, alterou as disposições do regulamento anterior, quanto às características e equipamentos da célula sanitária e clarificou o processo de licenciamento e vistorias.

Finalmente, a Portaria n.º 402/2007, de 10 de Abril, alterou e atualizou normas do regulamento aprovado pelas Portarias n.º 11247/2001 e n.º 1301-A/2002, sobretudo ao nível do equipamento de imobilização, cardiovascular e de telecomunicações. Por outro lado, reduziu a equipa de tripulantes, de três para dois elementos, fragilizando, de algum modo, a eficácia do socorro. De qualquer modo, face à exiguidade de recursos humanos do INEM, para fazer face às necessidades do socorro no todo nacional, “os bombeiros são aqueles que na prática têm vindo a garantir a existência de uma rede de ambulâncias. No entanto não se pode afirmar que existe homogeneidade na prestação deste socorro uma vez que este está apoiado na sua boa vontade e na capacidade financeira das respetivas associações. Verdade é que junto ao litoral e aos grandes centros urbanos o socorro prestado pelos corpos de bombeiros é na sua maioria de qualidade, estando praticamente apoiado em equipas profissionalizadas. No entanto no interior do País este é praticamente inexistente, facto motivado quer pela incapacidade financeira das associações ou mesmo pelo desinteresse de alguns dos seus dirigentes que usam as associações como empresas de transporte de doentes desvalorizando a sua principal missão que o socorro.” (Batista, 2008:4).

Atualmente, o INEM tem uma estrutura dependente do Ministério da Saúde, nos termos da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 27/2012, de 8 de novembro, que aprovou a Lei de Bases e Saúde onde “a emergência médica pré- Hospitalar tem tido um papel de emergência na supervisão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde cumprindo a obrigação constitucional de universalidade do acesso à proteção de cuidados de saúde”. (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 19/2016 de 15 de abril). Assim, ao INEM enquanto entidade nacional coordenadora do Sistema Integrado de Emergência Médica, compete garantir às vítimas de doença súbita ou de acidente, a

proteção adequada de socorro, assegurada pelos meios de emergência médica, acionados pelo Centro de Orientação de doente Urgentes (CODU).

Para garantir o acesso da população à emergência pré-hospitalar o INEM dispõe de uma rede nacional de ambulâncias de socorro, distribuídas por mais de duas centenas de postos de emergência médica (PEM), sedeados, (mediante protocolos) em corpos de bombeiros, sendo estes responsáveis pela guarnição da ambulância, mas cuja intervenção se encontra subordinada, como já foi assinalado, à coordenação dos Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU). Dispõe ainda, nas áreas urbanas de Lisboa, Porto, Coimbra, Setúbal e Faro de ambulâncias com suporte imediato de vida (SIV), tripuladas por funcionários do INEM, num dispositivo próprio que assegura cerca de 30% do total de emergências registadas no continente. A tripulação tem um enfermeiro e um técnico de ambulância de emergência.

Ainda em Lisboa, Coimbra e Porto, o INEM dispõe de ambulâncias especificamente destinadas a recém-nascidos e tripuladas por um médico com a especialidade em neonatologia. Estas ambulâncias deslocam-se a qualquer ponto do continente, permitindo a evacuação de recém-nascidos de alto risco para as unidades hospitalares adequadas. Em Lisboa e Porto, o INEM dispõe também de motos tripuladas por um tripulante de ambulância de socorro (TAS), com formação específica em desfibrilhador automático externo, permitindo uma rápida chegada desta valência em períodos de trânsito muito intenso.

Ao longo do País e sedeadas nos hospitais que possuem urgência médico-cirúrgica ou urgência polivalente, encontram-se quatro dezenas de viaturas médicas de emergência e reanimação. Estas viaturas são tripuladas por um médico e um enfermeiro com formação específica em emergência médica, permitindo técnicos altamente especializados no local da ocorrência.

Finalmente, complementando os meios de atuação, o INEM dispõe ainda de cinco helicópteros de evacuação aeromédica, estacionados em Tires, Matosinhos, Ourique, Macedo de Cavaleiros e Aguiar da Beira, no quadro da grande controvérsia ocorrida aquando do encerramento dos Serviços de Atendimento Permanente (SAP) e de alguns Centros de Saúde ao longo do País.

Para António Marques, elemento do Colégio de Competência de Emergência Médica da Ordem dos Médicos, “os helitransportes não vão resolver os problemas do País. Os helicópteros fazem sentido desde que haja investimento nas outras peças do puzzle e a base está nas ambulâncias do sistema. Os helicópteros e as VMER melhoram a resposta, mas o objetivo único é ter uma atuação rápida e o que está mais perto das populações são as ambulâncias de socorros sedeadas, nos CB’s” (Expresso, de 25/10/2008, 1º caderno, p.10 – Vera Lúcia Arreigoso).

O INEM dispõe ainda através do respetivo protocolo de cerca de duas centenas de postos de Reserva INEM (RES), dispõe também de um hospital de campanha, com capacidade para 60 camas, bloco cirúrgico e meios complementares de diagnóstico, destinado a situações de catástrofes em que fiquem condicionadas as capacidades de resposta hospitalares na área mais afetada. Igualmente, para situações de exceção, dispõe de quatro veículos com capacidade de transporte de um posto médico avançado e equipamento logístico de comunicação e apoio. Existe também capacidade técnica e material para intervir em incidentes NRBQ (nucleares, radiológicos, biológicos e químicos), “competindo ao INEM a descontaminação das hipotéticas vítimas que possam vir a existir”. (Lopes, CPE-2007:4).

Em rigor, temos duas instituições que “pisam” o mesmo terreno complementarizando-se, com os bombeiros maioritariamente enquadrados em Associações privadas, embora de utilidade pública, cada uma refletindo o meio sociocultural onde se insere, e o INEM, instituição de direito público “com fama de entidade rica”, surgindo, aqui e ali, polémicas, por questões de funcionalidade e coordenação, designadamente protagonismo dos agentes, fatores de desconfiança em relação ao outro, receios de submissão e, ao invés, desejo de preponderância, entre outros.

Todavia, a lógica política dominante parece inclinar-se para uma maior profissionalização do socorro pré-hospitalar, parecendo inevitável que os corpos de bombeiros em matéria do socorro hospitalar possam vir a ser “relegados” para um papel cada vez mais complementar do INEM. Vai nesta perspetiva de profissionalização futura a opinião do então vogal do INEM (e hoje Diretor Nacional de Bombeiros da

ANDC), Engenheiro Pedro Lopes ao referir que, “contrariamente ao que era meu desejo, tenho que admitir que, no futuro, os bombeiros tendem a ser apenas um complemento nas ações de emergência médica pré-hospitalar, apoiando a missão do INEM ou substituindo-o nos locais do interior do País, onde o número de serviços não justificar o investimento em meios humanos e/ou materiais que o INEM necessitaria de fazer” (Lopes, CPE-2007:1).

Atualmente dos 278 concelhos de Portugal Continental, cerca de três dezenas de concelhos, de acordo com os dados do INEM, não têm ainda CB's com protocolo PEM ou RES, estando o socorro pré-hospitalar integralmente a cargo de ambulâncias dos respetivos CB's voluntários.

Para o INEM, assinala Lopes (CPE-2007) “ o que importa é se o SIEM (Sistema Integrado de Emergência Médica) tem ou não alguma ambulância no concelho em análise, quer seja dos bombeiros (PEM) ou do INEM (SBV- Suporte Básico de Vida idêntica às dos PEM) ou SIV (Suporte Imediato de Vida), em que a tripulação é constituída por um TAS (Tripulante de Ambulância de Socorro) no caso dos CBs e de TAE (Técnico de Ambulância de Emergência), ao nível do INEM, que, neste caso, além do curso TAS, possui o curso em DAE (Desfibrilhação Automática Externa) e em condução de emergência”.

Mais uma vez, estamos perante uma situação de incongruência, em que, para funções idênticas, existem estatutos, formação e designações diferentes. Espera-se por isso que o recém-publicado Decreto-Lei n.º 19/2016 de 15 de abril, que procede à revisão da carreira de técnico da ambulância de emergência e cria o regime especial de técnico de emergência pré-hospitalar possa vir a trazer novo alento ao sistema integrado de Emergência Médica e designadamente à Emergência pré-hospitalar, a bem da supressão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde às vítimas de doença súbita ou de acidente. Por outro lado, a nova carreira coloca maior exigência no perfil de competências técnicas constituindo boa notícia para o socorro pré-hospitalar que não poderá deixar de continuar a contar com o apoio das CBs que, por sua vez, terão que melhorar as competências dos técnicos de emergência (TAT e TAS), garantindo-lhes a adequada formação para acesso a esta nova carreira.

No entanto, caso venha a verificar-se a assumpção plena, pelo INEM, do socorro pré-hospitalar (situação que não parece pacífica e a breve prazo), conduzirá os bombeiros (tal como sucede na generalidade dos países) a focalizar-se no desencarceramento e no combate a incêndios – o cerne da sua missão – e ficando disponíveis para complementarem a ação dos profissionais do INEM.

Esta é a situação mais comum em toda a Europa, EUA e América Latina, em que as ambulâncias se encontram sediadas nos hospitais, podendo até pertencer a entidades privadas, assumindo os bombeiros um papel complementar.

Noutros casos, como, por exemplo, no Chile, os bombeiros (todos voluntários) apenas têm atribuições na área dos incêndios urbanos e no salvamento e desencarceramento, com Companhias especializadas, apenas numa destas missões, como é o caso da cidade de Santiago do Chile, com mais de seis milhões de habitantes, com socorro garantido por 22 companhias de bombeiros voluntários.

Em resumo, hoje em dia, a maior parte das operações de socorro são partilhadas por vários agentes de proteção civil, para além dos bombeiros, em regra, os primeiros a intervir. É o caso, por exemplo, dos incêndios urbanos e industriais, em que além da presença dos bombeiros, estará também a PSP, Polícia Municipal ou GNR e, eventualmente, técnicos do INEM. Já nos acidentes rodoviários, além dos bombeiros, estará o INEM e a Brigada de Transito da GNR.

Nos exemplos referidos, o comando das operações de socorro é dos bombeiros “dado o carácter residual dos outros agentes” (Gomes, CPE-2007:21).

Se, pelo contrário a operação de socorro for de grandes dimensões, obrigando ao envolvimento mais substancial dos vários agentes de proteção civil (cada um com o seu comando próprio), “a atividade de cada uma dessas forças terá de ser coordenada com as manobras dos bombeiros, no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

Ora, a realidade é outra, pois a prática demonstra haver problemas com a interpretação do conceito de comando único, que requer um esforço enorme e uma abertura de espírito total por parte dos

responsáveis pelas diferentes entidades e organizações, incluindo dos corpos de bombeiros.” (Gomes, CPE-2007:21).

Esta problemática de se saber quem conduz e coordena as diferentes forças de intervenção da proteção civil (desde os CB's, GNR, PSP, Forças armadas e outros APC) em operações de socorro de grandes dimensões, não está, ainda, culturalmente, superada pela doutrina do SIOPS, não obstante o avanço inquestionável que este instrumento jurídico trouxe à coordenação institucional e operacional das operações de proteção e socorro. Por outro lado, também não está bem clarificado quando estamos perante uma operação de Proteção ou de socorro, ora, segundo o Comandante Artur Gomes, “as soluções encontradas noutros países são bem diversas. Em França, é sempre o oficial de bombeiros quem comanda. No Reino Unido é sempre o oficial da polícia quem comanda. Obviamente que, em França, o oficial de bombeiros não diz à polícia como esta deve exercer a sua função. Tão pouco no Reino Unido a polícia diz aos bombeiros como fazer.

Conforme assinalou Artur Gomes (2007), a anterior solução portuguesa (posto de comando conjunto, previsto na Portaria 449/2001) tinha sido adaptada dos EUA, pois o norte-americano “Incident Command System” que é utilizado por todas as forças de intervenção americanas, prevê a existência dos chamados postos de comando multi-jurisdicionais, quer para as ocorrências que abranjam mais do que uma divisão administrativa, quer para operações multi-agente.”

## **Conclusão**

No quadro conjugado do SIOPS e da Lei de Bases da Proteção Civil e das respetivas alterações atrás referenciadas, as dimensões de coordenação institucional e de comando operacional da proteção civil, de níveis nacional, supra-distrital e distrital, contrariamente ao nível municipal, parecem estar consolidadas, dos pontos de vista doutrinal e estratégico da proteção civil.

Também não deixa de constituir elo mais fraco do sistema, o facto dos bombeiros, os principais agentes de proteção civil e socorro terem base voluntária, contrariamente aos outros agentes de proteção civil,

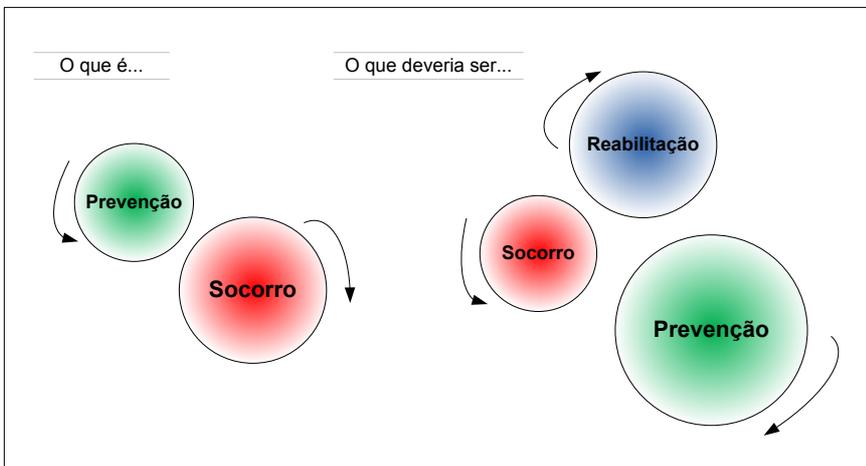
profissionalizados (PSP, GNR, Forças Armadas, INEM e Sapadores Florestais).

Nesta linha, assevera António Malheiro (2007) “não consigo perceber que, no século XXI, a mesma população que usufrui da maior variedade de polícias para todos os fins e feitos (totalmente suportadas pelo Estado), que usufrui da proteção das Forças Armadas (que inclusive, exercem atividade noutros países), depende para sua própria proteção quanto a incêndios, emergências médicas e proteção dos seus bens, de um sistema fundamentalmente baseado no voluntariado e amadorismo.” (Malheiro, 2007:48).

Sabemos que o País necessita de uma boa Rede Nacional de Ambulâncias que garanta uma efetiva resposta às populações. Este é, indubitavelmente, o salto qualitativo que urge dar, agora que foi criada a carreira de Técnico de Emergência Pré Hospitalar.

Nestas e noutras matérias da organização do socorro e da proteção civil em geral, o caminho a percorrer é ainda longo, quando a própria Lei de Bases e as duas últimas alterações, praticamente ignora conceitos fundamentais com sejam, por exemplo, Prevenção, Análise de Riscos, Gestão de Riscos e Reabilitação ou seja, a tríade de uma proteção civil do século XXI: Prevenção-Socorro-Reabilitação. (Fig.5)

Fig. n. 5 - Gestão da Proteção Civil



O sistema continua a não ter um centro de saber e a ligação ao mundo Universitário e muito ténue Também continua a ser claro que o socorro continua muito dependente dos Corpos de Bombeiros, inseridos em Associações Humanitárias de Bombeiros, instituições com grande heterogeneidade ao nível da organização, funcionamento, qualificação, liderança e qualidade de intervenção ao nível do País.

Por último, os incêndios catastróficos deste agosto/2016 permitem elucidar que o trabalho desenvolvido pela ANPC e pelos frágeis serviços Municipais de Proteção Civil (que as alterações à Lei de Bases continuam a subalternizar ignorando o disposto nas Lei nº 65/2007, de 12 de novembro, e Lei nº 75/2013, de 12 de setembro) é ainda insuficiente não só quanto ao Aviso e Alerta, mas também ao nível da preparação das populações para lidarem com estes flagelos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### A – Livros, artigos e outros trabalhos científicos

- Agostinho, Eduardo, (1995) – “Desenvolvimento do Serviço de Saúde nos Bombeiros Portugueses”, *in Bombeiros Portugueses, seis séculos de História*, Eds. SNB/LBP, vol. I, pp. 43-60.
- Amaro, António (2012) – O Socorro em Portugal, Lisboa, Ed. Instituto de Direito Público.
- ANPC – Autoridade Nacional de Protecção Civil (2008) – *Glossário de Protecção Civil*, 2008, <http://www.proteccaocivil.pt/glossario/pages/default.asp>
- Bandeira, Romero, *et al* (2007) – *O Serviço de Saúde nos Bombeiros. A sua importância, da univítima à medicina de catástrofe*, Revista Territorium, nº 14, Coimbra, pp. 99 – 110.
- Batista, Nelson, (2008) – *O socorro pré-hospitalar*, (inédito) 8 p.
- Coelho, *et al* (2016) – *A importância do papel da GNR no seio da Protecção Civil* (inédito)

## B – Jornais e artigos de revistas de divulgação específica

- Malheiro, A. Silva (2008) – “Emergência Pré-Hospitalar”, *Revista Segurança*, nº 182, Lisboa, pp.49-50
- Veloso, Manuel, (2002) – “O Sistema Nacional de Protecção Civil”, in *Revista Portuguesa de Protecção e Socorro*, nº 1, Jan./2002, Lisboa, pp. 10-12.
- Zorrinho, Carlos, (2002) – Reforma Tranquila, *Revista Portuguesa de Protecção Civil*, nº 1 Jan./2002, Ed. SNPC, pp 8-9.

## C – Comunicações pessoais escritas

5. Gomes, Artur, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 18-06-2007, 22p.
6. Lopes, Pedro, (2007) – *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 11-01-2008,15p.

---

### CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---



# Proteção Civil Municipal – Um Produtor de Segurança Comunitária O Caso Paradigmático do Concelho de Setúbal<sup>1</sup>

*Municipal civil protection – a community safety producer  
the paradigmatic case of setúbal city*

CARLOS ALBERTO RABAÇAL<sup>2</sup>  
JOSÉ LUÍS BUCHO<sup>3</sup>  
NUNO MIGUEL DE SOUSA<sup>4</sup>

**Resumo:** A segurança dos cidadãos é reconhecida como um direito nos princípios fundadores do Estado Português. O seu conceito e importância tem sido objeto de estudos epistemológicos em várias áreas do saber. O presente artigo enquadra o período 2014-2017, oferecendo uma gota de água, atraída pela gravidade, para o vasto oceano da investigação em segurança, com explanação de ações e atividades promovidas ao nível municipal, descrevendo exemplos práticos enquadrados teoricamente a montante, que materializam a prossecução dos objetivos definidos pela política, permanentemente ajustada e estrangida pela extensão dos recursos disponíveis, para alcance da Visão definida na Diretiva Estratégica do Dispositivo Municipal de Proteção Civil – 2014-2017: A afirmação do Município de Setúbal como referência nacional enquanto promotor de Segurança Urbana, no domínio da Proteção Civil e Bombeiros.

Palavras-chave: *Segurança; Segurança Comunitária; Proteção Civil; Estratégia; Planeamento Estratégico.*

**Abstract:** The security of citizens is recognized as a right in the founding principles of the Portuguese State. Its concept and importance has been the object

---

<sup>1</sup> Entregue: 7.10.2017; aprovado: 6.12.2017.

<sup>2</sup> carlosrabacal@mun-setubal.pt

<sup>3</sup> luis.bucho@mun-setubal.pt

<sup>4</sup> nuno.sousa@mun-setubal.pt

of epistemological studies in several areas of knowledge. The present article fits the period 2014-2017, offering a drop of water, attracted by gravity, to the vast ocean of security research, with an explanation of actions and activities promoted at the municipal level, describing practical examples theoretically framed upstream that materialize the pursuit of the objectives defined by the policy, permanently adjusted and constrained by the extension of available resources, to reach the Vision defined in the Strategic Directive of the Municipal Civil Protection Device – 2014-2017: The affirmation of the Municipality of Setúbal as a national reference as a promoter of Urban Security, in the field of Civil Protection and Firefighters.

Keywords: *Security; Community Security; Civil Protection; Strategy; Strategic Planning.*

## 1. Introdução

A comunidade é objeto central da segurança comunitária, importando como tal, enquadrar os termos em presença: comunidade e segurança.

A comunidade reflete um conjunto de relações humanas integradas, apoiadas em solidariedades éticas, morais, políticas e normativas, com oferta de um sentido comum de pertença, “contrastante com as relações impessoais da sociedade moderna” (George Thomas Kurian, 2011, 288).

Esta perceção reforça a posição defendida por Turner (2006, 83) que oferece uma definição de comunidade que se plasma:

“A Comunidade possui duas características:

- (1) Uma rede de fortes relações afetivas entre um grupo de indivíduos; relações que se interseccionam e reforçam mutuamente (oposto às relações de um para um);
- (2) Uma medida de comprometimento para com um conjunto de histórias e identidades partilhadas – em resumo, com uma cultura particular.”

Ainda sobre a temática sustenta Lara que “a Comunidade é uma associação espontânea, de acesso involuntário, de solidariedade

mecânica, com conhecimento direto (cara a cara), com controlo social apertado (formal e informal). Além da consciência de pertencerem ao mesmo tempo, ao mesmo grupo e ao lugar, e de partilharem o que diz respeito aos principais assuntos das suas vidas, os membros da comunidade têm consciência das necessidades dos indivíduos, tanto dentro como fora do seu grupo imediato e, por essa razão, apresentam tendência para cooperar estritamente.” (2011, 171).

Oferecida definição sobre um dos termos centrais deste artigo (comunidade), é momento de visar o segundo pilar, a segurança.

Rothschild (1995, 57), citando John Hicks, permite uma formulação: “*Não é rentável embarcar em análises pormenorizadas sobre uma definição sem que decidamos sobre os propósitos para os quais a definição é desejada*”.

Rothschild conduz-nos com a afirmação para uma perspetiva realista, a da intencionalidade objetiva, sem a qual, a formalização de objetivos ou propósitos claros será despiciente. A intencionalidade objetiva na formalização de um conceito de segurança oferece um nível desejado de condição a atingir, na presente temática, uma condição de segurança comunitária, caracterizada pela existência de “relações que se interseccionam e reforçam mutuamente” e que se desenvolve com base num “comprometimento para com um conjunto de histórias e identidades partilhadas.”

Rothschild (1995, 57) argumenta que existem quatro propósitos para a definição de segurança, aqui adaptados à luz das definições de comunidade apresentadas:

Primeiro: A segurança é um direito<sup>5</sup>, e para garantia desse direito decorre a necessidade de elaboração de políticas sustentadas nos princípios e definições comumente aceites nas comunidades.

---

<sup>5</sup> “**Todos têm direito à liberdade e à segurança**”. *Cfr.* Constituinte, A. (2005). Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional (2005). Retrieved Julho 19, 2015, from Assembleia da República: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

- Segundo: O conceito de segurança visa orientar a opinião pública para os diferentes enquadramentos ideológicos e setoriais da vida política, oferecendo quadros de referência sobre o pensamento da segurança e princípios e comportamentos a adotar pelas pessoas a favor de quem a política é elaborada.
- Terceiro: A definição do conceito de segurança e a formulação de políticas para a sua materialização congrega a possibilidade, pelos múltiplos atores sociais e políticos, de contestação das políticas existentes.
- Quarto: A existência de um conceito de segurança comunitária permite a materialização das disposições que influenciam a distribuição de recursos e poder.

Como tal, a seleção das políticas de segurança, e dos programas relacionados com a sua execução, tal com a capacidade de influência e persuasão dos diferentes grupos sociais para a definição das políticas junto do Poder, está relacionada com percepção de segurança e o poder descentralizado de cada indivíduo, grupo ou sociedade, com vista à satisfação das suas necessidades e interesses. Mas qual necessidade? Ken Booth (2007, 101-110), investigador na área da segurança sustenta que inerente à sobrevivência individual e coletiva caminha de permeio a segurança enquanto condição primária que permite a liberdade de escolha para a tomada de ação que garanta uma sobrevivência bonificada. Temos pois que associado à segurança se vincula uma condição telúrica, a da sobrevivência. A segurança emana da necessidade de sobrevivência.

Para Booth (2007, 101-110) a segurança possui então um significado específico suportado em quatro premissas:

1. A insegurança é uma condição de ameaça à sobrevivência;
2. A segurança possui um valor instrumental;
3. A segurança é uma palavra política poderosa;
4. A segurança é um conceito derivado.

Numa óptica de segurança comunitária, podemos inferir, segundo Booth, que a comunidade persegue como objetivos permanentes, o vencer

da insegurança dado que esta condição não garante a sobrevivência da coletividade (indivíduos ou grupos que a compõem). Assim a segurança deriva da sobrevivência. No seguimento dos propósitos enunciados por Rothschild, para Booth, a segurança congrega uma disposição discursiva, imaterial e material, parametrizada pela instrumentalidade das políticas adotadas pelo conjunto da comunidade política, conferindo poder de escolha aos que na condição de segurança (*indivíduos, grupos, comunidades*), vivem em situação de *sobrevivência bonificada*, bonificada porque estão ausentes ou diminutas as condições de ameaça à sobrevivência, logo em condição de segurança.

Iniciada a abordagem da temática da segurança na perspetiva das ciências sociais e políticas, importa dar enquadramento da transmutação da segurança de nível coletivo, ao nível do Estado, nos seus diferentes espaços de atuação (interno/externo e nacional/regional/local) para a abordagem oferecida pelas Nações Unidas, a da segurança humana.

A Segurança Humana (Comissão de Segurança Humana, 2003, 4) é definida para “proteção do núcleo vital inerente a todas as vidas humanas de modo a potenciar a liberdade e realização humanas. A segurança humana significa a proteção de liberdades fundamentais – liberdades que são a essência da vida. Significa a proteção de pessoas de ameaças e situações críticas (severas) e penetrantes (generalizadas). Significa o uso de processos sustentados nas forças e aspirações das pessoas. Significa a criação de sistemas políticos, sociais, ambientais, económicos, militares e culturais que em conjunto oferecem às populações os elementos estruturantes para a sobrevivência, sustento e dignidade”.

Podemos assim inferir que a pessoa é convidada a agir no seu melhor interesse e não somente dependente dos instrumentos da segurança do Estado. É possível afirmar, fundamentados na formulação da segurança humana, que o estado de segurança é proporcionalmente mais elevado se a segurança individual e comunitária for resiliente às pressões colocadas pelas ameaças.

Correspondentemente, a segurança humana desenvolve-se no interior de um enquadramento específico de proteção e capacitação (empowerment):

Tabela 1 – Enquadramento da Segurança Humana



A proteção deriva dos instrumentos do Estado (público) e da sua influência sobre produtores de segurança privada para a proteção de pessoas de ameaças críticas e penetrantes além do seu controlo (UN, *Human Security In Theory and Practice*, 2009) de modo sistemático, compreensivo e preventivo. Tal requer a construção de instrumentos de Governo, Leis, Defesa, Segurança Interna, Saúde, Proteção Social, etc.

A capacitação (empowerment) define e implementa estratégias que permitem às pessoas construir a sua própria capacidade de tomada de decisões, sendo capazes de absorver os impactos negativos mantendo-se capazes de responder com manutenção da atividade. Esta resiliência individual deve estar muito bem informada das escolhas para o futuro, para que essas escolhas possam garantir a segurança humana individual bem como a segurança comunitária.

Para alcançar a segurança humana, as Nações Unidas (UN, *Human Security Presentation*, 2011) propõem cinco princípios associados:

1. *Centrada nas pessoas* com apresentação e discussão das maiores ameaças que configurem riscos para uma comunidade em particular, preparando-a para a edificação de capacidades de resposta que consigam lidar com as ameaças.
2. Abrangentes pela *integração de múltiplos domínios transversais: economia; alimentos; saúde; ambiente; pessoas; segurança política, de pessoas e comunidades*. Qualquer domínio referido possui ameaças específicas e impactos que estão associados com o nosso mundo interconectado, magnificando efeitos que se

isolados não representariam efeitos catastróficos e que num mundo globalizado, representam.

3. *Multissetorial* devido às presentes interligações entre os diferentes domínios da segurança humana que força as organizações da sociedade a adotar respostas multissetoriais com desenvolvimento de acordos e estratégias em parceria.
4. De *contexto específico* relacionado com o nível de observação dos fenómenos, que podem ser locais, nacionais, regionais ou globais. Para um fenómeno específico ou grupo de eventos, cada um possui a sua matriz de ameaças e amplitude de soluções.
5. *Focalizado na prevenção* sugerindo uma prospetiva permanente de precursores de eventos singulares ou em cascata, construindo estratégias globais para a resiliência estrutural associada a uma nova cultura de segurança, adotando novas regras holísticas de envolvimento para a prevenção de emergências e crises.

A adoção de abordagens estratégicas induz o conceito de programação faseada direcionada para o conceito geral de segurança humana. Estes passos são sequenciais e seguidamente discriminados: (UN, Human Security Presentation, 2011):

Fase 1 – *Análise situacional*: Exploração ambiental das origens e nível das ameaças identificando os vetores de impacto nos domínios da segurança humana e os danos para as pessoas, comunidade, organizações, infraestruturas e administração.

Fase 2 – *Mapeamento e análise das necessidades, vulnerabilidades e capacidades*: Após a identificação das ameaças e seus impactos a fase 2 identifica as necessidades, vulnerabilidades e capacidades em cada domínio de segurança humana. Em resumo, deteta espaços de insegurança que necessitam de atenção e ação das autoridades, a avaliação das capacidades e as necessidades para proteção em segurança das vulnerabilidades nos domínios identificados.

Fase 3 – *Construção de Estratégias*: A conceção de novas estratégias ou a reformulação das existentes devem integrar os cinco princípios de segurança humana já identificados com implementação

das ações de Proteção, em sentido descendente, e de Capacitação, em sentido ascendente, planeadas com espaços temporais claros.

Fase 4 – *Implementação de modo participado*: A implementação da estratégia adotada deverá ser participada pelas partes interessadas relevantes, envolvendo-as durante as fases do planeamento, preparação, resposta e recuperação.

Fase 5 – *Avaliação do Impacto da Segurança Humana*: Tal como qualquer processo, os resultados devem ser avaliados por indicadores de gestão através das várias fases da implementação do programa. É nesta fase que as lições são apreendidas dos insucessos e sucessos, sugerindo a adoção da adaptabilidade e flexibilidade quando necessário, incorporando medidas corretivas para atingir níveis superiores de segurança humana.

## 2. Sistema Municipal de Proteção Civil

Ehmke-Gendron (2011) defende que a “*proteção civil é um assunto central na segurança nacional, aproximando-se das questões relacionadas com a soberania*”. No ordenamento jurídico português cabe à proteção civil a prevenção dos “riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram”<sup>6</sup>. Impõe-se a pergunta: Que riscos coletivos? Somos tentados a referenciar os identificados na Avaliação Nacional de Risco (ANR), derivada da “*Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segura*” (Comissão Europeia, 2010), elaborada de acordo com as “*Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*” (Comissão Europeia, Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, 2010) publicadas pela Comissão Europeia. A ANR apresenta três categorias de risco: os riscos por origem natural, tecnológica e mistos, contendo as *guidelines* da

---

<sup>6</sup> Cfr. n.º 1, do artigo 1.º, Lei n.º 80/2018, de 3 de Agosto (Lei de Bases da Proteção Civil).

Comissão Europeia a terminologia de referência para os perigos de ordem natural e tecnológica:

*Perigos Naturais: Processo ou fenómeno natural com potencial para causar perdas humanas, ferimentos ou outros impactos para a saúde, danos na propriedade, perda de meios de subsistência e serviços, disrupção social e económica, ou danos ambientais.*

*Perigos Tecnológicos: Um perigo com origem numa condição tecnológica ou industrial, incluindo acidentes, procedimentos perigosos, falhas em infraestruturas ou atividades humanas específicas, com potencial para causar perda de vidas humanas, ferimentos, doenças ou outros impactos para a saúde, danos na propriedade, perda de meios de subsistência e serviços, disrupção social e económica, ou danos ambientais.*

Os princípios de gestão do risco, com objeto nos dois fenómenos identificados – acidentes graves ou catástrofes decorrentes das duas fontes de perigo primário consideradas – natural e tecnológico – têm igual reflexo no escalão municipal de proteção civil, com referênciação na ANR, adaptados às características do território concelhio, derivando dos normativos legais<sup>7</sup>; o enquadramento para a definição da política de proteção civil local.

O Gabinete de Proteção Civil do Município de Setúbal, atual Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros (SMPCB), foi constituído em 2 de julho de 2002 com nomeação de um coordenador e três técnicos requisitados à unidade orgânica municipal dotada com um corpo especial de funcionários especializados de proteção civil, Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal (CBSS), atualmente dotado com um coordenador<sup>8</sup>, três funcionários especializados de proteção civil<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Lei n.º 80/2015, de 3 de Agosto (Lei de Bases da Proteção Civil); complementada pela Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e competências do comandante operacional municipal

<sup>8</sup> Assessor do município para a área da Proteção Civil e Bombeiros.

<sup>9</sup> Os 3 funcionários são licenciados, respetivamente, em Engenharia da Proteção Civil, Gestão de Recursos Humanos e Educação Física e Desporto, com cada funcio-

requisitados à CBSS, dois técnicos superiores<sup>10</sup>, e uma assistente administrativa.

Na execução da programação inicial, procedeu-se a uma *análise situacional*, enquadrada pela constante da escassez de recursos, com identificação de um espaço de atuação primária, selecionando-se as escolas de ensino básico do concelho, com desenvolvimento e fortalecimento do relacionamento interpessoal entre os representantes dos agentes de proteção civil de nível local e organismos de apoio, através da realização de reuniões regulares em sede da Comissão Municipal de Proteção Civil. Outra linha de ação seguida passou pela sensibilização e formação dos trabalhadores do município, aos seus diferentes níveis, para a importância do seu papel e ação na proteção civil, com inventariação periódica dos meios e recursos municipais disponíveis.

No domínio das escolas do ensino básico, realizou-se um levantamento de necessidades, com identificação do estado de desatualização das plantas das escolas (2004), seguindo-se o processo de levantamentos e medições com produção em suporte digital das correspondentes plantas, elemento determinante para início de elaboração dos planos de Emergência Interno das Escolas, inexistentes à data, assim como avaliação do número de extintores a adquirir para colocação nas escolas, em conjunto com instalação de centrais de deteção de incêndios com ligação à central de comunicações da CBSS, implementação de sinalização de segurança, plantas de emergência e formação para docentes e corpo auxiliar na utilização de meios de primeira intervenção. A tudo isto conjugou-se o início de realização de exercícios de evacuação, processo que foi implementado de forma gradual, com uma zona piloto mais dinâmica (Agrupamento de Escolas Luísa Todi), em 2006/07, que serviu de âncora e exemplo para extensão do modelo a todos os outros agrupamentos de escolas do município. O programa abrangente de exercícios de evacuação das escolas foi dinamizado pela Divisão de Educação, com apoio do SMPCB de Setúbal, passando a uma fase

---

nário dotado de especialização superior (Mestrado), respetivamente 2 em Riscos e Proteção Civil e 1 em Estratégia (Pós graduação).

<sup>10</sup> Os 2 técnicos superiores são licenciados, respetivamente em Arquitetura e Geografia, com um dos técnicos com especialização em Arquitetura (Doutoramento).

de plena rotina, com realização de dois exercícios anuais em todas as escolas do município a partir do ano de 2008, sendo que após 2010 os agrupamentos passaram a incorporar a nova cultura de segurança, assumindo estes a dinamização dos exercícios, com comunicação aos serviços municipais dos exercícios, que não comparecendo para acompanhamento, se realizam de forma independente.

No ano letivo 2014/15, realizaram-se os seguintes exercícios de evacuação:

Agrupamentos	Nº Exercícios	Alunos envolvidos	Prof. Envolvidos
Ordem Sant'iago	19	2149	202
Luísa Todi	21	1395	185
Azeitão	15	844	120
Cetóbriga	14	967	188
Bocage	2	273	19
Lima Freitas	n.d.	n.d.	n.d.
Totais	71	5628	714

n.d. – Não disponível

No presente, existe uma colaboração com a Escola Superior de Ciências Empresariais do Instituto Politécnico de Setúbal para elaboração das medidas de autoproteção das escolas do ensino básico por alunos do Mestrado em Segurança e Higiene no Trabalho (trabalho final de mestrado).

Para *mapeamento e análise das necessidades, vulnerabilidades e capacidades* seguiram-se as seguintes ações:

- Criação de protocolo com o pólo de Setúbal da extinta Universidade Moderna e com a Fundação Escola Profissional de Setúbal para conceção e aplicação de formulários de inquérito (2005), com o

objetivo de caracterização do parque edificado e espaços públicos do Centro Histórico de Setúbal<sup>11</sup> e correspondente retrato social, por forma a avaliar vulnerabilidades existentes e medidas compensatórias a adotar. Para operacionalização dos inquéritos, realizado enquadramento Geográfico e Ambiental, foram criadas zonas (setores) do Centro Histórico de Setúbal com definição de um perímetro de proteção a norte e a sul do mesmo, posteriormente adotadas na Delimitação da Área de Reabilitação Urbana<sup>12</sup> do Centro Histórico de Setúbal<sup>13</sup>. Após a caracterização do Centro Histórico foi elaborado o Plano Municipal de Intervenção para o Centro Histórico de Setúbal, com as propostas executadas:

- Instalação de 32 armários de primeira intervenção dotados, após criação de brigadas de apoio local, com equipamentos de proteção individual e de primeira intervenção;
- Colocação de 5 colunas informativas nos eixos principais de acesso rodoviário ao centro histórico com planta geral de acesso, pontos de reunião e caminhos de evacuação;
- Instalação de 21 colunas SOS com ligação direta ao Centro Municipal de Operações de Socorro;
- Colocação de 250 sinais de caminho de fuga;
- Conceção do Regulamento Municipal de Sinalização de Segurança;

---

<sup>11</sup> Classificado como *Centro Urbano Antigo* por publicação de Despacho Conjunto da Presidência do Concelho de Ministros e Ministérios da Administração Interna, do Planeamento e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, publicado no diário da Republica N.º 96, II Série de 26 de Abril de 1994.

<sup>12</sup> “«Área de reabilitação urbana» a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana”, definida na Lei n.º 32/2012 de 14 de agosto (primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro).

<sup>13</sup> Aviso n.º 7730/2013, de 12 de junho de 2013 (2.ª Série).

- Construção de helipista para evacuação de doentes urgentes e apoio logístico para operações de proteção e socorro em situação de catástrofe;
  - Reformulação da rede de hidrantes no centro histórico;
  - Aquisição de um veículo ligeiro de combate a incêndios urbanos;
  - Aquisição de dois botes para operações de socorro em situação de cheia;
- 
- Na área da defesa da floresta contra incêndios o SMPCB desenvolveu inicialmente medidas de beneficiação da rede viária florestal, com premiação do contacto com os proprietários, através da extinta AFLOPS – Associação de Produtores Florestais da Península de Setúbal – produzindo candidatura ao programa AGRIS para financiamento da beneficiação da rede viária, com aquisição adicional de dois motociclos para vigilância ativa, orientação e encaminhamento de veículos de combate vindos do exterior à área de intervenção dos teatros de operações. Nesta linha de ação iniciaram-se as ações que conduziram à criação do Plano Intermunicipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios dos Concelhos de Setúbal, Sesimbra e Palmela, e criação do Gabinete Técnico Intermunicipal da Arrábida dos concelhos referenciados. Ainda na linha de ação da defesa da floresta contra incêndios, foi celebrado um protocolo com o Exército Português (ramo de engenharia) para beneficiação da rede viária florestal no Parque Natural da Arrábida, numa extensão de 27 Kms.
- 
- Em 2007 foi criado o Centro Municipal de Operações de Socorro (CMOS) para gestão conjunta das ocorrências no município, visando a racionalização de meios e recursos à escala municipal. Inicialmente dotado com três operadores, dois da Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal e um dos Bombeiros Voluntários de Setúbal. Em 2010, na sequência de candidatura a fundos estruturais europeus, e após realização de obras de beneficiação, o CMOS foi reconfigurado com a criação de quatro postos de trabalho, suportados na instalação de um novo Sistema Integrado

de Gestão de Emergências, com integração de uma nova entidade na estrutura de operadores, a Cruz Vermelha Portuguesa. Este centro é responsável por:

- Dar o apoio à CMPC de Setúbal quando esta for ativada;
  - Garantir a funcionalidade e a eficiência do sistema, em tempo normal e em situações de exceção;
  - Estabelecer sistemas de execução alternativos.
  - Gestão de crise;
  - Conduta de Operações;
  - Previsão da evolução da situação;
  - Classificação e tratamento da informação interna e externa;
  - Estabelecimento de sistemas operacionais alternativos;
  - Fornecer a Informação de forma sistemática aos órgãos de decisão;
  - Assegurar em permanência as ligações rádio, telefónicas e outras com o exterior através dos meios disponíveis;
  - Encaminhar com oportunidade as mensagens recebidas para as entidades com capacidade de acionamento dos meios e recursos;
  - Manter atualizado o registo de todas as chamadas recebidas e estabelecidas;
  - Fazer explorações e testes rádio nos horários estabelecidos;
  - Testar os Planos;
  - Efetuar demonstrações;
  - Fazer a gestão dos meios e recursos próprios;
  - Fazer a gestão dos meios e recursos de doadores;
  - Efetuar a gestão dos meios e recursos operacionais;
  - Gerir os meios e recursos que concorrem para a satisfação das necessidades básicas das populações sinistradas.
- 
- Nos riscos naturais, a adesão do Município de Setúbal ao Projeto SCHEMA – Scenarios for Hazard-induced Emergencies Management, em 2007, para definição de uma abordagem à vulnerabilidade e avaliação de danos para vários cenários de tsunami que integrou, em conjunto com Setúbal, as cidades de

Catania (Itália), Rabat (Marrocos), Balchik (Bulgaria), Mandelieu (França). Este projeto gerou a dinâmica necessária conducente à proposta pelo Joint Research Center da Comissão Europeia, da cidade de Setúbal ser território para desenvolvimento de projeto piloto de investigação, planeamento, execução, instalação, teste e avaliação de resultados de um painel protótipo de Aviso e Alerta de Tsunamis, cuja instalação foi realizada em 2011, no Parque Urbano de Albarquel. A arquitetura do sistema foi objeto de amadurecimento pela instalação de uma estação de medição do nível do mar “responsável” pela deteção de variações bruscas à cota média dos ciclos normais de maré, emitindo um alerta para o servidor existente na Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, reenviado para o European Crisis Management Laboratory, sediado em Itália, cujo servidor comunica com o painel TAD – Tsunami Alerting Device, que emite um alerta local (Parque Urbano de Albarquel) com sinal sonoro (sirene e mensagem pré-gravada) e luminoso. As medições em tempo real da estação de medição do nível do mar, encontram-se disponíveis para consulta online<sup>14</sup> no site do Institute for Protection and Security of the Citizens da Comissão Europeia. Este projeto permitiu validar a possibilidade efetiva de deteção e alerta das populações em espaços litorais, ainda que restringido a um espaço muito limitado. O projeto permitiu validar a possibilidade de ganhos críticos de tempo de reação, encontrando-se ainda assim, constrangido pelo reduzido tempo que medeia entre o alerta e a chegada efetiva da onda, obrigando a um conhecimento claro do significado do alerta e das ações subsequentes a realizar, sugerindo a jusante a complementaridade destes dispositivos com o planeamento de estruturas elevadas para proteção das populações e instalação de sistemas alternativos de aviso e alerta à população em massa (sirenes, sms’s). O sistema instalado no Parque Urbano de Albarquel é um sistema piloto local de aviso e alerta (curta distância – reduzido tempo de aviso), devendo ser reforçado com instalação de estações DART (Deep-ocean Assessment

---

<sup>14</sup> Consultar: [http://webcritech.jrc.ec.europa.eu/tad\\_server/?id=29](http://webcritech.jrc.ec.europa.eu/tad_server/?id=29)

and Reporting of Tsunamis) na costa atlântica, no âmbito do Grupo de Coordenação Intergovernamental para o Sistema de Mitigação e Aviso Precoce de Tsunamis para o Atlântico Nordeste, Mediterrâneo e Mares Conexos (ICG/NEAMTWS).

- No ano de 2009 foram aprovados pela Câmara Municipal de Setúbal, os Regulamentos do Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros e da Comissão Municipal de Proteção Civil, em conjunto com o Regulamento Municipal de Sinalização de Segurança do Centro Histórico de Setúbal. No ano 2010 foi aprovado o Regulamento Municipal de Uso do Fogo, sendo todos estes regulamentos iniciativas do Serviço Municipal de Proteção Civil por forma a clarificar, regulando, um conjunto de princípios e normas municipais nos domínios da segurança e proteção civil.
- No domínio dos riscos tecnológicos, o concelho de Setúbal possui um território especialmente vocacionado para a atividade industrial, a Península da Mitrena, que se projeta no estuário do Sado, ligando Setúbal ao Oceano Atlântico e ao mundo, onde estão instalados, entre outros estabelecimentos, 4 estabelecimentos de nível superior de perigosidade e 2 de nível inferior de perigosidade, de acordo com o definido no Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 42/2014, de 18 de março (Diretiva Seveso II), entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 150/2015 de 5 de agosto (Diretiva Seveso III). Face ao perigos existentes nesta península foi criado um grupo de trabalho (2010) em parceria conjunta desenvolvida entre a Câmara Municipal de Setúbal e Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), com participação ativa das empresas, inclusive de estabelecimento não classificados no âmbito da Diretiva Seveso II, e que gerou uma metodologia inovadora de trabalho, publicada pela ANPC, a “Carta de Risco da Península da Mitrena”, que foi base de trabalho para a elaboração do Plano de Emergência Externo da Península da Mitrena, o primeiro que integrou o planeamento de emergência para vários estabelecimentos num

mesmo documento, distinto da metodologia adotada à data de um plano por estabelecimento. Esta metodologia gerou vários resultados positivos, dos quais se destacam os seguintes: visitas dos responsáveis de segurança dos estabelecimentos aos estabelecimentos vizinhos (situação não regular no antecedente), visitas dos agentes de proteção civil locais aos estabelecimentos, criando-se uma participação ativa dos bombeiros nos processos de formação e participação em exercícios e simulacros, potenciação do conhecimento interpessoal entre todos os agentes de proteção civil e responsáveis das empresas, criação de um grupo de trabalho para preparação de um exercício, conduzido em 2012, denominado MITREX 2012<sup>15</sup>, que gerou: a formalização do “Grupo de Trabalho da Península da Mitrena”, deteção da necessidade de construção de uma via de fuga/evacuação da Península da Mitrena em caso de acidente grave ou catástrofe que inviabilizasse a EN 10-4, ficando a população retida nesta península sem possibilidade de evacuação. Para a construção da via de fuga recorreu-se ao protocolo celebrado com o exército português, que executou a referida via, sendo a mesma testada (evacuação terrestre) no exercício MITREX 2012, com a participação das empresas, comunidade escolar (alunos em simulação dos trabalhadores), empresas de transporte rodoviário e fluvial (evacuação marítima). Conhecedores dos resultados obtidos na elaboração da Carta de Risco da Mitrena, a Autoridade Nacional de Proteção Civil propôs à Câmara Municipal de Setúbal, a cedência destes dados para que o Centro de Satélites da União Europeia, sediado em Madrid, pudesse realizar teste de elaboração de um Plano de Evacuação de Setúbal com recurso a imagens de Satélite, cruzadas com os dados existentes.

- Ainda no domínio dos riscos tecnológicos foi desenvolvida uma relação estreita com a Administração dos Portos de Setúbal de Sesimbra, devido à tipologia e perigosidade das substâncias e matérias perigosas em trânsito na interface marítimo terrestre,

---

<sup>15</sup> Consultar: <http://www.mun-setubal.pt/pt/pagina/mitrex-2012/319>

quantidades e volumes transacionados, sem que exista legislação específica de prevenção e controlo de acidentes graves que envolvem tais substâncias perigosas e limitação das suas consequências para a saúde humana e o ambiente, à semelhança das Diretivas Seveso, com definição de quantidades máximas para as diferentes categorias de substâncias perigosas “estacionadas” no porto (em trânsito), e correspondentes medidas de proteção e segurança interna e externa. Nesta inexistência foi gerado um consenso na partilha e análise da informação, com solicitação de pareceres conjunturais, para definição de medidas de segurança adaptadas ao nível de risco definido. Em consequência da contingência apresentada, encontra-se em discussão a elaboração do Plano de Emergência Externo do Porto de Setúbal.

- Após 2012, foi realizada uma aposta forte nas ações de sensibilização da população, através de convites à sua participação ativa em exercícios municipais de proteção civil, nos quais é desenvolvido um guião enquadrador, gerado numa ocorrência com potencial afetação do território concelhio, e um cronograma de ações que englobam reuniões de planeamento, conceção, formação, sensibilização, execução e avaliação, contando-se com o cidadão enquanto agente ativo da proteção civil, envolvendo-o no contacto direto com os agentes de proteção civil, meios e recursos disponíveis, refletindo conjuntamente com o cidadão sobre a escassez destes meios e recursos face às exigências hercúleas colocadas pelas recentes catástrofes mundiais nos agentes institucionais que tem por missão responder e recuperar, e a importância da resiliência individual e familiar no seio das comunidades onde se inserem, quais as medidas de autoproteção a adotar, com constituição de kit's de sobrevivência e elaboração de planos de emergência familiar. Foram realizados os exercícios MITREX 2012, para teste ao Plano de Emergência Externo da Península da Mítrena envolvendo os seguintes meios e recursos:

Tabela 2 – Meios e Recursos Exercício MITREX 2012

Meios e Recursos Materiais /Humanos	Quantitativo
Alunos da Escola Profissional de Setúbal	700
Alunos da Escola Profissional Cristóvão Colombo	
Alunos da Escola Secundária D. Manuel Martins	
Observadores externos	40
Avaliadores Externos	15
Simuladores	7
Controlador	1
Comissão Municipal de Proteção Civil	40
Trabalhadores de empresas	+/- 3000
Autocarros	8
Ferryboat	1
Veículos de 9 lugares	6
Bombeiros	150
Forças de Segurança	31
Lanchas marítimas	2
Veículos (Forças de Segurança)	12
Veículos (Bombeiros)	17
Jornalistas acreditados	25
Almoços	80
Lanches	800

Na sequência do Exercício Mitrex 2012, planearam-se os exercícios Bocage 2013, Setlog 2014 e Setlog 2015 Azeitão, partindo todos de um mesmo cenário de sismo para treino e teste das várias fases da resposta e recuperação. No exercício Bocage 2013 visou-se o treino de condução de uma mole humana, com evacuação e deslocação de 700 alunos de uma escola secundária até um ponto de reunião externo, com uso de vias de circulação rodoviária, obrigando à gestão de tráfego com fechos de via pelas autoridades competentes. Após chegada ao

local de reunião os evacuados receberiam informações dos agentes de proteção civil sobre as ações subsequentes.

O exercício Setlog 2014 partiu da reunião da população em espaços de reunião pública (onde findou o exercício Bocage 2013), sendo esta acolhida e registada pelo Instituto de Segurança Social, com o apoio dos serviços camarários, e encaminhada, com criação de grupos guiados por escuteiros e cruz vermelha, após o apoio inicial (distribuição de alimentação e água) para uma escola com pavilhão gimnodesportivo não afetado pelo sismo, com instalações sanitárias, balneários, cozinha e refeitório, onde a população afetada pudesse ser alojada por um período não superior a 72 horas.

O exercício Setlog 2015 Azeitão, desenrolou-se após findo o período de alojamento inicial (Setlog 2014), com instalação de um campo de desalojados num espaço de mercado municipal dotado com instalações sanitárias, abastecimento de água e infraestruturas de saneamento, montando-se tendas para as famílias, cozinha de campo, refeitório, reforço de balneários, espaço escola, espaço jardim-de-infância, espaço de recolha de resíduos, espaço religioso, infraestruturas de comunicações, posto de saúde, gabinete de psicologia, local de reunião comunitária, zona para animais de estimação, com atribuição de competências de gestão do campo à ANAFS – Associação Nacional dos Alistados para as Formação Sanitárias.

Em paralelo foi desenvolvido um programa de montagem de um acampamento base de projeção de uma equipa nacional de operações USAR – Urban Search and Rescue, constituindo-se para o efeito o Subagrupamento RIBAT, edificado de forma conjunta e complementar por elementos do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR) e elementos do Grupo de Busca e Resgate em Estruturas Colapsadas (GBREC) da Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal (CBSS). A composição do Subagrupamento RIBAT permitiu conjugar e integrar dois atores de culturas distintas, a GNR na qualidade de força de segurança, oferecendo, além das capacidades de intervenção no espectro da proteção e socorro, a dimensão securitária, exercida no campo de desalojados com a execução da segurança perimétrica do campo e controlo de acessos, e a CBSS, na qualidade de corpo de bombeiros, historicamente para

desempenho de tarefas/operações com cariz humanitário sem carga securitária. Considerou-se que em função dos objetivos definidos para cada missão, seja em solo nacional ou internacional, existem possíveis ganhos em integrar elementos de forças distintas, de domínio securitário e não securitário, complementando-se face aos objetivos e grau ou níveis de segurança/insegurança ou hostilidade/recetividade nos teatros de operações.

Ainda na sequência destes exercícios, e dos excelentes resultados da participação conjunta do GIPS com o GBREC, procedeu-se a uma candidatura ao Programa de Troca de Peritos de Proteção Civil de União Europeia para a realização do exercício EU SETEX USAR 2015, a realizar em Setúbal (Outubro), com a presença dos seguintes participantes:

- Equipa de Resgate da Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal (13 elementos);
  - Módulo USAR do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro da Guarda Nacional Republicana (45 elementos);
  - Autoridade Nacional de Proteção Civil;
  - Associação Nacional dos Alistados para as Formações Sanitárias;
  - 5 peritos dos Pompiers de l'Urgence Internationale (França);
  - 1 perito da UME – Unidade Militar de Emergência do Reino de Espanha;
  - 1 perito da Southwest fire & rescue service da Finlândia;
  - 1 perito do Civil Protection Inspectorate General HUSZAR Hungarian –MUSAR LIO (Hungria);
  - 1 perito do Hellenic Fire Service (Grécia).
- Na *Construção de Estratégias*, a Câmara Municipal de Setúbal encetou em outubro de 2011, um processo responsável de reconfiguração do Dispositivo de Proteção e Socorro do concelho, forçado por quadro de forte crise económica desencadeada em 2008, reforçado por medidas a que foi alheia, de constrangimentos na admissão de pessoal para a função pública e bloqueamento nas progressões. Tal situação comportou uma forte restrição na

Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal (CBSS), que tivera a sua última admissão de pessoal em 2006, não podendo reforçar o seu quadro de pessoal. Nesta perspetiva, surgiu um agravamento pela materialização de um enquadramento favorável à diminuição dos funcionários e agentes no Estado, com informação de que a futuro breve se operariam desequilíbrios, com emergência de futuros cortes nas pensões. Esta situação foi conducente a uma “sangria” nas chefias que no limite do tempo de carreira solicitaram a passagem à aposentação com vaga-tura dos lugares hierarquicamente superiores, levando consigo saberes e experiência acumulada não transmitida naturalmente aos seguintes, não sendo permitido novos concursos para progressão na carreira nem novas admissões, materializando-se condições que obrigaram à reconfiguração do dispositivo com aproveitamento e potenciação dos recursos internos e externos disponíveis.

No domínio externo, o município, detentor de uma corporação de bombeiros profissionais, apoia a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Setúbal, detentora do corpo de Bombeiros Voluntários de Setúbal. Neste enquadramento, e perante uma futura e agravada diminuição dos efetivos na Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal, brevemente cerceada de chefias por passagem à aposentação, e sem possibilidade atempada de formação de outras, o município optou por concentrar todos os efetivos da CBSS no seu quartel sede, que até então garantia a primeira intervenção na totalidade do território municipal, com meios alocados em Setúbal e Azeitão, socorrendo-se dos elementos mais graduados (subchefes principais) e Subchefes de 2.<sup>a</sup> classe com mais habilitações literárias para o desempenho de funções de “Estado-Maior”, em acumulação com as funções já exercidas no Serviço Municipal de Proteção Civil. Após outubro de 2011, os bombeiros voluntários de Setúbal, que desenvolviam uma resposta secundária de apoio à primeira intervenção, encontrando-se sediados no seu quartel sede em Setúbal onde continuaram a desempenhar a sua tarefa normal, passaram a dispor de meios em exclusividade no quartel em Azeitão para primeira intervenção neste território.

Esta medida de gestão operacional permitiu garantir a sustentabilidade operacional da Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal durante o período crítico de fortes constrangimentos impostos pelas medidas do programa de assistência económica e financeira internacional (acordado em maio de 2011 e concluído em 2014). É de realçar que mesmo sob um quadro de fortes restrições orçamentais, a Câmara Municipal de Setúbal investiu anualmente no funcionamento da sua Companhia de Bombeiros Sapadores quase **2,7 milhões euros**, mantendo uma parceria com os Bombeiros Voluntários de Setúbal, traduzida em dois protocolos de prestação de serviços por este corpo de bombeiros e outros apoios, dando expressão plena às atribuições dos Municípios no domínio da proteção civil<sup>16</sup>:

- Protocolo de prestação de serviços na área do socorro e da proteção civil – 66.093,00 € anuais
- Protocolo de prestação de serviços de socorro nas freguesias de Azeitão (quartel com 8 bombeiros em permanência e 3 viaturas de socorro) – 150.000,00 € anuais
- Seguros de acidentes pessoais – 540,00 €
- Subsídio em 2014 para aquisição de VSAT – 53.000,00 € (15% do total)

Ainda e sob o quadro de forte constrangimento financeiro, o município promoveu uma candidatura a fundos comunitários, apresentada pela autarquia para aquisição de equipamento para a CBSS onde foram adquiridos, nos últimos quatro anos, equipamentos e viaturas que custaram 3,2 milhões de euros, que se discriminam:

- 2 Estações Meteorológicas
- Equipamentos de Salvamento em Grande Ângulo
- 65 Rádios Comunicação "SIRESP"
- Sistema Integrado Gestão Emergência – Centro Municipal de Operações de Socorro

---

<sup>16</sup> Cfr. alínea j) do n.º 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

- Contentores Logísticos – BREC/USAR
- Viatura Plataforma VP – 45
- Material e Equipamento Contentor – VPME – Químico
- Viatura Socorro Assistência Especial – VSAE
- Veiculo Pesado Especial Combate Incêndios Industriais – VECI
- Veiculo Florestal Combate Incêndios – VFCl

Na avaliação da estatística de ocorrências dos últimos 5 anos, foram definidos os efetivos a existir em permanência no período 2013-2017:

#### **SETÚBAL (CBSS + BVS)**

- 15 Elementos para Combate Incêndios e outras ocorrências distribuídos em 3 veículos urbano e/ou florestal de combate a incêndios (VUCI/VFCl);
- 2 Elementos para a Autoescada e/ou Plataforma e/ou Autotanque;
- 2 Elementos para ABSC;
- 3 Elementos para o Centro Municipal de Operações Socorro (CMOS).

#### **AZEITÃO (BVS)**

- 5 Elementos para Combate Incêndios ou outras ocorrências distribuídos em 2 veículos (VFCl e VSAT)
- 2 Elementos para ambulância de socorro (ABSC);
- 1 Elemento central telefónica e/ou receção.

Em resumo, estão previstos como necessidade básica para garantir em permanência o dispositivo municipal, 30 elementos (22 em Setúbal e 8 em Azeitão). O que implica um dispositivo municipal total de **150 elementos**.

O Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros de Setúbal, num momento de crise internacional já referido, desenvolveu em 2013, a Diretiva do Sistema Municipal de Proteção Civil e Bombeiros para o período 2013–2017, perscrutando o ambiente, com sinalização de ameaças e explorando oportunidades. O documento visou, num quadro conceptual de contração, contribuir para a organização e gestão atual e futura do Dispositivo Municipal de Proteção Civil e Bombeiros de Setúbal.

A diretiva determinou como missão do município de Setúbal, no domínio da proteção civil, a *promoção e salvaguarda dos interesses próprios da população*. Os interesses próprios da população são, na área da proteção civil, a segurança e a proteção de vidas, bens e valores patrimoniais, económicos, culturais, ambientais e outros de interesse público. Os valores associados à missão foram a *Excelência*, enquanto busca permanente de um estado de qualidade superior; a *Participação* como valor de partilha de responsabilidades na autoproteção; a *Equidade* como critério de justiça e igualdade na resposta; a *Inovação* como instrumento de evolução; a *Tradição* como salvaguarda da cultura e saberes transmissíveis às gerações futuras e a *Racionalização* como exigência de sustentabilidade para o futuro. Encontrando-se definida a missão da proteção civil por via da sua Lei de Bases, importou num mundo de interpenetração global, a análise do ambiente ao nível estratégico, sugerindo que o nível de análise extrapolasse as fronteiras locais e nacionais. O ambiente estratégico oferece ameaças e oportunidades. A estratégia de captação e gestão de recursos disponíveis pode beneficiar pela perceção de um clima de estabilidade internacional. O inverso afigura-se como idêntico, a captação de recursos pode ficar comprometida por uma elevada expectativa local sujeita a balançamento negativo de sustentabilidade face às ameaças globais.

A análise externa, à data, baseou-se do acompanhamento da situação internacional e da consulta dos riscos identificados no Relatório “Global Risks 2013” ordenando os riscos em termos de probabilidade:

- Disparidade na distribuição de recursos (4.22);
- Desequilíbrios fiscais crónicos (3.97);
- Aumento de emissões de gases com efeito de estufa (3.94);
- Crises no fornecimento de água (3.85)
- Gestão ineficiente do envelhecimento da população (3.83).

Em termos de impacto são ordenados os seguintes riscos:

- Falha sistémica do sistema financeiro (4.04);
- Crises no fornecimento de água (3.98);
- Desequilíbrios fiscais crónicos (3.97);

- Difusão de armas de destruição massiva (3.92)
- Incapacidade de adaptação às alterações climáticas (3.9).

Os riscos económicos e fiscais eram, atrevendo-nos a reforçar, são, os que apresentam maior probabilidade e impacto sobre a sociedade atual, a que se juntavam os riscos ambientais e sociais (confirmados pelos alertas da comunidade científica internacional referentes às alterações climáticas, desemprego jovem gerador de emigração, quebra dos contratos sociais firmados com o Estado, elevação dos níveis de desemprego estrutural de longa duração, fenómenos migratórios internacionais, etc.). Face à probabilidade (2013) de fortes constrangimentos económicos e de acesso a recursos financeiros, elaborou-se uma identificação de espaços de exploração de oportunidades que colmatem necessidades atuais e futuras.

Foram definidos espaços de exploração de oportunidades permanentes no período 2013-2017:

- Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2014-2020;
- Instrumento financeiro de Proteção Civil do Serviço de Ajuda Humanitária e de Proteção Civil da União Europeia (ECHO);
- Fórum Europeu de Segurança Urbana;
- Fórum Português de Segurança Urbana;
- Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Área Metropolitana de Lisboa;
- Criação de Comunidades Intermunicipais;
- Estabelecimentos Industriais da Península da Mitrena;
- Porto de Setúbal e Comunidade Portuária;
- Cidades Geminadas;
- Centro Europeu de Riscos Urbanos;
- Conselho Municipal de Segurança;
- Outros.

Como grande desafio foi identificada a Gestão da Entropia, entendida como variação do grau de desordem de uma transformação, sendo igual à diferença entre a entropia dos produtos (trabalho das componentes de

um sistema) e dos reagentes (políticas). Cabe à política induzir transformações com a menor entropia, valorizando trocas sistêmicas com o ambiente e os seus agentes, potenciando as componentes do sistema que compreendem, integram e desenvolvem as ações definidas pela política com processos sinérgicos cujo resultado global seja superior aos resultados da soma das partes individuais.

A Visão a perseguir na Diretiva estratégica definiu que “O Município de Setúbal deve afirmar-se como uma referência nacional enquanto: Promotor de Segurança Urbana no domínio da Proteção Civil e Bombeiros”

Para alcance da Visão foram definidos objetivos estratégicos em torno de 4 linhas força designadas **perspetivas**. A cada perspetiva foi associado um objetivo estratégico (OE) institucional permanente.

Na **perspetiva de missão**: Cumprir a Missão com Eficácia.

Na **perspetiva genética**: Dotar o Município de um Dispositivo Equilibrado (Equilíbrio), com os seguintes objetivos: Reavaliar os Riscos Coletivos no Município; Rever e Validar os Planos de Emergência; Consolidar o Dispositivo Municipal; Edificar Ativos de Reforço Operacional.

Na **perspetiva estrutural**: Otimizar a organização do Dispositivo (Otimização), com os seguintes objetivos: Promover Informação e Sensibilização sobre os Riscos; Consolidar Programas Abrangentes de Exercícios; Conceber um Conceito de Resposta Comum; Potenciar os Mecanismos de Articulação do Dispositivo; Desenvolver a Participação da Comunidade Civil.

Na **perspetiva operacional**: Potenciar o uso do Dispositivo (Potenciação), com os seguintes objetivos: Otimizar os Meios e Recursos; Harmonizar Práticas Operacionais; Elaborar Parcerias Estratégicas; Participar na Difusão das Capacidades e Organizar a Participação do Cidadão

As perspetivas, para resultarem em eficácia, devem ser disseminadas e perseguidas por linhas de orientação transversal de nível superior para todos os departamentos, divisões e serviços, no caso de nível municipal,

devendo ser entendidas pelas chefias municipais como orientações para prossecução dos objetivos definidos pela política na área da proteção civil. A proteção civil é uma tarefa de todos para todos, sendo necessário aos vários níveis, promover esta assimilação.

Foram definidas as seguintes linhas de ação estratégicas<sup>17</sup> para o período de vigência da diretiva:

1. Que suportam a concretização dos objetivos estabelecidos para o cumprimento da missão:
  - a) A preservação, manutenção e expansão da cultura de segurança desenvolvida no município de Setúbal no decurso dos últimos anos, procurando integrar todos os agentes de proteção civil e organismos de apoio ao nível local e regional, desenvolvendo parcerias ativas com exploração das virtudes de cada ator institucional, participando e conduzindo onde for mais bem posicionado, as iniciativas nacionais que se relacionem com a segurança urbana e proteção civil.
  - b) A afirmação do Município em ambiente conjunto, promovendo uma postura de solidariedade, sem subalternização ou perda de identidade, para assegurar que aquela se desenvolve numa óptica de aproveitamento de sinergias;
  - c) A divulgação permanente das atividades do Município, para afirmar a Câmara Municipal de Setúbal como indispensável para a promoção e salvaguarda da segurança e proteção dos interesses coletivos da comunidade setubalense e azeitonense, consubstanciada nos valores de referência, no processo de gestão a adotar e no exemplo (qualidade) do desempenho;
  - d) Incrementar o desenvolvimento da abertura dos instrumentos de referência municipal na área da proteção civil<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Adaptadas de Diretiva de Política Naval 2011. (2011). Obtido em 9 de Outubro de 2013, de Marinha: [http://www.marinha.pt/conteudos\\_externos/DPN2011/dpn\\_eversion/files/dpn\\_eversion.pdf](http://www.marinha.pt/conteudos_externos/DPN2011/dpn_eversion/files/dpn_eversion.pdf)*

<sup>18</sup> *Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros e Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal.*

aos parceiros locais, regionais, nacionais e internacionais, adquirindo boas práticas por contacto com as comunidades científicas, culturais e académicas, para que o conceito de um Dispositivo equilibrado, otimizado, de múltiplo uso e eficaz, sejam interiorizados, compreendidos na cultura interna e difundidos na sociedade.

2. Que suportam a concretização dos objetivos destinados a edificar as capacidades de um Dispositivo equilibrado:
  - a) A implementação de uma política de comunicação interna, que seja atempada na divulgação, oportuna no contexto, transparente na essência, relevante no conteúdo e passível de atingir o universo alargado de servidores do Dispositivo, para aprofundar a coesão interna;
  - b) A valorização permanente dos recursos humanos, em especial ao nível da liderança, da formação académica dos quadros superiores e da qualificação e certificação técnico-profissional, promovendo apoio aos elementos cujo perfil gere diferenciação positiva na adesão e reforço do esforço coletivo que visa o cumprimento da missão; para dispor de quadros mais bem preparados, elevar os níveis de motivação e influenciando positivamente o recrutamento e uma cultura de missão para o serviço público;
  - c) O envolvimento dos escalões intermédios de chefia nos processos de tomada de decisão, para otimizar o emprego dos recursos humanos e das respetivas competências, numa lógica de desconcentração criteriosa dos processos;
  - d) A utilização dos sistemas e das competências residentes no Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros e na Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal, numa perspetiva de prestação de serviço a organismos e entidades externas, para potenciar a obtenção de apoios;
  - e) A criação e partilha dos recursos informacionais que alimentam as ferramentas de gestão estratégica (Balance Scorecard e software de gestão de projetos), os sistemas de Comando

e Controlo (C2) e de defesa da rede informática do Centro Municipal de Operações de Socorro, para garantir a exploração integrada daqueles recursos, a uniformização dos requisitos, a eficiência na gestão da informação, a superioridade de conhecimento, de decisão e de execução, e a otimização do Comando e Controlo;

- f) A implementação de um modelo de gestão integrada e do ciclo de vida e a exploração de parcerias com outros municípios e organismos nacionais, orientando-o para o aumento da disponibilidade e da interoperabilidade, para assegurar a sustentação e reduzir os custos globais.

3. Que suportam a concretização dos objetivos destinados a reforçar a otimização estrutural do Município:

- a) A promoção da coerência estrutural e organizativa dos corpos de bombeiros existentes no município, particularmente em sede do normativo, das metodologias e da linguagem, para simplificar e racionalizar processos e recursos;
- b) A normalização da comunicação e da mensagem do Município para o exterior, na fase de prevenção com o objetivo da sensibilização e formação da população; na fase da preparação com elaboração de um plano de comunicação em emergência, aplicado na fase da resposta a acidentes graves ou catástrofes ou na sua iminência, permitindo ser mais eficaz na informação relevante a transmitir;
- c) A prática de uma cultura de rigor e de transparência na gestão de recursos e a sensibilização crescente, a todos os níveis, para a importância da função controlo, para garantir a justiça, o equilíbrio e o mérito das decisões ao nível interno, e a credibilidade da ação do Município para o exterior, bem como a exigência das mesmas práticas aos parceiros;
- d) A adoção de mecanismos e de metodologias de acompanhamento e controlo padronizadas, que integrem e associem, para cada tarefa, o planeamento (incluindo financeiro), as metas, os responsáveis pela gestão e os executores, para

- agilizar o rastreio dos processos, a prestação de contas e a responsabilização;
- e) O reforço do poder de supervisão sobre os elementos municipais do dispositivo ao longo do ciclo de vida da diretiva, nas áreas do material e das tecnologias da informação, para aprofundar a integração de atividades transversais e racionalizar processos;
  - f) A hierarquização dos objetivos sectoriais, dando precedência àqueles que contribuem diretamente para os propósitos definidos na Política de Gestão Municipal e para as metas a incluir no Balanced Scorecard da Proteção Civil, para concentrar esforços e otimizar os resultados parcelares em função dos objetivos comuns;
  - g) O emprego de sistemas de apoio à decisão e a melhoria da segurança e da integração dos fluxos de informação nos processos de decisão, para melhorar a gestão interna dos processos e a oportunidade das soluções;
4. Que suportam a concretização dos objetivos relacionados com a afirmação do múltiplo uso:
- a) A adaptação dos requisitos, dos padrões de prontidão e das configurações, para permitir uma ainda maior flexibilização do emprego dos meios e dos recursos;
  - b) A potenciação das sinergias e das complementaridades no plano operacional, envolvendo o Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros, a Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal e os Bombeiros Voluntários de Setúbal (na observância das especificidades legais próprias e visando objetivos comuns), para aumentar a eficácia e evidenciar a importância e a utilidade para o Município da sua interdependência.

Figura 1 – Mapa Estratégico do Dispositivo Municipal de Proteção Civil

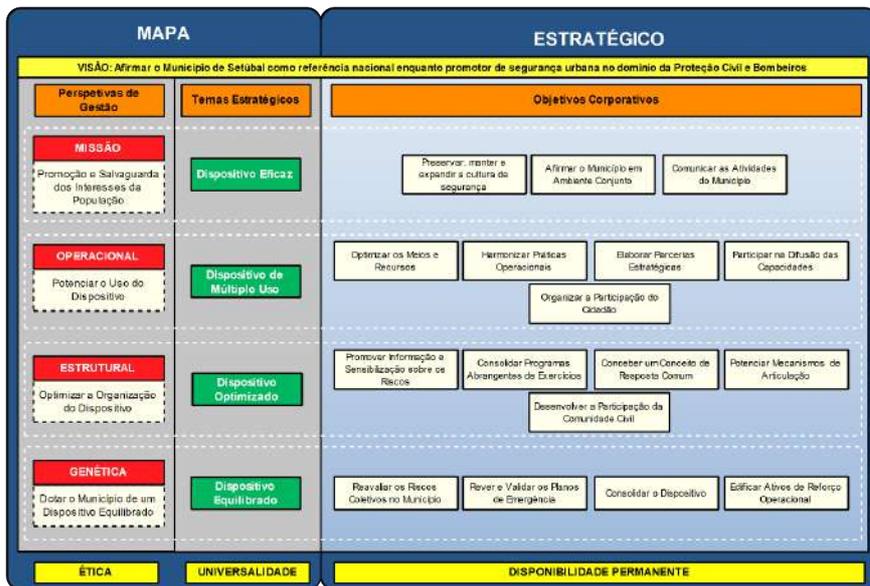
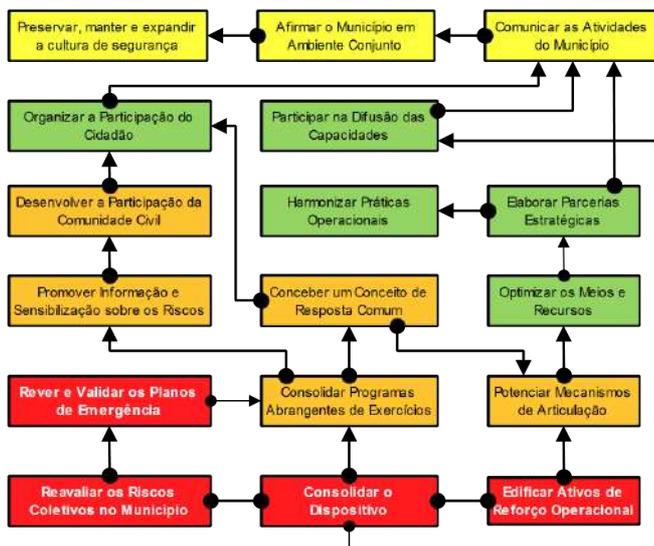


Figura 2 – Fluxograma do Mapa Estratégico



Para acompanhamento e conhecimento das melhores práticas internacionais na área da segurança, o Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros de Setúbal é membro do Comité Executivo do Fórum Europeu para a Segurança Urbana, rede europeia de 250 autoridade locais de 16 países. O fórum foi constituído em 1987 em Barcelona, sob os auspícios do Concelho da Europa, sendo um espaço de oportunidade para realizar contactos com outras autoridades locais, com peritos em temáticas específicas, conhecimento e participação em projetos de cooperação e grupos de trabalho, conhecimento de outras políticas locais europeias, informação de linhas de financiamento europeu, formação, participação em conferências e seminários e acesso a todos os recursos do fórum como publicações, guias de boas práticas, plataforma digital para acesso a informação e contacto e troca de experiências no domínio da segurança comunitária.

Ainda no domínio da aprendizagem e partilha das melhores práticas internacionais na área da gestão dos riscos, o município de Setúbal participou, em 2014, na 5.<sup>a</sup> Conferência Internacional de Risco e Desastes IDRC Davos 2014, evento internacional da comunidade de gestão do risco realizado anualmente na Suíça, com elaboração de um artigo e correspondente comunicação intitulado: “Enhancement of Urban Security through Community Empowerment – A Local Perspective”. Este artigo aborda a edificação da segurança urbana e comunitária de uma forma multidisciplinar, com constituição e envolvimento de um grupo de técnicos pertencentes ao quadro do município, provenientes de distintos setores de atividade (educação, cultura, urbanismo, desporto, ambiente, ação social, obras, higiene urbana, proteção civil) desenvolvendo medidas e ações estratégicas do programa definido pela política, cujos princípios orientadores assentam na participação ativa dos moradores de cinco bairros sociais (Bairro da Bela Vista, Forte da Bela Vista, Alameda, Qt.<sup>a</sup> de Santo António e Manteigada) com elaboração de propostas pelos próprios moradores, discutidas coletivamente (municípios, técnicos e poder político), que após aprovadas, são executadas pelos próprios moradores para melhoria da comunidade.

Em Outubro de 2014, o SMPCB de Setúbal propôs ao executivo municipal uma candidatura à Campanha Mundial para a Redução de Desastres “Construir Cidades Resilientes: A Minha Cidade Prepara-se!”,

promovida pelo United Nations for Disaster Risk Reduction, aprovada por unanimidade pelo executivo municipal, com adesão plena do município como membro da campanha a cinco de Novembro de 2014<sup>19</sup>, após o que o município passou a integrar, por convite, a Subcomissão da Plataforma Nacional para a Redução de Catástrofes composta por sete grupos de trabalho:

1. Avaliar a Segurança das Estruturas de Ensino e Hospitalares;
2. Criar Bolsas de Peritos em Avaliação de Danos Estruturais Pós-Sismo;
3. Duplicar o número de Cidades Resilientes em Portugal;
4. Promover as Boas Práticas de Redução do Risco e Aumento da Resiliência das Infraestruturas Críticas no Setor Privado.
5. Definir de Ações para a Gestão do Risco de Cheia
6. Acompanhar as Atividades da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (EN AAC).
7. Identificação de bases de dados existentes relativa a danos associados a eventos de catástrofe.

Ao nível de projetos futuros, a Câmara Municipal de Setúbal, desenvolveu em parceria com a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Setúbal, Instituto Politécnico de Setúbal e Sapec Parques Industriais, o projeto de construção da **Casa da Proteção Civil de Setúbal** (CPC), com integração conjunta do quartel da Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal (CBSS), do Centro Internacional de Gestão da Emergência e do Centro de Interpretação de Riscos. O projeto justifica-se pela reorganização do Dispositivo Municipal de Proteção Civil, com localização nas imediações de umas das zonas de maior perigo no território municipal, capacitando-o de novas infraestruturas de gestão da emergência, de resposta operacional, de capacidade formativa e de informação e sensibilização pública, numa localização com boas vias de acesso rodoviário junto a itinerários nacionais (EN 10-4 / EN 10/8) que permitem ligação à AE-12 e EN-10, com ramificações diretas para as avenidas principais da cidade, permitindo valências

---

<sup>19</sup> Cfr. <http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/cities/view/1417>

múltiplas de resposta operacional (Florestal, Urbano e Industrial), sendo esta proposta a concretização da recomendação constante no estudo realizado pela Câmara Municipal de Setúbal que, em conjunto com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, referente à Avaliação de Risco na Península da Mitrena (Carta de Risco da Mitrena), recomenda na alínea f) do ponto 10 (Recomendações): “Equacionar a instalação de um destacamento de bombeiros na Península da Mitrena, de forma a garantir uma resposta mais rápida e especializada em caso de acidente”. Apoiados na recomendação, foi analisada a realocação do quartel da Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal criando-se sinergias de racionalização de recursos, com desenvolvimento de parcerias com a sociedade civil para construção de um Centro Internacional de Gestão da Emergência (atividade formativa e repositório de informação temática) e do Centro de Interpretação de Riscos (contributo de responsabilidade social).

Para cumprimento das competências de formação e sensibilização pública junto da comunidade para as questões da segurança e proteção civil, desenvolveu o SMPCB, em conjunto com o Serviço Municipal de Comunicação e Imagem, uma folha informativa digital, de periodicidade mensal com a designação “Newsletter Setúbal 360° – Proteção Civil e Bombeiros” disseminada através de lista de distribuição com mais de três mil contactos. A newsletter encontra-se organizada com integração de 6 artigos referentes a ações do mês da publicação, com saída no final de cada mês, incluindo três iniciativas a realizar no mês seguinte, a que se juntou a conta Twitter @SetubaISos como meio de comunicação fiável e informação oficial imediata.

No domínio do Aviso e Alerta, o SMPCB de Setúbal, desenvolveu uma aplicação informática (APP) para telemóvel, disponível para download para sistemas operativos Android e IOS, designada **Setúbal SOS**, permitindo a receção de avisos e alertas emitidos pela proteção civil municipal, bem como a possibilidade de realizar de uma chamada de socorro com envio, para o Centro Municipal de Operações de Socorro, da geolocalização da chamada, o que permite o despacho direto de meios de socorro para a ocorrência, a que se alia a possibilidade dos utilizadores no processo de registo incluírem informação pessoal relevante com eventuais doenças e medicamentos de urgência que tomam,

ficando essa informação disponível para consulta no momento do despacho de meios.

Na área do Conhecimento procedeu-se à organização e desenvolvimento da Conferência Internacional de Riscos, Segurança e Cidadania, de realização bienal. A 1.<sup>a</sup> edição ocorreu em 2017 para apresentação, debate e análise de temas<sup>20</sup> relacionados com a Gestão de Emergências nos três domínios identificados, da qual nasceu a Plataforma Setúbal, enquanto fórum permanente de monitorização, investigação, discussão e cooperação em matérias relativas à aplicação do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. A 2.<sup>a</sup> edição da conferência realiza-se nos dias 28 e 29 de março de 2019 (ICRSC 2019<sup>21</sup>) tendo como objetivo central a criação da Plataforma dos Países do Sul para a Gestão dos Riscos.

### 3. Conclusão

O processo de segurança humana proposto pelas Nações Unidas contempla uma programação faseada constituída pelas já descritas fases, com exemplificação de medidas e ações específicas adotadas no Município de Setúbal de *Análise Situacional, Mapeamento e análise de necessidades, vulnerabilidades e capacidades e Construção de Estratégias*. Não terá passado despercebido que não se explanaram as fases da *Implementação de modo participado e Avaliação do Impacto da Segurança Humana*.

Referente à primeira, na leitura do artigo considerou-se que nos múltiplos momentos referenciados se infere a participação da comunidade local, nacional e internacional em distintas áreas setoriais que envolvem a política, a ciência, a segurança em sentido lato, as relações internacionais, a engenharia social, a economia e gestão, a cultura e a educação. A temática da participação, o pensamento e ações concretas desenvolvidas pelo Município de Setúbal poderia constituir matéria para um trabalho específico.

---

<sup>20</sup> <https://www.smpcb.pt/icrsc2017/downloads.htm>

<sup>21</sup> <http://www.smpcb.pt/icrsc2019/pt/>

No que concerne à segunda (*Avaliação do Impacto da Segurança Humana*) é onde reconhecidamente não foi desenvolvida uma metodologia com construção de indicadores específicos para medição dos níveis de segurança e da perceção destes níveis nas populações (perspetiva social), além dos existentes nos relatórios normalizados de atividades (perspetiva organizacional). Contudo, os objetivos e resultados das orientações gerais da política, de onde decorrem os programas que definem as atividades a executar (também as de segurança) e que serão desenvolvidas com determinado nível de alcance, sujeito a escrutínio e instrumento de “combate” político para oferecimento de alternativas à sociedade, resulta que os resultados políticos, possam ser sufragados em eleições livres conforme os ciclos eleitorais vigentes, e que validarão as opções e os resultados (ou não) das políticas adotadas.

Reconhece-se a extrapolação do conceito da avaliação do impacto da Segurança Humana pela realização de atos eleitorais, contudo, numa abordagem social face às dimensões da segurança humana (económica, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política), e encontrando-nos na esfera da administração pública sujeita a ciclos eleitorais coincidentes com programas políticos, o momento do voto permite individualmente, com representação da vontade coletiva, sufragar as políticas desenvolvidas, onde se inserem, também, as políticas de segurança comunitária, representando o grau ou nível de satisfação existente (investigável pelas ciências sociais e políticas), com oferta de espaços de alteração, reconfiguração ou continuidade das políticas.

A nosso ver, em matéria de segurança, a localização sobrepõe-se à globalização e, é nesta perspetiva que o Município de Setúbal tem vindo a configurar, a concretizar, a ajustar e a desenvolver a sua estratégia e ação para assegurar “todos os dias, 24 horas por dia”, a proteção de pessoas e bens e as condições de segurança como elemento central do desenvolvimento económico, ambiental, social e humano.

## CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- Arnold Wolfers (1962). *Discord And Collaboration – Essays in International Politics*. Maryland: The Johns Hopkins Press.
- Bryan S. Turner (Editor). (2006). *The Cambridge Dictionary of Sociology*. New York: Cambridge University Press.
- Comissão Europeia. (22 de Novembro de 2010). *Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segura [COM(2010) 673 final]*. Obtido em 27 de Julho de 2015, de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN>
- Comissão Europeia (22 de Dezembro de 2010). *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*. Obtido em 27 de Julho de 2015, de Humanitarian Aid and Civil Protection: [http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2010\\_1626\\_F\\_staff\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SEC_2010_1626_F_staff_working_document_en.pdf)
- Emma Rothschild (1995). *What Is Security?* (T. M. Press, Ed.) Retrieved Julho 18, 2015, from Peace Palace Library: [http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Rothschild\\_What-is-security.pdf](http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Rothschild_What-is-security.pdf)
- George Thomas Kurian (Editor). (2011). *The Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press.
- Ken Booth (2007). *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press.
- Lara, A. S. (2011). *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão, 6.<sup>a</sup> Edição*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Rabaçal, C. A., Ferreira, C., Salvador, R. L., Susana, S., & Sousa, N. M. (2014). Enhancement of Urban Security through Community Empowerment – A Local Perspective. (pp. 594-597). Davos: IDRC. Obtido de [https://idrc.info/fileadmin/user\\_upload/idrc/documents/IDRC14\\_ExtendedAbstracts.pdf](https://idrc.info/fileadmin/user_upload/idrc/documents/IDRC14_ExtendedAbstracts.pdf)
- Sabine Ehmke-Gendron (2011). A New Partnership for European Security. *Improving civil protection and disaster management* (p. 25). Bruxelas: Security & Defense Agenda.
- United Nations (2009). *Human Security In Theory and Practice*. Obtido em 7 de Setembro de 2015, de United Nations: [http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf)

United Nations (1 de Dezembro de 2011). *Human Security Presentation*.  
Obtido de United Nations: [http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human\\_security\\_presentation.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_presentation.pdf)

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---



# Comunicação de Risco – Da Persuasão à Capacitação<sup>1</sup>

## *Risk communication – from persuasion to empowerment*

ISABEL A. DOS SANTOS<sup>2</sup>

LIA VASCONCELOS<sup>3</sup>

IVA M. PIRES<sup>4</sup>

**Resumo:** A emergência da temática da comunicação de risco na academia surge com a ocorrência de uma série de acidentes e catástrofes de origem humana (riscos tecnológicos) onde a ligação indústria, governo e pessoas gerou fortes controvérsias. Consistindo, no seu melhor, num diálogo construtivo entre todos os que estão envolvidos num determinado debate acerca do risco (Lofstedt, 2003), a comunicação de risco para ser bem-sucedida tem de considerar determinados fatores como as diferentes perceções de risco, o nível de confiança pública nos processos de gestão de risco e a comunicação de incertezas, associada à tomada de decisão.

Neste artigo apresenta-se uma reflexão sobre a origem e evolução da comunicação de risco, baseada na análise e sistematização dos principais contributos da comunidade científica ao debate lançado por Kaspersen (2014) sobre este tema nos últimos 30 anos. Daqui, percebe-se a tendência crescente da governância de risco, a necessidade de conceber e disponibilizar melhor informação sobre o risco e de construir confiança entre as partes, e a importância de uma metodologia de continuidade na comunicação de risco.

**Palavras-chave:** *comunicação de risco, perceção de risco, gestão de risco, confiança, tomada de decisão, governância de risco.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 5.6.2018; aprovado: 9.9.2018.

<sup>2</sup> MARE.NOVA – Centro de Ciências do Mar e do Ambiente. Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Nova de Lisboa, Quinta da Torre, 2829-516 Caparica, Portugal. iabredossantos@mail.telepac.pt.

<sup>3</sup> MARE.NOVA – Centro de Ciências do Mar e do Ambiente. Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Nova de Lisboa, Quinta da Torre, 2829-516 Caparica, Portugal. ltv@fct.unl.pt.

<sup>4</sup> CICS.NOVA – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa, Av. de Berna, 26C, 1069-061 Lisboa, Portugal. im.pires@fcsh.unl.pt.

**Abstract:** The emergence of the subject of risk communication in academia arises due to a series of accidents and catastrophes of human origin (technological risks) where the connection among industry, government and people generated strong controversies. Consisting, at its best, in a constructive dialogue among all those involved in a given debate about risk (Lofstedt, 2003), risk communication, to be successful, must consider certain factors such as the different perceptions of risk, the level of public trust in risk management processes and the communication of uncertainties, associated with decision-making.

This article presents a reflection on the origin and evolution of risk communication, based on the analysis and systematisation of the main contributions of the scientific community to the debate launched by Kaspersen (2014) on this topic concerning the last 30 years. From this, one can realise the increasing trend of risk governance, the need to produce and make available better information about risk and to build trust among the parties, and the importance of a methodology of continuity in risk communication.

**Keywords:** *risk communication, risk perception, risk management, trust, decision making, risk governance.*

## 1. Enquadramento

Na era da sociedade de risco de Beck, a comunicação de risco é fulcral para a sobrevivência e o sucesso das sociedades humanas. Poder-se-á colocar a possibilidade de que a era atual identificada por alguns autores como sociedade de risco, outros como sociedade da informação ou sociedade do conhecimento, necessitar para o sucesso da democracia, de uma comunicação clara, transparente, baseada num sistema de governância de risco.

A comunicação de risco está intimamente associada à definição de risco. Este conceito tem sido tratado, estudado e definido em concordância com várias escolas e visões, nem sempre consensuais, oriundas da academia e de entidades oficiais. Na temática do risco, a literatura científica é muito diversificada. “Risco”, “avaliação e risco”, “análise de risco”, “gestão de risco” são conceitos, metodologias e procedimentos que variam com as escolas, países e culturas. Esta multiplicidade de definições e de metodologias dificulta uma comunicação efetiva de risco, bem como a definição de uma estratégia de prevenção e procedimentos

de atuação em situações de resposta a eventos catastróficos, nacionais ou internacionais, da escala local à global e nas mais variadas situações de emergência e gestão de risco.

O presente artigo inicia-se com uma revisão do estado da arte sobre os diferentes conceitos e visões da comunicação de risco, apresenta de seguida uma perspetiva histórica da evolução desta temática, analisa o debate sobre as tendências e trajetórias dos últimos 30 anos e prossegue a uma análise comparativa do debate nas últimas três décadas. Finaliza com a apresentação de possíveis orientações de futuro para o sucesso de uma comunicação de risco eficaz e de onde resulte a geração e consolidação de confiança que permita a construção de sociedades mais solidárias, democráticas e seguras.

## 2. Origem da Comunicação de Risco

A origem da prática e do conceito de comunicação de risco tem a sua génese nos riscos naturais e na perceção de risco. De acordo com Lofstedt (2003) a comunicação de risco tem a sua origem na perceção de risco, um tema desenvolvido por Gilbert White nos anos 40 do século XX. Esta temática, inicialmente relacionada com os riscos naturais, foi evoluindo para incluir também os riscos tecnológicos, como é referido por Lofstedt: “o trabalho de White acerca dos riscos naturais e o de Baruch Fischhoff, Paul Slovic e outros acerca dos riscos tecnológicos nos anos 1970s mostrou que o público se apercebe de alguns riscos de forma diferente de outros devido a um número de razões tais como grau de controlo, potencial de catástrofe e familiaridade. No fim dos anos da década de 1980, começou a haver a aplicação de algumas das conclusões da pesquisa da perceção de risco na comunicação de risco” (Lofstedt, 2003, p. 417).

A emergência da temática da comunicação de risco na academia surge com a ocorrência de uma série de acidentes e catástrofes de origem humana (riscos tecnológicos) onde a ligação indústria, governo e pessoas gerou fortes controvérsias. As visões distintas de diferentes intervenientes sobre uma determinada ocorrência (acidente), ou mesmo da possibilidade de ocorrência, geraram a necessidade de se investigarem as causas

das falhas na sua comunicação. Verificou-se que a percepção que cada um confere a uma mesma realidade, reflete as visões, esquemas mentais e convicções que se encontram na base das falhas da comunicação, na geração ou ausência de confiança entre partes interessadas, sendo frequentemente causadoras de conflitos e alteração de harmonia social.

### 3. Conceitos e visões

Diversos conceitos, perspectivas, visões encontradas na literatura das ciências sociais e naturais, associadas à temática da comunicação de risco, são apresentadas de seguida.

A comunicação de risco envolve conceitos de várias disciplinas; pode ser descrita como “o fluxo de informação e avaliações de risco nos dois sentidos entre especialistas universitários, decisores, profissionais, grupos de interesse, o público em geral. (...) no seu melhor a comunicação de risco não é uma comunicação *top-down* do especialista para o leigo, mas sim um diálogo construtivo entre todos os que estão envolvidos num determinado debate acerca do risco” (Lofstedt, 2003, p. 417).

A comunicação de risco é também uma componente importante no ciclo da emergência e na gestão global de risco na vida de uma sociedade humana, incluindo as fases de prevenção, avaliação, gestão e recuperação de situações quer de rotina quer de emergência.

A comunicação de risco pode ainda ser definida como “um processo interativo de troca de informação e opiniões entre indivíduos, grupos e instituições a respeito de um risco ou risco potencial para a saúde humana ou o ambiente” (NRC 1989, citado em Lundgren e MacMakin 2013, p. 12).

Por sua vez, Vincent Covello<sup>5</sup>, define comunicação de risco como “a troca de informação entre partes interessadas acerca da natureza, magnitude, significância, ou controlo de um determinado risco”. As

---

<sup>5</sup> Vincent Covello é investigador, professor da universidade de Colúmbia e especialista em comunicação de risco, crise e situações de conflito, diretor do Centro de Comunicação de Risco (Center of Risk Communication), diretor do Conselho Nacional de Investigação/ Academia Nacional de Ciências (National Research Council/National Academy of Sciences) e Diretor do Programa de Avaliação de Risco

partes interessadas para este autor “incluem instituições governamentais, empresas ou grupos industriais, comunidades, os media, cientistas, organizações profissionais, grupos de interesse especial, comunidades e cidadãos individuais” (Covello, 1994).

Lundgren e MacMakin (2013) adaptam a definição de comunicação de risco da NRC (National Research Council) e acrescentam que “qualquer tentativa de comunicação de risco deve ter uma componente interativa nos processos de decisão (*if only* – se apenas) na solicitação de informações sobre o público no início ou avaliar o sucesso no final” (p. 377). Adicionalmente, a “comunicação de risco é uma forma de comunicação que (...) é representada pelo modelo tradicional de comunicação (Shannon, 1948)” (p.12). Exemplificando, acrescentam que “existe uma fonte (agência reguladora) de comunicação que gera uma mensagem (uma substância química causa um risco inaceitável para o público) que se desenvolve através de um canal (comunicado de imprensa) para um recetor (leitores da comunidade local)” (p. 12).

Ortwin Renn<sup>6</sup>, define comunicação de risco como o “processo através do qual informações e opiniões acerca dos perigos e riscos são recolhidas a partir de partes potencialmente afetadas e interessadas durante uma análise de risco, e pelo qual os resultados da avaliação de risco e medidas propostas de gestão de riscos são comunicadas aos decisores e partes interessadas” (Renn 2005, p.96).

O International Risk Governance Council (IRGC) no seu relatório de 2006 acerca da governância de risco, apresenta várias definições de comunicação de risco, de acordo com peritos e situações onde o termo risco tem de ser percebido e gerido. Os perigos ou situações variam desde agentes físicos e químicos, perigos biológicos, perigos

---

na Fundação Nacional para a Ciência (Risk Assessment Program at the National Science Foundation)

<sup>6</sup> Ortwin Renn é Professor da Universidade de Estugarda, Alemanha e Diretor do Instituto de Pesquisa “DIALOGIK”, membro de “Participação Pública na Avaliação Ambiental e Tomada de Decisão”, da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos da América em Washington, DC, da Academia Nacional de Redução de Desastres e Gestão de Emergências da República Popular da China, do Comité Internacional de Pesquisa Integrada de Redução de Desastres (IRDR), da Academia Europeia de Ciências e Artes (Viena e Salzburgo) e do Conselho Internacional de Governância de Risco (IRGC).

complexos, forças naturais, normativos, governo, comércio e finanças e governança corporativa. Neste relatório, são apresentadas diversas definições, de acordo com a natureza do risco ou a missão da entidade responsável, das quais se apresentam as mais significativas para ilustrar a sua diversidade:

- Relativamente a perigos biológicos, a FAO (*Food and Agriculture Organization*, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), através do Sistema de Prevenção de Emergência (EMPRES, *Emergency Prevention System*) define comunicação de risco como “um processo através do qual a informação e opiniões relativas a perigos e regras são recolhidas a partir de partes interessadas potencialmente afetadas durante uma análise de risco, e através do qual os resultados da avaliação e risco e as medidas propostas de gestão de risco são comunicadas aos decisores e partes interessadas nos países importadores e exportadores” (FAO EMPRES em IRGC, 2006, p. 143).
- Ainda relativamente aos perigos biológicos e segurança alimentar, a Organização Mundial de Saúde (OMS), conjuntamente com a FAO, define comunicação de risco como “um processo interativo de troca de informação durante o processo de análise de risco relativo ao risco, fatores relacionados com o risco e perceções de risco, entre analistas de risco, gestores de risco, consumidores, indústria, a comunidade científica e outras partes interessadas, incluindo a explicação dos resultados da avaliação de risco e o fundamento das decisões de gestão de risco.” (FAO/WHO Codex Alimentarius Commission em IRGC 2006; WHO, 2012).
- O IPCS (2004) (*International Programme on Chemical Safety*, Programa Internacional de Segurança Química), define comunicação de risco como uma troca de informação acerca de riscos (para a saúde ou ambiente) entre avaliadores de risco, gestores, media, grupos interessados e o público em geral (IPCS 2004 em IRGC, 2006, p.144; p. 151).
- A ISO (*International Standardization Organization*) define comunicação de risco como uma troca ou partilha de informação

- acerca do risco entre decisores e outras partes interessadas (ISO/ IEC *Risk Management Vocabulary*, em IRGC 2006, p. 151).
- De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2002) “o objetivo final da comunicação de risco é auxiliar os stakeholders (partes interessadas) a perceberem a lógica dos resultados de avaliação de risco e decisões de gestão de risco, e ajudá-los a chegar a um juízo equilibrado, que reflete a evidência factual sobre o assunto em questão em relação aos seus próprios interesses e valores. Boas práticas em comunicação de risco ajudam os stakeholders a fazerem escolhas informadas sobre assuntos do seu interesse e a criarem confiança mútua” (Hance et al.1988; Lundgreen 1994, citado em IRGC, 2006, p. 55).

De acordo com estas considerações, numa comunicação de risco a mensagem não passa com fidelidade caso o emissor e o recetor tenham perceções distintas de riscos.

Peter Sandman (1993), comunicador de risco, ao definir uma equação de risco<sup>7</sup> em que o ultraje, sentimento forte por vezes associado a indignação, sentido pelos interessados (e/ ou vítimas ou potenciais vítimas do risco), é um elemento fundamental na perceção de risco e determinante para o sucesso da comunicação de risco, refere que “o público dá muito pouca atenção ao perigo; os especialistas não dão atenção absolutamente nenhuma ao ultraje. Nada surpreendentemente, eles classificam os riscos de forma diferente” (p.8). Assim, a comunicação de risco deve incluir “um esforço para alertar as pessoas para os riscos que não estão a tomar a sério o suficiente”, e um esforço para “tranquilizar as pessoas sobre o risco que eles estão a exagerar” (Cohn, 1996, em Cothorn, 1996, p. 109) e um entendimento de que os sentimentos do público devem fazer parte da equação de risco. Este reconhecimento baseado no respeito e capacidade de sentir e ver o outro permite a criação de uma base de comunicação suportada na partilha e diálogo entre as partes interessadas.

---

<sup>7</sup> Risk = Hazard + Outrage (Sandman, 1993, p.1)

De uma forma geral, é a opinião de especialistas que para que uma estratégia de comunicação de risco seja eficaz para além da comunicação clara, objetiva e transparente é importante haver um clima e relação de confiança entre o público e/ou interessados: “Sem a confiança do público nas autoridades e reguladores é muito difícil conceptualizar uma estratégia de comunicação de risco com sucesso. Existe uma relação direta entre uma elevada confiança do público na autoridade e uma reduzida perceção de risco e vice-versa” (Lofstedt 2003, p.419).

Lofstedt (2003) afirma que “até ao momento os resultados de diversos programas de comunicação de risco relativos a riscos ambientais na Europa e nos Estados Unidos da América têm sido largamente ineficazes.” (p.418). Este autor aponta como exemplo a hostilidade demonstrada pelo público face à implantação de incineradoras de resíduos e aterros de resíduos nucleares, consequência parcialmente atribuída à “falta de financiamento em programas de comunicação de risco e consequentemente em falhas em conduzir avaliações adequadas para conhecer por que razão os programas falharam; trata-se sobretudo de uma falha em entender que é necessário trabalhar juntamente com o público, em vez de simplesmente o educar. Deve ser dada mais atenção à amplificação social do risco e ao papel da confiança” (Lofstedt, 2003, p. 418).

#### **4. Perspetiva histórica**

Lofstedt (2003) desenvolveu um estudo em que apresenta uma retrospectiva histórica da comunicação de risco nos últimos 30 anos, enfatizando dois fatores que considera importantes para o sucesso nesta temática: a amplificação social do risco e a confiança.

Lofstedt analisa a amplificação social do risco, referindo os trabalhos de Renn, onde este afirma que “os eventos relacionados com perigos interagem com os processos psicológicos, sociais, institucionais e culturais em formas que podem atenuar ou amplificar as perceções individuais ou sociais e formar os comportamentos face ao risco” (Lofstedt, 2003, p. 418; Renn, 1991, p. 287). Por sua vez, Renn (1991 p. 287), explica que o risco amplificado leva a respostas comportamentais

que, por sua vez, citando Kasperson (1988) “originam conseqüências sociais e económicas secundárias” podendo incluir problemas relativos a “impactes indiretos (...) responsabilidade civil, prémios de seguros, perda de confiança nas instituições, ou alienação de assuntos da comunidade (Renn, 1991, p. 287). Renn afirma que “a amplificação ocorre em dois estágios: na transferência de informações sobre o risco e nos mecanismos de resposta da sociedade. Os sinais sobre risco são processados por estações de amplificação individuais e sociais, incluindo o cientista que comunica a avaliação de risco, os meios de comunicação, grupos culturais, redes interpessoais e outros.” (p. 287)

Em relação ao segundo fator, Lofstedt (2003) analisa a confiança relativa à perceção pública de risco, argumentando que a confiança é composta por três variáveis fundamentais: equidade, competência e eficiência. Lofstedt (2003, p. 420) interliga a equidade com a imparcialidade, elemento importante em qualquer decisão regulamentar, referindo que é importante ficar claro que as decisões não discriminam favoravelmente uns em relação a outros, inferindo-se que o interesse do coletivo é tomado em linha de conta. Segundo Lofstedt (2003, p. 420) a competência é vista pelo público como a principal componente da confiança. Eficiência, a terceira componente da confiança, é definida como a forma como os contribuintes vêm o seu dinheiro a ser utilizado (em especial em períodos de dificuldades económicas) no processo regulamentar, isto é, na proteção da vida humana ou salvaguarda do ambiente.

Desenvolvendo a sua argumentação, este especialista em perceção e comunicação de risco, afirma ainda que se tem vindo a verificar ao longo dos últimos anos “um declínio da confiança pública” e que esta confiança é fundamental para o sucesso da comunicação de risco: “hoje em dia, os especialistas percebem que a confiança pública é extremamente importante para se conseguir uma efetiva comunicação de risco” e que “a confiança uma vez perdida é muito difícil de readquirir. É muito mais fácil destruir a confiança do que construí-la” (Lofstedt, 2003, p. 419).

Dando um outro contributo, um outro investigador, Fischhoff (1995) apresenta uma breve história da comunicação de risco organizada através de oito estágios de desenvolvimento (Tabela 1). Descreve que

cada estágio é caracterizado por uma estratégia de comunicação em que os profissionais contam com as lições aprendidas sobre o quão longe a estratégia pode ir em cada passo; cada estratégia tem por base a sua antecessora não a substituindo. O último estágio envolve todos os anteriores e corresponde à situação atual (reportando ao fim dos anos 90 do século passado, mas que se mantém atual à data da presente reflexão).

Tabela 1 – Estágios de desenvolvimento em gestão e comunicação de risco – persuasão e colaboração

Tudo o que temos a fazer é apresentar bem os números (após 1975)	↓	PERSUASÃO
Tudo o que temos a fazer é dizer-lhes os números (entre 1975 e 1984)		
Tudo o que temos a fazer é o que queremos dizer com os números (após 1985)		
Tudo o que temos a fazer é mostrar-lhes que eles aceitaram riscos semelhantes no passado (após 1985)		
Tudo o que temos a fazer é mostrar-lhes que é um bom negócio para eles (após 1985)		
Tudo o que temos a fazer é tratá-los bem (entre 1985 e 1994)		
Tudo o que temos a fazer é torná-los parceiros (após 1985)	↑	COLABORAÇÃO
Tudo o anterior		

Fonte: Adaptado de Fischhoff, 1995.

Leiss (1996, p.87) e Lofstedt (2003, p. 419) ao referenciarem o período entre 1975 a 1984 como aquele em que “Tudo o que temos a fazer é apresentar bem os números” justificaram que a principal preocupação dos cientistas era fornecer informação numérica precisa, em especial em situações mais conflituosas, quando existia oposição por parte do público, mas desconsideravam as opiniões dos leigos

justificando que as consideravam irracionais. Já o período entre 1984 a 1989, corresponde ao início do diálogo e da deliberação (Lofstedt, 2003, p. 423). Trata-se de um marco relevante, um ponto de viragem no que poderá ser considerada a democratização da comunicação de risco. São os primeiros passos do desenvolvimento da governância de risco, invertendo a tradicional abordagem top-down para uma bottom-up, permitindo a participação efetiva das pessoas, tornando-as “parceiras”.

Na opinião de Fischhoff (1995, p.144) “uma estratégia de comunicação de risco eficaz pode cumprir parte do contrato social entre aqueles que criam os riscos (como um subproduto de outras atividades) e aqueles que os irão suportar (talvez juntamente com os benefícios dessas atividades). (...) uma rede complexa de relações de mútuo respeito pode oferecer a melhor esperança de chegar a acordos.” Estas são características importantes a ter em conta para o sucesso de uma comunicação de risco efetiva.

Adicionalmente, as memórias e experiências adquiridas pelos participantes numa situação de conflito devem ser tidas em conta no processo de comunicação, pois segundo Lima et al. (2012, p.84), “cada uma das partes em conflito tem o seu próprio esquema mental que dá sentido à situação e limita as suas opções de ação (...). Numa situação de conflito a ativação destes esquemas prévios mentais leva a interpretações enviesadas das ações dos outros stakeholders, provocando reações negativas que confirmam as expectativas iniciais”.

Nesta dimensão da comunicação surge a questão da confiança como fator decisivo na receção e interiorização da mensagem. Rød (2012), citando Sjoberg (2004), refere que a confiança social e a confiança em especialistas e organizações, têm um papel principal na aceitação individual das mensagens de risco: “De acordo com Luhmann (1979, 1988) e Giddens (1990) a confiança em especialistas (experts) e autoridades reduz a incerteza entre as pessoas” (Rød, 2012, p.89). Este mesmo autor refere ainda no seu estudo e citando Slovic (1999) que “a confiança emerge como um elemento-chave quando as pessoas decidem aceitar ou rejeitar as avaliações de risco e as recomendações de especialistas, cientistas ou autoridades” (Rød, 2012, p.95).

De uma forma geral, pode inferir-se que durante grande parte dos estágios de desenvolvimento em gestão de risco, a comunicação esteve

muito baseada na persuasão e só mais recentemente os mecanismos de colaboração têm sido usados (Tabela 1), sendo que, a aplicação prática dos mecanismos colaborativos ainda não é uma evidência.

Podemos assim dividir a evolução da gestão de risco de Fischhoff (1995) em duas grandes fases (Tabela 1): uma de persuasão, em que o público era considerado pelos especialistas como pouco preparado, não merecedor de atenção, credibilidade ou consideração, refletindo a arrogância exercida por parte dos especialistas (Leiss, 1996, p. 88; Lofstedt, 2003, p. 419). E uma segunda fase, de deliberação, baseada num diálogo inserido no processo de comunicação de risco (Lofstedt, 2003, p. 423). Leiss (1996, p. 86) e Lofstedt (2003, p. 417 e 2008, p. 142) afirmam que a comunicação de risco não é “uma disciplina independente” definindo-a como “um fluxo de informação e de avaliações de risco em ambos os sentidos entre especialistas, acadêmicos, autoridades reguladoras, grupos de interesse e público em geral”, num “diálogo construtivo entre todos os envolvidos num determinado debate sobre o risco” (2008, p. 142).

Um fator importante da dinâmica da comunicação de risco é a informação e o conhecimento que são detidos, retidos e interiorizados e consequentemente que permitem a sua gestão e resultam das experiências e memórias que são adquiridas ao viver diversos acontecimentos de risco, de maior ou menor gravidade ou a da capacidade de lidar com as situações quando estas acontecem, com ou sem pré-aviso. Assim estas vivências, histórias contadas na primeira mão, ou em diferido, vividas ou não por quem as conta, ajudam a construir as percepções que os cidadãos têm ou terão quando se fala ou se lida com situações de risco. Estas percepções de risco facilitam ou comprometem o sucesso de ações que são tomadas em teatro de operações quando eventos de acidentes ou catástrofes acontecem e o imaginário entra em conflito ou em harmonia com a realidade.

Em síntese, da pesquisa bibliográfica sobre a temática da comunicação de risco, pode inferir-se que ela evoluiu de um processo unidirecional ou bidirecional para uma forma multidimensional e complexa (Aakko, 2004; Rød, 2012), e que o modo como o risco pode ser interpretado “é virtualmente infinito (...) as respostas ao risco podem ser moldadas por processos psicológicos, sociais, institucionais e culturais que influenciam

as percepções de risco” (Rød, 2012, p.95). A percepção, o afeto e emoções, a confiança, a transparência, o envolvimento efetivo de todas as partes interessadas e a complexidade e transdisciplinaridade de conhecimentos e ciência são decisivos na construção de um conhecimento crítico e coletivo que apoie as sociedades a criar uma cultura de risco.

## 5. Tendências e trajetórias dos últimos 30 anos

Recentemente foi lançado um debate na academia sobre a evolução da comunicação de risco nos últimos 30 anos. Kasperson (2014), professor da Universidade de Clark nos EUA e investigador sobre vulnerabilidade e resiliência, publicou um artigo solicitando à comunidade científica que procedesse a uma reflexão sobre os últimos 30 anos da comunicação de risco. Kasperson coloca à comunidade científica quatro perguntas e sugere quatro princípios. Oito cientistas respondem e refletem sobre a temática. Neste ponto, procede-se a uma análise sumária e crítica sobre as principais argumentações destes oito cientistas, bem como a de Kasperson que, pela sua atualidade e contexto histórico e evolutivo, constituem um contributo importante para a ciência da comunicação de risco.

As perguntas colocadas por Kasperson são as seguintes (Kasperson, 2014, p. 1233):

1. Quais os maiores sucessos e fracassos, o que se aprendeu e não se aprendeu desde o relatório do NRC (National Research Council<sup>8</sup>) de 1989?
2. Avaliar e comunicar incertezas frequentemente confunde decisores e gestores de risco. Como está este assunto a ser tratado na prática e como se pode fazer melhor?
3. Apesar de os riscos serem uma parte inevitável do processo democrático e da governância, o nível de confiança social tem estado em declínio desde há muito tempo. Qual o sucesso do

---

<sup>8</sup> National Research Council, 1989, “Improving Risk Communication,” Washington, DC, National Academy Press

tratamento da redução do nível de confiança nos processos de governância de risco?

4. Podem as lições aprendidas e as respostas às três questões anteriores serem traduzidas numa nova lista de princípios de modo a que a comunicação de risco possa evoluir no futuro?

Para responder à quarta questão, que tem em conta as três perguntas anteriores, Kasperson define quatro princípios (Kasperson, 2014, p.1237-1238):

- Princípio 1: “os programas de comunicação de risco precisam ser mais sustentados ao longo do tempo, melhor financiados e mais ambiciosos nas metas adotadas e nos resultados esperados”;
- Princípio 2: “o âmbito da comunicação de risco deve ser ampliado para interiorizar as questões conflitantes de preocupação e os decisores devem aprofundar a sua análise para abordar a incorporação das questões de risco em estruturas de valor e de estilo de vida”;
- Princípio 3: “Se as incertezas são grandes e profundamente enraizadas, será necessária mais comunicação (...) incertezas que realmente importam (...) e não o catálogo completo de incertezas que os cientistas descobrem. (...) identificar quais as incertezas que podem ou não ser reduzidas ao longo do tempo e dentro de que intervalos de tempo”;
- Princípio 4: onde “prevalece elevada desconfiança social, (...) será necessária uma reformulação completa dos objetivos, estrutura e condução da comunicação de risco”.

O debate é enriquecedor e leva-nos numa viagem desde o “onde estamos” até ao para “onde vamos”. Os investigadores que participaram no debate são Michael Siegrist, Katherine McComas, Nick Pidgeon, Baruch Fischhoff, Joe Árvai, Ann Bostrom, Jamie Wardman e Ortwin Renn.

Siegrist, McComas e Pidgeon respondem diretamente às quatro questões. Fischhoff responde com uma reflexão generalizada e identifica alguns conselhos focalizando no cliente que contrata o comunicador de risco. Árvai centra-se na tomada de decisão e adiciona uma quinta questão. Bostrom parte dos princípios de Kasperson realçando alguns contributos para uma melhor prática e avanço da comunicação de risco. Renn adiciona uma retrospectiva histórica às questões de Kasperson e identifica fatores importantes na construção de confiança, decisiva no sucesso da comunicação de risco. Wardman apresenta a sua visão sobre a natureza sociocultural, pensamento e prática da comunicação de risco e como o conhecimento do pensamento e do comportamento humano podem ser importantes para que a comunicação seja eficaz.

No final Kasperson reúne as contribuições destes oito cientistas e harmoniza num texto as principais lições aprendidas das últimas décadas. De seguida apresenta-se um resumo da atividade profissional e áreas de especialidade de cada um dos autores e das principais contribuições espelhadas nas dez publicações analisadas sobre este assunto.

Roger Kasperson é professor da Universidade de Clark, EUA. Colabora com a Universidade de Harvard, o Instituto do Ambiente de Estocolmo, e a Universidade da Carolina do Sul nas áreas da vulnerabilidade das pessoas, lugares e ecossistemas, análise e avaliação de iniciativas de gestão destinadas a abordagens mais robustas para redução da vulnerabilidade e construção de resiliência, no desenvolvimento de estratégias para fazer a ponte entre a ciência e a prática e na criação de melhores métodos de análise e gestão de riscos altamente incertos (*Clark University*, 2015).

Michael Siegrist é professor de comportamento do consumidor no Instituto para Decisões Ambientais em Zurich e investigador em perceção de risco, comunicação de risco e aceitabilidade de novas tecnologias e tomada de decisão sobre condições de incerteza. Responde às questões colocadas por Kasperson afirmando que só parcialmente concorda com ele. Concorda quando Kasperson diz que a comunicação de risco está repleta de falhas, mas discorda de alguns sucessos referidos pelo colega identificando-os como sucesso de persuasão e não de boa comunicação de risco, dizendo que a comunicação de risco "é utilizada como um veículo de tentativa de alinhar as perceções leigas com a

sua [dos especialistas] avaliação especialista de severidade” (Siegrist, 2014, p. 1241). Afirmar que “existe uma ampla gama de opiniões em relação ao que a comunicação de risco real é” e que a aceitação da comunicação de risco é fortemente influenciada pelos seus objetivos (Siegrist, 2014, p. 1241).

Katherine McComas é professora do Departamento de Comunicação da Universidade de Cornell, EUA e investigadora em processos de comunicação de risco e sua influência em atitudes e comportamentos das pessoas, incluindo a forma como a justiça percebida das autoridades científicas e gestores de risco influencia as preocupações e aceitação dos indivíduos sobre as atividades geradoras de risco. Comenta o ensaio de Kasperson e o desafio que este coloca à “comunidade de comunicação de risco para fazer um melhor balanço das lições que aprendeu ao longo das últimas décadas” (McComas, 2014, p.1273). Refere o “fracasso de muitos para colher as recompensas ou benefícios de descobertas da nossa área de investigação e da responsabilidade que carregamos coletivamente em não lhes comunicar suficientemente bem” (McComas, 2014, p. 1273).

Nick Pidgeon é professor de psicologia ambiental e diretor do Grupo de Pesquisa *Understanding Risk* na Universidade de Cardiff no Reino Unido. Trabalha nas áreas de risco, percepção de risco e comunicação de risco e é um investigador em interdisciplinaridade na interface da psicologia social, ciências ambientais, e de estudos de ciência e tecnologia. Refere a complexidade crescente dos riscos tecnológicos e ambientais e responde ao desafio colocado por Kasperson realçando a questão sobre se “as ferramentas e abordagens de comunicação de risco tradicionais podem ser inadequadas para muitas das tarefas atualmente emergentes” (Pidgeon, 2014, p. 1269).

Baruch Fischhoff é um especialista em comunicação, percepção de risco e tomada de decisão. É professor da Universidade Carnegie Mellon nos departamentos de Ciências Sociais e de Decisão e de Engenharia e Políticas Públicas em Pittsburgh, EUA. Membro do Instituto de Medicina da Academia Nacional de Ciências (*Institute of Medicine of the National Academy of Sciences*), ex-presidente da Sociedade de Julgamento e Tomada de Decisão (*Society for Judgment and Decision Making*) e da Sociedade de Análise de Risco (*Society for Risk Analysis*).

Acerca das 4 perguntas e princípios de Kasperson, Fischhoff refere que no “mercado” da comunicação de risco os investigadores estão condicionados aos seus clientes, e que estes estão convencidos “que a verdade está com eles” apostando na persuasão e manipulação, não reconhecendo a importância da investigação comportamental como apoio a uma comunicação de risco com sucesso (Fischhoff, 2014, p. 1265).

Joe Árvai é professor de Capacidade Crítica e Tomada de Decisão no Departamento de CARRS (*Department of Community, Agriculture, Resource and Recreation Studies*) da Universidade de Michigan, EUA. É um dos principais investigadores em investigação decisional (*Decision Research*) em Eugene, no Oregon, EUA. É também professor no departamento de geografia da Universidade de Calgary no Canadá. É consultor internacional e conselheiro da NASA, Conselheiro de Ciência da EPA (Agencia de Proteção Ambiental) (*EPA's – Environmental Protection Agency*), Academia Nacional de Ciência e Recursos Naturais do Canadá (*National Academy of Sciences, and Natural Resources Canada*). É especialista em tomada de decisão associada a gestores de risco e stakeholders e comunicação de risco deliberativa. Árvai transmite a sua preocupação quanto à forma como a comunicação de risco é ainda vista: como “um meio de educar as pessoas sobre a avaliação de riscos existentes” ou “como um meio de «corrigir» equívocos ou percepções de risco” (Árvai, 2014, p. 1245) constituindo uma forma de persuasão para que o leigo convirja nas suas percepções com o especialista. Adiciona que a comunicação de risco deve centrar-se mais na tomada de decisão (Árvai, 2014, p. 1245).

Ann Bostrom é professora da Universidade de Washington, Faculdade de Evans, EUA. Investigadora em percepção, comunicação e gestão de risco, política ambiental e tomada de decisão. Foi subdiretora do Programa de Ciência de Decisão e Gestão de Riscos (*Decision Risk and Management Science Program*) da Fundação Nacional de Ciência (*National Science Foundation*). Especialista nas áreas de comunicação de risco, abordagem de modelos mentais e de modelos de apoio à decisão. Participa no conselho editorial, associada ou editora das publicações de *Risk Analysis*, *Journal of Risk Research*, e *Human and Ecological Risk Assessment*. Na sua análise ao desafio lançado por Kasperson,

McComas refere a importância do contributo das ciências sociais na comunicação de risco bem como na importância de ser dada atenção à comunicação de incertezas (McComas, 2014, p. 1259-1260).

Jamie Wardman é investigador do Centro de Jornalismo e Estudos de Comunicação Social, na Universidade de Hong Kong, China; desenvolve os seus estudos acerca da utilização dos meios de comunicação social, a comunicação e informação do público na articulação e gestão de risco em diferentes contextos políticos e culturais. Tem abordado a comunicação e governança de riscos em vários domínios, incluindo a ciência e tecnologia, meio ambiente, energia, alimentos, terrorismo e novas formas de comunicação social (*The University of Hong Kong*, 2015). Na sua resposta ao desafio de Kasperson identifica duas perspetivas de como a comunicação de risco pode ser avaliada. Refere que a “eficácia da comunicação de risco é socioculturalmente condicionada” argumentando que a “aplicação prática da comunicação de risco eficaz requer o conhecimento do pensamento e do comportamento humano” de modo a melhorar a sua eficácia (Wardman, 2014, p. 1252, p. 1256).

Ortwin Renn, já referenciado anteriormente, é professor de Sociologia Ambiental e Avaliação Tecnológica do Centro de Investigação para os Estudos Interdisciplinares de Risco e de Inovação da Universidade de Stuttgart, Alemanha. É investigador em processos de participação e comunicação na formulação de políticas ambientais (Ortwin Renn’s *homepage* 2015). A sua resposta ao artigo de Kasperson realça a importância de quatro temas na discussão da comunicação de risco: persistência para ser eficaz, gerir a incerteza, reforçar a confiança e criar novos princípios para um processo de comunicação democrática, justa e bem informada (Renn, 2014, p. 1277).

Uma síntese das respostas dadas às 4 questões lançadas por Kasperson é apresentada de seguida.

- *Sucessos e insucessos em comunicação de risco*

Nesta primeira pergunta, Kasperson refere a importância da divulgação de lições que podem ser motor de melhoria e sucesso da comunicação de risco. Suporta-se na evidência de que a literatura é

repleta de exemplos de fracasso e oportunidades perdidas; refere que poderiam ser uma oportunidade de melhoria, mas a literatura é fraca em potenciais lições e sugere que um tema merecedor de atenção e discussão é o de “que lições são aprendidas e por quem” (Kasperson, 2014, p.1234). Sugere a divulgação de “a aprendizagem de lições” (“*the learning of lessons*”) (Kasperson, 2014, p. 1234) como sendo importante para o estado da arte na comunicação de risco.

O autor dá dois exemplos de comunicação de risco para ilustrar; um caso de sucesso – o dos fumadores – e um de insucesso – a eliminação de resíduos radioativos. No primeiro caso, a ciência conseguiu transmitir o risco para a saúde dos fumadores resultante da exposição ao tabaco, tendo-se verificado ao longo do tempo uma redução dos riscos associados à prática de fumar. A publicação de inúmeros artigos científicos e uma comunicação de risco conduzida por instituições diversas, a par de regulamentação, apesar dos elevados custos para a indústria de tabaco, tiveram como resultado uma aceitação generalizada dos riscos e das consequências da exposição a este risco (por exemplo, cancro do pulmão e outros riscos para a saúde), tendo como resultado a redução do número de fumadores nos EUA “de 42% em 1965 para 18% em 2012” (New York Times, 10 January, 2014, citado por Kasperson, 2014, p. 1234).

O segundo exemplo, a eliminação e deposição de resíduos com elevada radioatividade é identificado por Kasperson como um fracasso, pois apesar de ser um assunto discutido desde os anos 70 e de ter sido alvo de inúmeros debates, ainda envolve muita polémica (Kasperson, 2014, p. 1234).

Da retórica associada a esta primeira questão é sua convicção que a lição aprendida destes dois exemplos encontra-se na característica de “persistência” na comunicação, que inclui um esforço continuado no decorrer do processo, tanto em recursos como em tempo, a par de aprendizagem ao longo do processo; afirma o autor que “esta lição não tem sido aprendida nem posta em prática” (Kasperson, 2014, p. 1235).

Siegrist (2014) na sua contribuição para o debate concorda com Kasperson de que a literatura está “cheia de falhas na comunicação de risco” (p. 1242). Está em desacordo com o exemplo da campanha antitabagismo; considera que se trata de uma campanha de persuasão

por parte do governo e agências governamentais mas não de um bom exemplo de comunicação de risco não orientando o cidadão a tomar decisões informadas; considera ainda que o objetivo dessas campanhas não foi o de fornecer informações de risco imparciais (Siegrist, 2014, p. 1242).

Siegrist defende que a “investigação em comunicação de risco não deve ser normativa” (Siegrist, 2014, p. 1241). Argumenta que não devem ser as instituições ou a investigação em comunicação de risco que devem dizer/ impor às pessoas as escolhas que devem tomar para serem mais felizes ou reduzirem riscos; adiciona que um investigador em comunicação de risco deveria ser capaz de “entender melhor como as informações de risco devem ser comunicadas para que as pessoas possam tomar decisões no seu melhor interesse” (Siegrist, 2014, p. 1241-1242).

Árvai (2014) apresenta opinião semelhante a Siegrist afirmando que a comunicação de risco é muitas vezes vista como uma forma de educar as pessoas em vez de investir num verdadeiro diálogo, sendo por vezes utilizada para corrigir percepções de risco ou mesmo como “um veículo de tentativa de alinhar as percepções leigas com a avaliação especialista” (Árvai, 2014, p. 1245).

Por sua vez McComas (2014) realça que apesar de ser um desafio manter a dinâmica e o interesse público ao longo do tempo “a mensagem-chave é que a comunicação de risco eficaz não é um evento único, mas um processo dinâmico que se desenvolve e evolui ao longo do tempo em resposta a novos contributos” (McComas, 2014, p. 1274). Refere ainda a importância da incorporação na comunicação de risco de assuntos que são do interesse do público, incluindo a temática delicada que é o sistema de valores de quem suporta o risco.

- *Como comunicar melhor incertezas*

Kasperson coloca a segunda pergunta, e questiona como podem as incertezas de risco ser melhor comunicadas quer aos decisores, quer ao público. Partindo do pressuposto que nenhum destes atores gosta de incertezas, o autor afirma que tanto os decisores como o público

preferem bons palpites a incertezas; adiciona que o público não gosta de incertezas, em especial em situações em que a contribuição para a desconfiança social é maior do que a contribuição para a compreensão do risco (Kasperson, 2014, p. 1236).

Refere que a comunicação de incertezas é uma preocupação de longa data, desde que foi falada na primeira conferência nacional de comunicação de risco, em 1989. Decorrido este período Kasperson (2014, p. 1236) questiona “como se pode aprender sobre como lidar com a incerteza”. Esclarece que o público não precisa saber acerca de todas as incertezas que a ciência pode criar. Em vez disso, e suportado em estudos de outros autores (MacLean, 1986; Morgan et al., 2002) Kasperson afirma que o público precisa da informação necessária para a “magnitude do risco e a sua gestão”, informação essa relacionada com os sistemas de valores de quem suporta o risco e integrados nos processos de avaliação e gestão. Com base na investigação dos “modelos mentais” argumenta que perceber como as percepções de risco são alojadas em estruturas cognitivas pode ser muito útil na comunicação de risco; “caso contrário, incertezas importantes podem permanecer desconhecidas e sabotar em silêncio a tomada de decisão” (Kasperson, 2014, p. 1236). Trata-se, contudo, de uma reflexão difícil de implementar, pois a subjetividade associada amplifica o potencial de incerteza na eficácia da comunicação de risco.

Por sua vez, Siegrist (2014, p. 1242) refere que a “maioria das decisões importantes nas nossas vidas são decisões associadas a alguma incerteza, sendo importante entender melhor como as incertezas devem ser comunicadas aos responsáveis políticos e aos leigos de uma forma que lhes permita tomar “boas” decisões. Menciona que um investigador raramente pode julgar a qualidade de uma decisão e que é muito fácil de medir quais dos diferentes formatos de comunicação evocam o mais alto nível de preocupação, sendo muito mais difícil de analisar qual o formato de comunicação que ajuda as pessoas a tomarem boas decisões (Siegrist, Orlow, e Keller 2008, citado em Siegrist, 2014, p. 1242). Transmite a sua surpresa em não se saber ainda como avaliar a qualidade da incerteza da comunicação sendo esta uma questão crucial para melhorar a comunicação do risco (Siegrist, 2014, p. 1242).

McComas (2014) refere que Kasperson adverte especialistas de risco para não sobrecarregar o público com todas as incertezas que existem, mas sim priorizar ou oferecer o contexto que permite às pessoas julgarem as incertezas. A autora enfatiza também a necessidade de incorporar valores públicos na priorização de incertezas. Menciona que a comunicação de risco “interage com uma miríade de fatores sociais, culturais e institucionais” (Kasperson et al., 2003, citado em McComas, 2014, p. 1237). Adiciona que a comunicação social constitui muitas vezes uma fonte negativa de informação sobre risco, mas a crítica fácil a ela atribuída não ajuda no processo da comunicação de risco eficaz. Pelo contrário a autora afirma que se deve trabalhar com as fontes de comunicação social credíveis que “são muitas vezes muito competentes a incorporar os valores públicos e a transmitir essas incertezas de uma maneira significativa para múltiplas audiências” (McComas, 2014, p. 1237).

Pidgeon (2014) reforça a análise com a argumentação de que os profissionais de risco precisam “reconhecer e acolher os valores de um conjunto diversificado de públicos”. Que diferentes formas de incerteza precisam ser cuidadosamente analisadas e que o crescimento da desconfiança social referida por Kasperson e intensificada por outros investigadores reforça a necessidade de adotar abordagens mais deliberativas que incluam uma diversidade de partes interessadas bem como de programas de comunicação de risco eficazes que exigem “persistência, envolvimento intelectual a longo prazo e um investimento significativo na capacidade técnica” (Pidgeon, 2014, p. 1270).

- *Impacto da erosão da confiança social na gestão de risco*

Considerando que os países democráticos mais desenvolvidos se encontram num processo de erosão da confiança social, Kasperson questiona como poderá ela afetar a forma como gerimos o risco. Baseia-se ainda no argumento de que uma função importante dos programas de comunicação de risco é a de fornecer informação necessária e fidedigna sobre uma tecnologia ou projeto, sendo a confiança na fonte de informação essencial.

Então coloca a terceira questão: “como pode a comunicação de risco [melhor] responder à colisão entre a erosão prolongada da confiança social com a exigência societal para mais e melhor informação acerca de riscos e benefícios que as pessoas podem enfrentar?” (Kasperson, 2014, p. 1236). Responde explicando que os gestores de risco estão conscientes de que estas tendências de longo prazo constituem desafios difíceis, especialmente quando as situações seguintes acontecem: quando os riscos são temidos e em vez de voluntários são impostos; quando os riscos envolvem muitas incertezas de longo prazo e não são entendidos; quando questões difíceis de valores se confundem com os riscos que devem ser geridos; e quando o comunicador de risco não é conhecido e/ ou é intimamente ligado ao causador de risco, e/ ou existe um clima de desconfiança causado por experiências passadas (Kasperson, 2014, p. 1236).

Kasperson menciona a forma como os gestores de risco lidam com o clima de desconfiança crescente e refere que é a partir do reconhecimento de que “existe muito pouca confiança na cultura de decisão” (Kasperson, 2014, p. 1236) que a “confiança pode ser recuperada para que a comunicação e tomada de decisão possam avançar sem graves conflitos ou atrasos” (p. 1237). Mas, citando estudos de cientistas da área social (Slovic, 1993; Kasperson, Kasperson, and Golding, 1999), contrapõe o argumento anterior referindo que a confiança social “uma vez perdida, não pode ser facilmente recuperada” e que as tendências de longo prazo da crescente desconfiança estão enraizadas numa “natureza sistêmica” (Kasperson, 2014, p. 1237). Adiciona à sua reflexão que os gestores devem agir de forma a merecer a confiança dos portadores de risco, e reconhecer que as atitudes que se desenvolveram ao longo de muitos anos e que estão profundamente enraizadas nos valores e estilos de vida precisarão de um tempo de amadurecimento superior ao tempo dos prazos associados às decisões, pelo que a comunicação de risco terá de “proceder sob condições de elevada desconfiança social em muitos casos” e que irá “precisar de mais tempo e esforço, e os papéis também precisarão ser alterados”.

Este desfasamento temporal entre a urgência da tomada de decisão e a necessidade de a sociedade alterar valores e estilos de vida e recuperar a confiança, coloca um desafio aos promotores de projetos, em

especial quando estes são olhados com desconfiança pelo público. A falta de confiança dos tomadores de risco sobre os geradores desse risco pode constituir situações de conflito que poderão ser fraturantes. A alternativa, diz Kasperson, é os detentores do risco assegurarem as suas “próprias fontes de avaliação” e ampliarem o seu papel no processo de decisão. Assim, Kasperson conclui que a comunicação de risco “deve tornar-se um animal diferente, com um conjunto mais pluralista de participantes e atualizações em processos de deliberação” (Kasperson, 2014, p. 1237).

Bostrom (2014) adiciona o argumento de que as pressões económicas possam também desempenhar um (limitado) papel nas práticas de comunicação de risco, dando credibilidade aos apelos de Kasperson para mais recursos, avanços científicos e mudanças regulatórias (Bostrom, 2014, p. 1260).

Por sua vez Siegrist (2014) argumenta que em situações em que as pessoas não têm conhecimento para poderem tomar decisões informadas, elas suportam-se na “confiança social para avaliar os riscos e benefícios associados a um perigo” (Siegrist & Cvetkovich 2000, citado em Siegrist, 2014, p. 1242).

Por seu lado McComas (2014) aconselha os gestores de risco a concentrarem-se em melhores processos deliberativos, suportando o seu argumento nas muitas publicações da literatura científica dos últimos 20 anos sobre comunicação de risco.

- *Uma nova lista de princípios*

Na sua quarta pergunta Kasperson propõe a discussão de um conjunto de quatro princípios para a comunicação de risco que tenham em conta as 3 perguntas anteriores (e de onde são propostos os quatro princípios referidos anteriormente).

Kasperson (2014) refere que em oposição a uma forma de comunicação top-down (o habitual na maioria dos sectores público e privado), a deliberação associada à comunicação de risco deve constituir uma solução em situações em que os níveis de confiança são reduzidos, permitindo uma maior capacitação do público que irá suportar o risco.

Respondendo à quarta pergunta de Kasperson, Siegrist (2014) salienta a comunicação de incertezas, defendendo que a comunicação de risco deve ser baseada em evidências. Com base em estudos de comunicação de incertezas adotados na medicina, na relação médico-doente, conclui que ainda existe muita incerteza acerca de como as informações devem ser comunicadas, sendo com frequência orientadas por normas em “como convencer as pessoas a fazer a «coisa certa»” (Siegrist, 2014, p. 1242). Discorda destas orientações afirmando preferir decidir por sua própria vontade o que é bom para ele (Siegrist), e que não confia nas agências governamentais para decidir por si próprio, sendo no entanto necessário para isso estar informado para tomar uma decisão acertada. Apela aos especialistas para publicarem investigações que “forneçam a evidência necessária que certos formatos ou ferramentas de comunicação possam e devam ser recomendados” (Siegrist, 2014, p. 1242).

McComas (2014) comenta, quanto ao primeiro princípio, que é necessário desenvolver esforços contínuos em programas de comunicação de risco apoiado em requisitos de financiamento e manutenção continuados no tempo, mas que estes esforços enfrentam desafios, nomeadamente na forma como por vezes os valores orientam as políticas. (McComas, 2014, p. 1275). Critica a forma como responsáveis públicos atacam as ciências sociais quando é reconhecida a sua importância na comunicação de risco e demonstram querer “voltar aos modelos anteriores e ultrapassados em que a ciência foi colocada num pedestal como livre de valores e de controvérsias” (McComas, 2014, p.1275). Refere a importância de se desenvolverem “cursos de formação superior avançada, de valorização e especialização, e que as sociedades profissionais podem ajudar nos esforços para garantir a competência, experiência e credibilidade da nossa comunidade” (McComas, 2014, p. 1275).

Em relação ao segundo princípio, McComas (2014) comenta que as políticas não consideram as questões públicas e os valores mais importantes, reforçando mais uma vez a necessidade de oportunidades de treino e educação para desenvolver as competências nas ciências sociais que permitam realizar investigação em “atitudes públicas, crenças e valores” (McComas, 2014, p. 1275) que possam contribuir para o sucesso deste princípio.

Por sua vez, Bostrom (2014) associa o segundo ao quarto princípio de Kasperson, sugerindo a integração da comunicação de risco com a gestão de risco baseado em percepções da investigação comportamental de modo a alcançar a mudança social numa ótica de aprendizagem contínua (Bostrom, 2014, p. 1261).

Refletindo sobre o terceiro princípio, McComas (2014) realça a importância da incerteza na comunicação de risco e incentiva a consideração de audiências públicas com o contexto adequado que lhes permita avaliar as incertezas, bem como a importância da transparência e da sua priorização (nem todas as incertezas têm o mesmo grau de importância) como forma de “promover a responsabilização e construir a confiança do público na gestão de risco” (McComas (2014, p. 1275).

Fischhoff (2014) considera que as quatro questões para a comunicação de risco que originaram os 4 princípios de Kasperson levam “o mundo a mudar a ciência da comunicação de risco” (Fischhoff, 2014, p. 1265). Apreensivo na aplicação por parte dos investigadores destas novas orientações, alerta que para garantir o sucesso é necessário que os clientes estejam dispostos a cumprir o seu papel, nomeadamente, serem capazes de reconhecer a importância de serem orientados por evidências e não por intuição, e ouvirem primeiro o público antes de se sentirem seguros acerca do seu discurso e convicções, deixando preconceitos de lado. Em suma, a mensagem principal de Fischhoff, suportada na sua experiência profissional, é que há um limite para o que os investigadores podem fazer ao se comprometerem com uma comunicação não persuasiva, estando dependentes das ações dos seus clientes para o sucesso da comunicação de risco (Fischhoff, 2014, p. 1265).

Fischhoff (2014) contribui para a reflexão identificando quatro objetivos para uma comunicação de risco não persuasiva e mais eficaz: conhecer o cliente, conhecer o negócio do cliente, representar todas as ciências sociais, comportamentais e de decisão, e não apenas a si próprio e criar expectativas realistas (Fischhoff, 2014, p. 1265). De uma forma sumária, o primeiro objetivo, conhecer o cliente, envolve criar confiança e compromisso com o cliente e não apenas com o projeto, educando o cliente na perspetiva científica. Conhecer o negócio do

cliente, o segundo objetivo, reflete o conhecimento acerca de riscos e benefícios da empresa e, em simultâneo, das partes interessadas, bem como cria evidências relevantes para transmitir às audiências. O terceiro objetivo, representar as ciências sociais, comportamentais e de decisão, reflete uma interdisciplinaridade e a necessidade de o especialista ser capaz de transmitir evidências, Ciência, mas também “afeto, cultura, imagens, confiança, números, incerteza” (Fischhoff, 2014, p. 1266). O último objetivo, criar expectativas realistas, envolve contrariar as expectativas elevadas ou reduzidas dos clientes face ao trabalho dos investigadores. Em termos práticos, os investigadores académicos terão limitações de tempo para conhecer o cliente pois têm de seguir a investigação, dificuldades de imparcialidade e possibilidade de gerar conflito entre preconceitos dos clientes e aprendizagem do público (Fischhoff, 2014, p. 1266).

Fischhoff menciona que os especialistas em comunicação de risco precisam encontrar clientes que aceitem a ciência comportamental na comunicação de risco mas simultaneamente aceitem que não podem manipular as “suas” partes interessadas e que devem comunicar com evidências (Fischhoff, 2014, p. 1267).

De uma forma geral Árvai (2014), concorda com Kasperson, no referente ao muito trabalho realizado nas últimas décadas sobre comunicação de risco, mas que apesar de tudo ainda existem “muitas questões não respondidas, limitada inovação, lições perdidas e oportunidades desperdiçadas” (Árvai, 2014, p. 1245). Adiciona uma 5.<sup>a</sup> questão ao desafio de Kasperson, que considera ser fundamental e que deve vir em primeiro lugar: “afinal, porque praticamos a comunicação de risco?” (Árvai, 2014, p. 1245); dá uma resposta citando o *National Research Council* (1989): para ajudar a facilitar uma compreensão mais precisa sobre os riscos por parte das pessoas e as decisões que elas podem tomar para os gerir (Árvai, 2014, p. 1246).

Árvai atribui as causas do insucesso à limitação da comunicação, unidirecional, dirigida e orientada dos especialistas para o público leigo com vista a alinhar as perceções dos leigos com a severidade avaliada pelos especialistas (Árvai, 2014, p. 1246). Afirmo que o conceito de risco “precisa ser entendido – de forma semelhante por leigos e especialistas – não corrigido” e que especialistas e não especialistas “têm muito a

aprender uns com os outros sobre como os riscos são caracterizados ou quantificados” (Árvai, 2014, p. 1246).

Suporta-se em citações de especialistas sobre a percepção de risco para afirmar que “as percepções de risco são altamente resistentes a campanhas de informação ou de marketing” (Slovic 2000; Kasperson 2014, citado em Árvai, 2014, p. 1246), que podem resultar em mudanças temporárias na percepção ou ter o efeito oposto com fortalecimento de comportamentos, crenças ou medos existentes (Hart 2014, citado em Árvai, 2014, p. 1246).

Para Árvai a comunicação de risco tal como é habitualmente praticada não é eficiente, não sendo capaz, de forma consistente e continuada, de aumentar a sensibilização ou alterar crenças sobre muitos riscos, nem de melhorar a capacidade das pessoas para tomarem melhores e mais bem informadas decisões sobre como os gerir (Árvai, 2014, p. 1246). Não ficando unicamente pela crítica, orienta para soluções possíveis de correção da situação baseado na definição atualizada do NRC (*National Research Council*), nomeadamente, focar a comunicação de risco na decisão, com o compromisso de a abordagem se basear num “verdadeiro diálogo bidirecional e multipartidário que visa estabelecer uma caracterização mais robusta dos riscos que as pessoas enfrentam” (National Research Council, 1996, citado em Árvai, 2014, p. 1246).

Suportando-se na ciência da percepção de risco, Árvai reflete sobre o que leva especialistas e leigos a terem percepções distintas quando caracterizam riscos semelhantes. Afirma que os leigos devem estar informados sobre o que os especialistas sabem (ou pensam) acerca dos tipos de riscos que enfrentam, e que os especialistas – incluindo os decisores políticos e os decisores do setor – devem levar muito mais a sério o que podem aprender sobre a forma como os leigos concebem os mesmos riscos, incluindo o impacte emocional de certos riscos para os indivíduos e comunidades (Slovic 2010 citado em Árvai, 2014, p. 1247; Árvai, 2014, p. 1247). Esta maior interação poderia trazer um contributo para a 3.<sup>a</sup> questão de Kasperson sobre o restabelecimento da confiança social.

Quanto ao futuro e melhoria da comunicação de risco, referindo-se à 4.<sup>a</sup> pergunta e aos quatro princípios apontados por Kasperson, Árvai aponta quatro questões-chave (Árvai, 2014, p. 1247-1248):

- 1) garantir clareza e especificidade, com base no melhor conhecimento científico disponível sobre como comunicar as principais incertezas;
- 2) ajudar as pessoas a pensar de forma criativa e ampla acerca dos problemas de risco e opções de gestão de risco para além do óbvio e do familiar incluindo diferentes objetivos e estratégias;
- 3) orientar as pessoas para fazerem escolhas de gestão de risco baseadas em atributos de risco e critérios de medição identificados; e
- 4) ajudar as pessoas a considerar compensações e contrapartidas sobre as opções de gestão de risco, respondendo à pergunta “vale a pena a opção de gestão de risco?”

Com esta proposta de procedimento Árvai identifica a comunicação de risco como um processo fundamentalmente analítico-deliberativo, com a deliberação orientada para melhorar as capacidades de não-especialistas, mais ampla e mais focalizada na decisão. Esta ampliação do processo de comunicação de risco baseia-se nas ciências da comunicação e da decisão, e embora exija mais tempo e esforço, vai obrigar a que a indústria e o governo sejam mais transparentes e interativos suportados num diálogo bidirecional e com foco na decisão, solicitada nas primeiras definições de comunicação de risco (Cvetkovich, Vlek e Earle 1989, em Árvai, 2014, p. 1248).

Bostrom (2014) refere que o surgimento das revisões sistemáticas na investigação de comunicação de risco irão provavelmente ajudar a esclarecer as lições a serem aprendidas, enfatizando a necessidade de se incentivar o desenvolvimento das seguintes três ações para melhorar a prática e a investigação em comunicação de risco (Bostrom, 2014, p. 1259; p. 1261-1262): (1) revisões sistemáticas de investigação e tendências em comunicação de risco, incluindo transferência de investigação para a prática e para a integração da comunicação de risco nas práticas de gestão de risco; (2) investigação em tomada de decisão e capacidade crítica para informar a conceção da comunicação de risco; e (3) a investigação em comunicação dos riscos integradas, transversais a diversas disciplinas e domínios de aplicação e envolvendo toda a diversidade de participantes em comunicação e gestão de riscos.

Renn (2014) apresenta a sua contribuição numa abordagem integrada das quatro questões e princípios apresentados por Kasperson. Afirma que a comunicação eficaz tem de estar no centro de qualquer atividade bem-sucedida para avaliar e gerir os riscos. Numa retrospectiva da evolução deste tema baseou-se num modelo de deficit de comunicação, onde a intenção de transmitir as avaliações dos especialistas ao público tinha como objetivo reduzir a tensão entre as perceções públicas e os pareceres dos especialistas (Fischhoff, 1995, citado em Renn, 2014, p. 1277). Este modelo tem sido contestado na comunidade profissional (Hansen et al., 2003 citado em Renn, 2014, p. 1277), mas é significativamente apoiado pela indústria e por diversos governos (Renn, 2014, p. 1277). A crítica da comunidade de investigadores é baseada na perceção de que a maioria das pessoas “se recusou a tornar-se “educado” pelos especialistas, mas insistiu em posições alternativas e práticas de gestão de risco a serem escolhidas pela comunidade profissional na sua tentativa de reduzir e gerir os riscos da tecnologia moderna” (Renn, 2014, p. 1277). A evolução histórica da comunicação de risco (apresentada anteriormente) leva-nos à fase atual de considerar a comunicação de risco como um processo bidirecional, em que não são apenas os membros do público que se espera participem num processo de aprendizagem social, mas também os gestores de risco, tendo como objetivo a construção de confiança mútua, respondendo às preocupações do público e das partes interessadas relevantes, referido por Renn como o modelo de construção mútua de significado (Renn, 2014, p. 1278).

Renn considera todos os quatro princípios de Kasperson importantes, mas identifica a confiança como a componente principal, devendo constituir o resultado desejado da comunicação de risco. Justifica, fundamentando, que a sociedade atual com tecnologias cada vez mais complexas é capaz de desenvolver métodos científicos e analíticos que permitem a deteção de substâncias nocivas em quantidades cada vez menores (muitas vezes invisíveis a olho nu), levando a uma substituição da “experiência pessoal de risco (...) por informação sobre riscos e do controlo individual sobre o risco pela gestão de risco institucional (Renn 2008, 222ff em Renn, 2014, p. 1278), obrigando as pessoas a terem de confiar na credibilidade e sinceridade daqueles de quem

recebem informações sobre riscos. Renn adiciona que a desconfiança pode levar as pessoas a se oporem aos riscos, mesmo quando eles são percebidos como pequenos (p. 1278). Citando Lofstedt, Renn adiciona que a confiança implica a assunção de riscos, mas também implica que a seleção de opções é deixada para a pessoa ou instituição incumbida (Lofstedt 2003, citado em Renn, 2014, p. 1279) havendo confiança tanto em instituições como nos seus representantes (Renn, 2014, p. 1279).

Adicionalmente, este autor diz que a confiança também se cria (ou não) entre os gestores e portadores de risco e alerta para a situação em que a ocorrência de um erro pode causar a destruição do “delicado equilíbrio de confiança” com a instituição de gestão de risco.

Refere uma relação direta entre a convicção das pessoas de que os riscos não são devidamente tratados e a probabilidade de virem a ser politicamente ativas, afirmando que “quanto mais as pessoas acreditam que os riscos não são devidamente tratados (...) maior é a probabilidade de serem politicamente ativas” sendo que “a confiança do público no desempenho institucional é o elemento mais importante no desencadeamento de respostas comportamentais” (Renn, 2014, p. 1279).

Renn refere que a ausência de confiança por parte das pessoas nas autoridades, é inibidora do sucesso em comunicação de risco, por a mensagem não ser considerada digna de ser verdadeira, sendo emanada de fontes com “interesses disfarçados de factos” (Renn, 2014, p. 1279).

Renn realça a mensagem principal de Kasperson: “a comunicação de risco vai para além da necessidade de troca de mensagens”, necessitando ser uma “atividade complexa de interações mútuas e partilha de um sentimento de compreensão comum” sendo necessário assegurar o entendimento em situações de elevado risco para gerar comportamento cooperativo (Bohnenblust e Slovic, 1998 em Renn, 2014). Aponta potenciais soluções suportando-se na melhor linguagem e na comunicação bidirecional da comunicação de risco com treino/ formação de pessoal, compromisso e melhoria de desempenho (Renn, 2014, p. 1280).

Wardman (2014) na sua resposta a Kasperson, apresenta duas perspetivas diferentes de como o progresso na comunicação de risco pode ser avaliado. Defende que a comunicação de risco eficaz requer o conhecimento do pensamento e do comportamento humano, de

realidades socioculturais e da aplicabilidade a contextos específicos (Wardman, 2014, p. 1253). Defende que a eficácia da comunicação de risco é socioculturalmente condicionada e realça a importância do seu contexto social e histórico (Wardman, 2014, p.1251).

Concorda com Kasperson que é necessário colmatar esta lacuna teórico-prática da comunicação de risco e propõe-se dar um contributo para orientar investigadores acerca do progresso futuro na eficácia da comunicação de risco; ilustra o seu pensamento citando Daniel Gilbert (1999) de que existem pelo menos duas maneiras diferentes de pensar sobre o progresso científico. Uma primeira abordagem que considera o progresso “uma passagem ao longo de um «fragmento» de «perfeita ignorância» para «conhecimento perfeito»” (Gilbert, 1999, citado em Wardman, 2014, p. 1252); nesta forma de ver o progresso existe um destino, um ponto de chegada, sendo possível medir distâncias percorridas. Mas, tendo em conta o comportamento humano que é dificilmente previsível, difícil de interpretar e “nunca perfeitamente certo” é necessária uma segunda abordagem para medir o progresso científico, apresentada por Gilbert e citada por Wardman: o progresso “é medido ao longo de um «vetor» de «perfeita ignorância» para «ignorância imperfeita»” (Wardman, 2014, p. 1253). Segundo este ponto de vista, o progresso não tem fim (não tem ponto final) pelo que a possível medição apoia-se na resposta à pergunta “a que distância chegámos?” em vez de “que distância falta?” (Wardman, 2014, p. 1253).

Quer isto dizer, argumenta Wardman (2014, p. 1256) que a análise de eficácia da comunicação de risco deve estar “funcionalmente ligada aos contextos concretos de atividades e práticas socioculturais”, que requer “investigação robusta para a realidade vivida do envolvimento do cidadão com a comunicação de risco” inserida nesses contextos socioculturais (Wardman, 2014, p. 1256).

De uma forma geral, Fischhoff (2014), cita Kasperson afirmando que “a Ciência pode ser julgada pela sua capacidade para mudar o mundo” (p.1265). “Essa mudança não só premeia a sociedade pelo seu investimento na ciência, como também fornece à Ciência a verificação da realidade de saber se as suas teorias fazem previsões úteis e claras. Essa conexão requer uma visão filosófica, a fim de mapear as suas

abstrações teóricas em situações do mundo real complexas, ambíguas e incertas.”

Após a receção dos contributos dos oito autores Kasperson faz um resumo das contribuições e sumariza com algumas afirmações: que é importante questionar as bases da comunicação de risco (como referido por Árvai (2014)); que o contexto é importante na comunicação de risco (segundo Wardman (2014)) e a perspetiva sociocultural deverá dar o seu contributo; (p. 1283); questionando sobre se os investigadores da área se baseiam nestes princípios (Bostrom (2014), McComas (2014), Fischhoff (2014)), e afirmando que se os seguem, eles ainda não estão claros neste diálogo (Kasperson, 2014 b), p. 1283).

Sobre a incerteza, Kasperson, (2014 b), p. 1283) refere que os comentadores reconhecem progresso mas as respostas permanecem pouco claras, não sabendo que, como ou quando comunicar incertezas, concluindo que nem decisores nem o público gostam de incertezas.

Sobre os meios de comunicação social, o desfazamento dos investigadores e da comunicação de risco destes meios é muito grande e o tempo e forma de estas questões de comunicação de risco serem neles incluídas enferma de um atraso difícil de calcular e resolver. Conclui o desafio com uma reflexão “talvez este seja o tempo para reconhecermos que estamos apenas começando com os problemas difíceis” (Kasperson, 2014 b), p. 1283). Na Tabela 2, apresenta-se uma síntese, realçando as ideias-chave apresentadas ao longo deste debate que resume os últimos trinta anos da comunicação de risco vista por vários especialistas nesta temática.

Tabela 2 – Análise da Comunicação de Risco (CR) nos Últimos 30 Anos, Vista por Vários Especialistas

Respostas dos Investigadores	Quatro perguntas de Kasperson			
	1.ª Pergunta	2.ª Pergunta	3.ª Pergunta	4.ª Pergunta
	Sucessos e fracassos na CR? (O que se aprendeu e não se aprendeu desde 1984)	Avaliar e comunicar incertezas “Como podemos comunicar incertezas?”	Qual o sucesso do tratamento da redução do nível de <b>confiança</b> nos processos de governância de risco?	Podem as <b>lições aprendidas</b> construir uma nova lista de princípios para a comunicação de risco do futuro? (Nota 2)
Kasperson	A literatura é exemplo de fracassos e oportunidades perdidas; fraca em lições aprendidas. As lições não são postas em prática. Importância da persistência na comunicação.	O público não gosta de incertezas. A comunicação de incertezas é uma preocupação dos cientistas há mais de 30 anos. “o público não precisa saber acerca de todas as incertezas que a ciência pode criar. Relaciona a informação com os sistemas de valores de quem suporta o risco, integrados nos processos de avaliação e gestão. Suporta-se nos “modelos mentais” e argumenta a importância de perceber como as percepções de risco são “alojadas em estruturas cognitivas” sendo muito útil na comunicação de risco.	Questiona como pode a erosão da confiança social afetar a forma como gerimos os riscos. Considera a confiança na fonte de informação essencial nos programas de CR. Afirma que “a confiança uma vez perdida não pode ser facilmente recuperada”. Aponta como solução a educação individual dos portadores de risco. (Nota 1)	Refere a necessidade de: -Programas de CR mais sustentados ao longo do tempo, melhor financiados, melhores metas e resultados -Ampliar o âmbito da CR aos valores e estilos de vida -Limitar a comunicação de incertezas associadas ao risco -Reformular objetivos, estrutura e condução da CR -Aumentar a confiança social nos gestores do risco -Ligar a CR à deliberação de risco e a quem vai suportar os riscos.
Siegrist	Existem muitas definições para “comunicação de risco”. Aponta falhas na CR. Considera que a CR não deve ser normativa mas um apoio para as pessoas tomarem melhores decisões e no seu melhor interesse.	Argumenta que a maioria das decisões mais importantes estão associadas a incertezas. Que é mais importante entender como as incertezas devem ser comunicadas aos responsáveis políticos e leigos, bem como avaliar a qualidade da incerteza da comunicação e não a qualidade de uma decisão.	Afirma que a CR é mais importante hoje em comparação com há 50 anos atrás e que a confiança no governo e decisores é menor.	- Aconselha a abordar as lacunas de informação - Falta saber mais acerca de comunicar incertezas - Sugere “desenvolver a comunicação de risco baseada em evidências” - Critica negativamente o facto de a investigação ser “orientada por questões normativas” para “convencer as pessoas a fazer «a coisa certa»” - Defende que a informação deve ser comunicada descrevendo incertezas, <i>trade-offs</i> e riscos de um modo facilmente entendível de modo a permitir tomada de decisões informadas. Realça a necessidade de serem criadas recomendações acerca de formas ou ferramentas de comunicação que responda a estas necessidades.

Tabela 2 – Análise da Comunicação de Risco (CR) nos Últimos 30 Anos, Vista por Vários Especialistas (cont.)

Respostas dos Investigadores	Quatro perguntas de Kasperson			
	1.ª Pergunta	2.ª Pergunta	3.ª Pergunta	4.ª Pergunta
	Sucessos e fracassos na CR? (O que se aprendeu e não se aprendeu desde 1984)	Avaliar e comunicar incertezas “Como podemos comunicar incertezas?”	Qual o sucesso do tratamento da redução do nível de confiança nos processos de governância de risco?	Podem as lições aprendidas construir uma nova lista de princípios para a comunicação de risco do futuro? (Nota 2)
Árvai	A CR é vista como forma de educar as pessoas, forma de persuasão, em vez de se investir em diálogo e na tomada de decisão.			
McComas	Atribui a responsabilidade coletiva aos cientistas em não comunicar bem. Afirma que a CR não é um evento único mas um processo dinâmico que se desenvolve e evolui no tempo em resposta a novos contributos.	Refere que não devemos sobrecarregar o público com todas as incertezas que existem, mas priorizar ou oferecer o contexto que permite às pessoas julgarem as incertezas; Que é necessário incorporar valores públicos para priorizar incertezas.		Reconhece a importância das ciências sociais na CR, e.g., os valores e crenças. Refere ser fundamental a transparência na comunicação de incertezas e a sua priorização. (Nota 3)
Pidgeon		Pergunta: “são as ferramentas e abordagens de CR inadequadas face a tarefas atuais emergentes?” Refere falta de capacidade estratégica para resolver desafios do risco; refere diferentes públicos, diferentes incertezas e um aumento da desconfiança social.		Defende abordagens mais deliberativas; Desenvolvimento de programa de CR; Persistência, envolvimento intelectual de longo prazo; Investimento na capacidade técnica.
Fischhoff				Refere que falta aos cientistas capacidade estratégica fundamental; defende que devem ter capacidade interdisciplinar ao transmitir evidências da ciência adicionadas de afeto e cultura; refere a necessidade de ouvir o público; que a CR deve ser não persuasiva, não manipuladora.

<sup>9</sup> “emergente” refere-se à natureza complexa dos riscos tecnológicos e ambientais.

Tabela 2 – Análise da Comunicação de Risco (CR) nos Últimos 30 Anos, Vista por Vários Especialistas (cont.)

<b>Renn (abordagem integrada)</b>	A CR eficaz tem de estar no centro de qualquer atividade; identifica a confiança como componente fundamental e o resultado desejado da CR. A ausência de confiança das pessoas nas autoridades é inibidora do sucesso da CR. Aponta a necessidade de melhorar a linguagem, de tornar a CR bidirecional com formação, compromisso e melhoria de desempenho.
-----------------------------------	--

*Nota 1:* Kasperson, refere ser importante resolver o problema da desconfiança social. Aponta como causas da desconfiança social as baseadas na existência dos seguintes fatores: os riscos serem não voluntários; os riscos estarem associados a incertezas de longo prazo e incorretamente entendidos; estarem associados a valores difíceis; e o comunicador de risco ao não ser bem conhecido e/ou intimamente ligado ao causador do risco do que resulta uma “muito pouca confiança na cultura de decisão” (Kasperson, 2014, p.1236). Dá uma possível solução para a perda de confiança, partindo da suposição de que a “confiança pode ser recuperada para que a comunicação e tomada de decisão possa avançar” (Kasperson, 2014, p.1237). Por outro lado, contra argumenta, citando outros autores que afirmam que a confiança social “uma vez perdida não pode ser facilmente recuperada” e que as tendências de longo prazo de crescente desconfiança são profundamente de natureza sistémica”. Reconhece que as atitudes desenvolvidas ao longo de muitos anos estão profundamente enraizadas nos valores e estilos de vida e “não serão alterados dentro dos prazos que a maioria das decisões acarreta”. Sugere uma não possível solução pelo fator tempo: por um lado o tempo para alterar padrões de vida e por outro o prazo limitado, por vezes quase imediato associado à decisão”. Aponta como possível solução a educação individual dos portadores de risco socorrendo-se das “suas próprias fontes de avaliação” e a necessidade de “um papel alargado no processo de decisão”. Afirma que a CR “deve tornar-se um animal diferente, com um conjunto mais pluralista de participantes e atualizações em processos de deliberação” (Kasperson, 2014, p. 1237).

*Nota 2:* Esta pergunta assenta nos quatro princípios apresentados sumariamente por Kasperson.

*Nota 3:* McComas reflete sobre o 1.º princípio da questão n.º 4; refere o reconhecimento e importância da ciência social na CR; critica os responsáveis políticos por colocarem a Ciência “num pedestal” livre de “valores e controvérsias” e recusarem reconhecer a importância das ciências sociais. Em relação ao 2.º princípio, refere o alargamento do âmbito da CR aos valores e à importância das ciências sociais na investigação acerca de “atitudes públicas, crenças e valores” e defende a investigação social logo no início do processo da tomada de decisão para poder “oferecer orientação genuína” na responsabilidade pública (McComas, 2014, p. 1275). Acerca do 3.º princípio, McComas afirma que a incerteza na CR é fundamental sendo necessário dotar de atenção as audiências públicas com um contexto que lhes permita avaliar essas incertezas. Defende que a transparência é fundamental na comunicação de incertezas. Liga a incerteza à desconfiança defendendo a promoção da responsabilização na “construção da confiança do público na gestão de risco” (McComas, 2014, p. 1275).

## 6. Considerações finais

A discussão realizada neste artigo, apoiada numa ampla revisão de literatura sobre o debate na comunicação de risco, traduz a vasta

complexidade deste tema e uma tendência crescente para a criação de uma comunicação mais dialogante e construída conjuntamente com as várias partes envolvidas: os que tomam decisões, os que atuam em alturas de risco e os que sofrem as suas consequências.

Revela a necessidade de se construir um equilíbrio entre a erosão na confiança social e a exigência de mais e melhor informação acerca do risco. Identifica que uma comunicação de risco eficaz requer a inclusão das emoções (conhecimento do pensamento e comportamento humano), da cultura, do conhecimento leigo a par das evidências da Ciência.

Adicionalmente, permite concluir ser necessária uma definição de comunicação de risco abrangente que permita incluir a complexidade da problemática e uma multiplicidade de intervenientes.

Resultante da investigação realizada, define-se, comunicação de risco como um processo de aprendizagem coletiva, inter e multidisciplinar, formal e informal, top-down, bottom-up e transversal, que tem como objetivo último a responsabilização e capacitação para ajudar as pessoas a tomarem decisões mais informadas e fundamentadas acerca das suas vidas (Santos, 2016, p.40).

Nesta linha, a comunicação de risco constitui uma ferramenta de apoio à construção de conhecimento coletivo de risco, componente fundamental na gestão de risco, com o intuito de ampliar as capacidades das pessoas para transformar as suas visões e perceções da realidade, amplificando-as, de modo a aumentar a sua capacidade de lidarem construtivamente com os riscos e terem um maior controlo sobre as suas vidas.

## BIBLIOGRAFIA

- Árvai, Joseph, 2014, “The end of risk communication as we know it,” *Journal of Risk Research*, vol. 17, N. 10, p. 1245-1249.
- Bostrom, Ann, 2014, “Progress in risk communication since the 1989 NRC report: response to ‘Four questions for risk communication’ by Roger Kasperson,” *Journal of Risk Research*, vol. 17, N. 10, p. 1259-1264.

- Clark University, <http://www.clarku.edu/departments/marsh/faculty/vitae/15KaspersonJune.pdf>;
- Cothorn, C. Richard, 1996, “Handbook for Environmental Risk Decision Making, Values, Perceptions, and Ethics,” CRC Press, Lewis, 2000.
- Covello, Vincent T., 1994, “Seven cardinal rules of risk communication”. Environmental Protection Agency, USA.
- Figuroa, Pablo M., 2013, “Risk communication surrounding the Fukushima nuclear disaster: an anthropological approach” *Asia-Europe Journal*, (11), p. 53–64.
- Fischhoff, Baruch, 2014, “Four answers to four questions (about risk communication),” *Journal of Risk Research*, vol. 17, N. 10, p. 1265-1267.
- Fischhoff, Baruch, 1995, “Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process,” *Society for Risk Analysis, Risk Analysis*, Vol. 15, No. 2, pp. 137-145.
- Giddens, Anthony, 2000, “O mundo na era da globalização,” *Editorial Presença*, Lisboa.
- IRGC, 2006, “Risk Governance: Towards an Integrative Approach,” *White Paper International Risk Governance Council*, Geneva.
- Kasperson, Roger, 2014a), “Four questions for risk communication,” *Journal of Risk Research*, 17:10, 1233-1239.
- Kasperson, Roger, 2014b), “Commentary on commentaries,” *Journal of Risk Research*, 17:10, 1283-1284.
- Leiss, William, 1996, “Three Phases in the Evolution of Risk communication Practice,” *Annals of the American Academy of Political and Science, Challenges in Risk Assessment and Risk Management*, Vol. 545, May 1996, p. 85-94.
- Lima, Maria Luísa, Moreira, Sergio, Marques, Sibila, 2012, “Participatory Community Involvement in the Planning Processes of Building Projects – A Social Psychological Approach,” *Umweltpsychologie*, 16. Jg., Heft 1, 2012, 68-87.
- Lofstedt, Ragnar, 2003, “Risk communication: pitfalls and promises”, *Academia Europaea, European Review*, Vol. 11, n° 3, 417-435.
- Lofstedt, Ragnar & Perri 6, 2008 “What environmental and technological risk communication research and health risk research can learn from each other”, *Journal of Risk Research*, Vol. 11, n° 1-2, January–March, 141-167.

- Lundgren, Regina, McMakin, Andrea, 2013, “Risk Communication. A Handbook for Communicating Environmental, Safety and Health Risks,” 5th ed., John Wiley & Sons.
- McComas, Katherine A., 2014, “Perspective on ‘Four Questions for Risk Communication,’” *Journal of Risk Research*, vol. 17, N. 10, p. 1273-1276.
- Ortwin Renn’s homepage, <http://www.ortwin-renn.de/>, acedido em 28-7-2015).
- Pidgeon, Nick, 2014, “Complexity, uncertainty and future risks,” *Journal of Risk Research*, vol. 17, N. 10, p. 1269-1271.
- Renn, Ortwin, 1991, “Risk communication and the social amplification of risk.” In R. E. Kasperson and P. J. Stallen (Eds), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives* (Dordrecht: Kluwer).
- Renn, Ortwin, 2005,” White Paper No1 “Risk Governance – Towards an Integrative Approach”, International Risk Governance Council (IRGC), Geneva.
- Renn, Ortwin, 2014, “Four questions for risk communication: a response to Roger Kasperson,” *Journal of Risk Research*, vol. 17. N. 10, p. 1277-1281.
- Renn, Ortwin, 2008,” Risk Communication: Insights and Requirements for Designing Successful Communication Programs on Health and Environmental Hazards,” *Handbook of Risk and Crisis Communication*, Routledge, available <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.9497&rep=rep1&type=pdf>.
- Sandman, Peter M., 1993, “Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication,” American Industrial Hygiene Association, Virginia.
- Santos, Isabel Abreu Santos, 2016, “Comunicação e Governância de Risco. Construção de um Modelo de Capacitação Social,” Tese de Doutorado. Orientadora Lia Vasconcelos, Coorientadora Iva Pires, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Siegrist, Michael, 2014, “More questions than answers: a response to ‘Four questions for risk communication’ by Roger Kasperson (2014)”, *Journal of Risk Research*, 17:10, Vol. 17, n° 10, p. 1241–1243, DOI: 10.1080/13669877.2014.913668.
- Sjöberg, Lennart, Moen, Bjørg-Elin, Rundmo, Torbjørn, 2004, “Explaining risk perception. An Evaluation of the Psychometric Paradigm in Risk Perception Research,” Rotunde no. 84, Norwegian University of Science and Technology, Department of Psychology, Norway.

Slovic, Paul, 1999, “Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science; Surveying the Risk-Assessment Battlefield,” *Risk Analysis*, Vol. 19, n° 4, p.689-701.

Slovic, Paul, 2000, “The Perception of Risk,” Earthscan.

The University of Hong Kong, Journalism and Media Studies Centre, <http://jmsc.hku.hk/people/jamie-k-wardman/>, acessado em 28-7-2015.

Wardman Jamie K., 2014, “Sociocultural vectors of effective risk communication, *Journal of Risk Research*, vol. 17. N. 10, p. 1251-1257.

WHO, World Health Organization, <http://www.who.int/foodsafety/micro/riskcommunication/en/>, acessado em 02.11.2012.

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---

# Segurança e Proteção Civil: reflexão sobre cidadania e participação pública<sup>1</sup>

## *Safety and civil protection: a citizenship and public participation reflexion*

MANUEL JOÃO M. RIBEIRO<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo promove um enquadramento de algumas das tendências mais marcantes na União Europeia relativamente à segurança em proteção civil. Analisa-se, numa lógica tematizadora, as repercussões em torno de duas conceções distintas: um modelo tendencialmente mais centralista, refletindo uma noção mais securitária de defesa nacional e segurança interna, e um entendimento mais descentralizado, de âmbito mais transversal aos vários domínios da sociedade civil. Parte-se de uma leitura sobre o conceito de cidadania, em algumas das suas dimensões analíticas, e discute-se as suas implicações ao nível de uma noção formal de cidadania europeia. Salientam-se os mecanismos por detrás da construção de uma proteção civil europeia, enveredando depois para os pressupostos da designada estratégia de segurança interna europeia. Concluiu-se, questionando os eventuais efeitos decorrentes das políticas públicas de segurança na EU sobre o exercício da cidadania, numa ótica de direito a ter direitos e da sua respetiva participação pública.

**Palavras-chave:** *Segurança e Proteção Civil, Cidadania e Participação Pública, União Europeia.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 7.5.2017; aprovado: 9.10.2017.

<sup>2</sup> Sociólogo. Doutorado em Ciências do Risco no Programa Doutoral “*Território, Risco e Políticas Públicas*”. Especialista com provas públicas na área da proteção de pessoas e bens. Vice-Presidente do CERU – Centro Europeu de Riscos Urbanos. Docente no ISEC – Instituto Superior de Educação e Ciências

**Abstract:** This paper provides an overview of some of the most striking trends in civil protection in the European Union. In a thematic logic, it analyzes the repercussions around two distinct conceptions: a more centralized model, reflecting a notion of national defense and internal security, and a more decentralized model, cross-cutting various domains of civil society. With a reading about the concept of citizenship, in some of its analytical dimensions, it discusses its implications on the level of a formal notion of European citizenship. Highlighting the main mechanisms behind the construction of an European civil protection, also it presents the assumptions of the so-called European internal security strategy. It was concluded by questioning the possible effects of the public policies of security in the EU on the exercise of citizenship, in a view of the right to have rights and their respective public participation.

**Keywords:** *Security e Civil Protection, Citizenship and Public Engagement, European Union.*

## 1. Introdução

A liberdade e a segurança dos cidadãos constituem dois princípios fundamentais das políticas da União Europeia (UE), ocupando, *de jure e de facto*, lugar de destaque na organização e no funcionamento político e social do espaço europeu.

Embora consagrados normativamente desde a constituição da Comunidade Económica Europeia em 1957, estes dois conceitos – liberdade e segurança – têm vindo a redefinir-se, acompanhando as transformações geopolíticas, económicas e sociais que se foram registando desde a última metade do século passado até à atualidade.

No que se refere às liberdades, tanto a *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* como o *Tratado de Schengen de Livre Circulação* são, provavelmente, dois dos instrumentos mais conhecidos, importantes e emblemáticos desta matéria, consagrando, cada qual no seu âmbito, os indispensáveis mecanismos para a sua concretização.

Em relação à segurança, que como é sabido constitui uma dimensão essencial das próprias liberdades, têm-se vindo a registar desenvolvimentos na concertação de entendimentos e na promoção de acordos entre os Estados-membros com o objetivo de protocolar políticas

comuns, tanto no seu domínio interno, como nas relações externas da União Europeia.

Em 2003 foi adotada uma *estratégia europeia de segurança*, direcionada em relação à salvaguarda da UE face ao exterior. Isto é, definiram-se os mecanismos de organização, defesa e resposta contra eventuais ameaças ou ataques externos aos Estados-membros da União. Entretanto, somente em 2010 se promove a adoção de uma *estratégia de segurança interna*, inserida no domínio da anterior que, contudo, e relativamente ao Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, apenas virá a ter a sua consagração jurídica com a publicação, em finais de 2013, da Decisão n.º 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho em 17 de dezembro.

Enquanto matriz teórica e concetual de elevada abrangência e complexidade, a própria definição da noção de segurança não pode ser assumida de forma unívoca, encerrando dimensões interpretativas variadas e diferenciadas consoante os contextos temporais e sociais em causa. Embora remontando a origens comuns, e considerando o propósito desta exposição, o conceito de segurança pode ser hoje objeto de um duplo entendimento. Por um lado, tendo como subjacente um quadro de ordem pública, policial ou militar, reproduzindo a definição anglo-saxónica de *security* e, por outro lado, como um referencial direcionado para uma formulação mais civilista, numa lógica de proteção (civil) e socorro, associada à noção de *safety*.

As consequências sociais que decorrem desta dicotomia concetual em torno da ideia de segurança repercutem-se, como é óbvio, nos modelos de construção social e nas opções políticas e técnicas da organização e funcionamento das instituições que lidam com este domínio de ação, com particular ênfase, embora não exclusivamente, para as da administração pública.

A segurança assume, assim, múltiplas formas e diferentes manifestações consoante o quadro de referência em que é colocado o tema. Esta é, pois, uma discussão, como acima se salientou, de ampla abrangência, encerrando representações que raramente são consensuais. Cruzam-se aqui distintas perspetivas, interesses e vontades que condicionam um entendimento comum sobre este processo. As latentes clivagens, em alguns casos bem manifestas, entre os Estados-membros da designada

Europa do Norte e os da denominada Europa do Sul, não raramente atestam essas discordâncias e as inerentes dificuldades de concertação. Isto, evidentemente, não invalida os esforços, conseguidos alguns, tentados outros, de se caminhar para uma visão global e aceite por todos os Estados-membros da União Europeia. De qualquer modo, e apesar de eventuais consensos e alianças, sobram sempre vozes discordantes e desalinhadas da norma.

Como nota de saliência, evidenciam-se neste quadro algumas das questões mais pertinentes do devir das sociedades europeias. Por um lado, o exercício da cidadania e da participação pública e, por outro lado, a definição das suas margens e respetivos limites de atuação. Acrescem, ainda, nesta moldura concetual, as representações sociais derivadas da heterogeneidade dos públicos em presença – especialistas e peritos *versus* leigos e população anónima.

Neste artigo, promove-se uma contextualização de algumas das tendências mais marcantes na União Europeia relativamente à segurança em proteção civil. Dentro desta linha de análise, discute-se, numa lógica inerentemente tematizadora, as repercussões em torno de visões que encerram conceções distintas, tanto em termos teóricos, como práticos. De um lado, uma abordagem tendencialmente mais centralista, refletindo uma noção mais securitária, de defesa nacional e segurança interna e, por outro lado, um entendimento mais descentralizado, de âmbito mais transversal aos vários domínios da sociedade civil. Paralelamente, aborda-se o conceito de cidadania, nas suas respetivas dimensões de análise, e na sua representatividade europeia, refletindo em torno das eventuais implicações que decorrem dos modelos de segurança atrás referidos ao nível dos mecanismos de *public engagement*.

Como ponto de partida começa-se por salientar, de forma necessariamente sintética, as noções de segurança e proteção civil, tal como são apresentadas, normativamente, através das versões dos Tratados, quer da União Europeia (TUE), quer do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

No TUE (2010) é referido, no número 2 do artigo 3º, que “*A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em*

*matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno*” (p. 17). Destaca-se mais adiante, em relação às “*disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum*”, um conjunto de competências e atribuições respeitantes à prossecução de políticas comuns visando a segurança internacional, a sustentabilidade nos planos económico, social e ambiental e, ainda, o apoio e assistência em resultado da ocorrência de catástrofes, sejam “*naturais ou de origem humanas*”. (p. 29)

O TUE (2010) vem consagrar, na secção 2, as *disposições relativas à política de segurança e defesa*, constituída pelos artigos 42º ao 46º. Esta secção salienta no nº 1 do artigo 42º que “*a política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum*”, acentuando ser assim garantida “*à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares*”. (p. 38)

O TFUE (2010) destaca constituir competência da União, “*definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa*”. Embora se encontre subjacente na narrativa uma formulação vinculativa em relação à União ela, contudo, assenta nos meios e nas capacidades, civis e militares, existentes em cada Estado-membro, conforme disposto no TUE (2010).

O domínio da proteção civil aparece no artigo 6º do TFUE (2010), referindo-se que a “*União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-membros*”.

A proteção civil é consagrada neste Tratado com a definição dos seguintes objetivos:

- a) “*Apoiar e completar a ação dos Estados-membros ao nível nacional, regional e local em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na proteção civil nos Estados-membros e de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana na União;*
- b) *Promover uma cooperação operacional rápida e eficaz na União entre os serviços nacionais de proteção civil;*

c) *Favorecer a coerência das ações empreendidas ao nível internacional em matéria de proteção civil*". (p.136)

O articulado que aqui se reproduz, para além das inerentes questões de ordem operacional e técnica, ligadas ao designado ciclo das catástrofes, com referência às ações de prevenção, preparação e resposta (não é incluída, formalmente, a fase de recuperação ou reabilitação), consagra, objetivamente, uma visão que ultrapassa os próprios limites e domínios de ação dos Estados-membros nesta matéria. Esta consideração tem politicamente subjacente o que Alexandra 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)

Promovem-se, portanto, alterações significativas nesta área de intervenção pública, emergindo um novo discurso, e respetivas consequências práticas, no entendimento da posição e ação da proteção civil na União Europeia, com repercussões evidentes nas respetivas políticas internas dos Estados-membros.

## 2. Cidadania e envolvimento público

O articulado do TUE (2010) inclui, de forma constante e sistemática, referências à liberdade, igualdade, segurança e direito dos cidadãos da União Europeia, como valores fundamentais a prosseguir no âmbito europeu, condenando, em simultâneo, qualquer tipo de discriminação e exclusão social.

No art. 1º, é referido que o Tratado "*assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos*". (p. 16) Em relação ao que se define como princípios democráticos,

salienta-se, no art. 9º, que “*a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui*”. (p. 20) A ideia de cidadania assume, portanto, um lugar de destaque no quadro referencial de valores da União Europeia, justificando que se aborde este conceito de forma um pouco mais aprofundada.

Conforme se constata, o conceito de cidadania é central em todo o quadro jurídico dos designados Tratados Consolidados da UE. O cidadão surge como o ponto focal das narrativas, e do modelo concetual da organização da UE, assumindo-se como um vértice indispensável da prossecução das políticas comuns de liberdade e de segurança europeia. É importante salientar que, embora aparentando reunir uma normal consensualidade, o conceito de cidadania pode apresentar, consoante os contextos e os autores em causa, definições distintas e diversificadas. Não se tendo a pretensão de abarcar a vasta bibliografia existente sobre esta temática, apresentar-se-ão, de seguida, algumas propostas que discutem esta matéria, contextualizando-a no âmbito desta apresentação.

Como salienta Maria da Glória Garcia (2012), a “*cidadania designa (...) o estatuto de pertença de um indivíduo (...) a uma comunidade politicamente organizada, um estatuto que atribui a essa pessoa um conjunto de direitos e lhe impõe um conjunto de obrigações*”. (p. 2) Esta aceção encontra-se dentro da linha definida por T. H. Marshall (1992), um dos autores clássicos na abordagem deste tema, na referência de que “*Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed*”. (p. 18)<sup>3</sup> Várias são as dimensões que se encontram subjacentes a este conceito nas duas definições anteriores. Desde logo, em ambas as concetualizações, uma ideia de pertença. Na definição apresentada por Garcia (2012), esse estatuto decorre da integração numa comunidade adjetivada como *politicamente*

---

<sup>3</sup> “*A cidadania é um estatuto concedido aqueles que são membros de pleno direito de uma comunidade. Todos os que possuem o estatuto são iguais no que diz respeito aos direitos e deveres com os quais o estatuto é dotado*”. (tradução do autor)

*organizada* que atribui ao indivíduo (cidadão) *um conjunto de direitos e obrigações*. No argumento de Marshall (1992), salienta-se a ideia de concessão do estatuto a quem seja *membro em pleno* dessa comunidade. Este último autor salienta ainda na sua proposta, a divisão do conceito de cidadania em três partes ou elementos, o *civil*, o *político* e o *social*. Considera, a este propósito, que se trata de uma compartimentação tipológica que resulta, e é consequência, da própria história. Nesta formulação refere que na componente civil se encontram os indispensáveis direitos de liberdade individual, direito à propriedade privada e o direito à justiça. Já em relação ao referente político, deriva do direito de poder exercer, ou fazer parte, de uma autoridade política e, em simultâneo, a prerrogativa de eleger os membros dessa mesma autoridade. Por último, na componente social referem-se os direitos ao que considera ser os “*mínimos necessários de bem-estar económico, de segurança e de vivência civilizacional*”, de acordo com os padrões culturais da sociedade em que se insere (p. 8).

Incontornável na discussão, tratamento e análise da cidadania é o trabalho de Margaret R. Somers (2010), com a publicação de *Genealogies of Citizenship*. A autora desenvolve o conceito de cidadania, enquadrando-o numa estreita relação no que designa serem, genericamente, os três *pilares da governação*: o *Estado*, o *Mercado* e a *Sociedade Civil*. Salientando as especificidades de cada um deles, constrói a sua dissertação em torno das relações e práticas que se estabelecem entre esses três domínios, apresentando as várias interações e analisando as várias fases da constituição do processo de cidadania. Evidenciando algumas das múltiplas origens genealógicas do conceito de cidadania, refere serem genericamente comuns a todas elas os “*conflicts over the balance of power among institutions, practices and discourses of states, markets and civil societies*” (p. 1)<sup>4</sup>. Os conflitos daqui decorrentes, acrescenta, tanto podem resultar em regimes sociais relativamente democráticos com inclusão de direitos de cidadania como, pelo contrário, em regimes que considera de exclusão social com omissão desses mesmos direitos. Esta dicotomia depende da relação de forças

---

<sup>4</sup> “*Conflitos sobre o equilíbrio de poder entre as instituições, práticas e discursos dos estados, mercados e sociedades civis*”. (tradução do autor)

que se estabelece na esfera política, entre a Sociedade Civil e o Estado social, e o que designa serem “*the corrosive effects of market-driven governance*” (p. 1)<sup>5</sup>.

Dissertando em torno do que define ser uma ameaça para os direitos de cidadania, salienta esta socióloga norte-americana que se assiste nas sociedades atuais (globais) a um fundamentalismo de mercado (*market fundamentalism*), traduzido na *transferência dos assuntos da vida social e da esfera pública para os mecanismos de mercado*, de que resultam enormes desequilíbrios nas relações entre o Estado e o Mercado, por um lado, e a Sociedade Civil por outro. Daqui decorrem, conseqüentemente, alterações significativas no *status quo* existente neste domínio, emergindo um novo paradigma, definido pela autora como a *contratualização da cidadania* que, com base agora nos *princípios e práticas das leis de Mercado*, reconstrói as *relações entre o Estado e os cidadãos*. (p. 2) Colapsam neste sentido, e de acordo com a sua tese, os limites que protegiam a esfera pública e a Sociedade Civil da penetração dos Mercados, repercutindo-se na diminuição dos direitos existentes de grande número de cidadãos, com ênfase para os indivíduos, grupos e classes mais desfavorecidas e vulneráveis socialmente, pois esses direitos são agora encarados como bens transacionáveis e, portanto, *adquiridos* ao abrigo das leis da oferta e da procura.

A cidadania é apresentada como o *direito a ter direitos*, repousando no exercício de liberdade, igualdade e participação, nos vários domínios em que ela pode ser desenvolvida. Entre outros direitos, salientam-se os que derivam das *liberdades civis e legais, a igualdade do acesso à justiça e os direitos de participação democrática*, todos eles devidamente enquadrados no abrangente direito de *inclusão social* que, de forma significativa permitem a respetiva consagração do ideal de cidadania. O conceito de *inclusão social* assume neste contexto uma importância decisiva, na medida que é através dele que se potencia o *direito de reconhecimento pelos outros*, evidenciando os valores e os padrões de igualdade e pertença social. O reconhecimento moral e social é assim uma dimensão vital da cidadania. Conforme refere Charles Taylor,

---

<sup>5</sup> “*Os efeitos corrosivos de uma governação orientada para o mercado*”. (tradução do autor)

citado por Somers (2010), “*due recognition is not just a courtesy but a vital human need*”.<sup>6</sup>

Na construção de uma teoria de cidadania como o *direito a ter direitos*, são discutidas várias dimensões conceituais em torno dos referidos direitos. Desde logo, aborda-se a relação entre direitos de cidadania e direitos humanos. Reporta-se que estes últimos são ontológicos, derivando da existência do ser humano em si mesmo, ou seja, os direitos humanos decorrem da simples razão dos indivíduos serem humanos. Já os primeiros, contudo, são considerados como sociais, resultando de processos construídos socialmente. A importância desta divisão conceitual é decisiva. Os seres humanos não adquirem cidadania pelo simples facto de existirem. Conforme salienta Étienne Balibar, citado também por Somers (2010), “*man does not make citizenship; citizenship makes the man*”.<sup>7</sup> O *direito a ter direitos* não é, portanto, um resultado da própria existência humana, antes necessita, para a sua consagração social, de assentar em alicerces institucionais, suportados, quer histórica, quer estruturalmente. Outra dimensão analítica particularmente interessante, e importante para a formulação teórica do conceito de cidadania, repousa na dicotomia apresentada de que os direitos, apesar de concebidos enquanto *possessões individuais*, constituem *bens públicos*. Sendo o exercício desses direitos, efetivamente, individual, contudo, “*can only be sustained by an alliance of public power, political membership, and social practices of equal moral recognition*”. (p. 5)<sup>8</sup> Por último salienta-se que a importância da cidadania, enquanto *direito relacional e inclusivo*, consiste na necessidade de ser adquirida num contexto de pertença e filiação política e social, devendo ser enquadrada de forma preferencial, embora não obrigatória, no que designa ser um Estado-nação. Esta asserção possui ligações óbvias com a temática em apreço neste ensaio, a cidadania na UE. Referindo o que considera serem os desafios do *pós-nacionalismo*, Somers (2010) coloca a questão de saber, se “*poderá existir uma nova forma de cidadania*

---

<sup>6</sup> “*Um devido reconhecimento não é apenas uma cortesia, mas uma necessidade humana vital*” (tradução do autor).

<sup>7</sup> “*O homem não faz a cidadania; a cidadania faz o homem*” (tradução do autor).

<sup>8</sup> “*Só pode ser sustentada por uma aliança do poder público, uma participação política e de práticas sociais de igual reconhecimento moral*” (tradução do autor).

*que possa ser atribuída à formação da União Europeia?*” (p. 16), e como se articula essa dupla cidadania, na medida em que continua a manter-se em relação ao respetivo titular, a que decorre do estatuto nacional. A resposta institucional, como se viu anteriormente, é dada no articulado do TUE (2010) quando refere que “*a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui*” (p. 20).

De qualquer modo, mais do que definir os enquadramentos jurídicos e normativos da cidadania europeia, o importante é perceber como se processa a afirmação dessa cidadania no espaço europeu e que implicações daí decorrem.

De acordo com Stijn Smismans (2009) a cidadania implica uma *conceção mínima de Sociedade Civil*. Afirma, a este propósito, que cidadania se traduz no reconhecimento de direitos democráticos de participação na sociedade civil, salientando, de modo interrogativo, “*is not citizenship, as the clear definition of rights and duties of citizens in the polity to which they belong, the outcome of a political struggle by civil society for emancipation?*”<sup>9</sup> (p. 59). Assume, assim, o registo de uma estreita conexão entre os conceitos de cidadania e de Sociedade Civil.

Inerente à concetualização de cidadania está sempre presente, conforme se tem vindo a salientar, uma componente não só de pertença, mas sobretudo de participação. O direito de intervir e colaborar na vida pública é um domínio teórico que acompanha a discussão e o tratamento deste conceito. Não deixa de ser relevante, recorrendo novamente a Smismans (2009), a consideração de que a cidadania europeia, mais do que um estatuto de participação na vida pública, deve ser entendida em termos dos direitos e identidade que se lhe encontram subjacentes. De que modo, como podem, e devem participar os cidadãos? Será a cidadania europeia, na sua dimensão de participação, apenas uma declaração mitificadora de uma ideologia liberal, tendente a justificar e legitimar formalmente *direitos* que, na prática, não se traduzem em consequências, repercutindo-se numa soma nula? Este

---

<sup>9</sup> “*Não é a cidadania, como definição clara dos direitos e deveres dos cidadãos no sistema político a que pertencem, o resultado de uma luta política pela sociedade civil para a emancipação?*” (tradução do autor).

é um outro domínio de análise de extrema importância e que ganha relevância quando se aborda a questão em ordem à UE. Embora se assuma a existência do cidadão, enquanto conceito ideológico e como recetor de políticas e decisões tomadas a nível das diferentes instituições que compõem a UE, o seu papel na definição dessas mesmas políticas e respetivas ações de governação é francamente reduzido ou mesmo zero. Já em relação à Sociedade Civil, esta não deixa de constituir um referencial omnipresente nas representações e discursos que se promovem sobre a participação pública. As suas características simbólicas permitem, por um lado, um determinado tipo de abstração, referenciando-a (Sociedade Civil), genericamente, sem uma conotação específica e concreta e, por outro lado, designando organizações de diversos e variados âmbitos que se constituem como intermediários sobretudo na relação com o Estado. Poder-se-á entender Sociedade Civil enquanto somatório de todas as estruturas organizacionais, cujos membros têm objetivos e responsabilidades que são do interesse geral, atuando, simultaneamente, como mediadoras entre as autoridades públicas e os cidadãos. A constituição dessas estruturas organizacionais, ou associações, manifesta-se de múltiplas formas podendo assumir objetivos, funções e interesses diversificados, seja enquanto grupos de pressão, regulação ou arbitragem.

A construção de uma cidadania europeia não foi um ato que possa ser explicado isolada e espontaneamente. Embora constituindo um processo de construção social e, portanto, de desenvolvimento generativo, algumas datas e momentos históricos ficam associados à sua consagração formal. Assim, é comumente salientado encontrar-se as primeiras referências ao conceito de cidadania nos anos 70, quando se discutiu no seio da então designada Comunidade Económica Europeia (CEE), a intenção de criar uma identidade para a Europa e seus cidadãos, através da introdução de um passaporte da comunidade. Sobressaía aqui um ideal de livre circulação laboral, assente numa perspetiva de mobilidade e movimentação livre dos trabalhadores pelo espaço da então CEE. Aquilo que alguns autores definiram como uma *cidadania de mercado*. É, contudo, com o Tratado de Maastricht, em 1992, que se introduz o conceito de *cidadania europeia* ou *cidadania da união*, abrangendo todos os indivíduos que detenham a cidadania de um

dos Estados-membros da UE. Em 1997, no Tratado de Amsterdão, é referido que a cidadania europeia deve complementar, e não substituir, a cidadania nacional. Acresce, ainda, com este Tratado, a referência à circunstância de poder ser atribuído este direito, não apenas aos nacionais dos Estados-membros, mas também a quem neles resida, desde que devida e juridicamente autorizados. Não deixa também de ser relevante a publicação, em 2001, do Livro Branco da Governação Europeia, considerado por muitos autores como uma chamada de atenção, e reconhecimento, do distanciamento existente entre os modelos de governação da UE e os cidadãos e a Sociedade Civil europeia. Conforme se salienta logo no primeiro parágrafo do seu resumo “*Os líderes políticos de toda a Europa estão hoje confrontados com um verdadeiro paradoxo. Por um lado, os europeus esperam que sejam eles a encontrar soluções para os grandes problemas das nossas sociedades. Por outro lado, estes mesmos cidadãos têm cada vez menos confiança nas instituições e na política ou, trata-se pura e simplesmente de um assunto em que não estão interessados*” (p. 3). Embora referenciado a 2001, esta é, ainda hoje, uma das mais importantes questões que se levantam na relação entre os cidadãos e as instituições europeias, agravadas substancialmente pela crise económica e financeira vivida.

Contudo, e apesar dos avanços registados nesta matéria, continua a registar-se um *deficit* de participação pública nas políticas e governação europeia. Conforme refere Richard Bellamy, citado por Smismans (2009), “*European citizenship has much of the form and some of the substance of the liberal, rights-based model, while at the same time it remains largely framed, and some would say compromised, by a communitarian notion of belonging*”, concluindo que “*republican notions of participation remain the Achilles heel of EU citizenship*” (p. 61)<sup>10</sup>.

A dimensão participativa dos cidadãos na UE limita-se a consagrar um conjunto de direitos, quase integralmente relacionados com

---

<sup>10</sup> “*A cidadania europeia tem muito da forma e alguma da substância do modelo liberal, baseado em direitos, enquanto ao mesmo tempo permanece em grande parte enquadrada, e alguns diriam comprometida, por uma noção de pertença comunitária*”, concluindo que “*as noções republicanas de participação continuam a ser o calcanhar de Aquiles da cidadania da UE*”. (tradução do autor)

a possibilidade de eleger e ser eleito, em processos eleitorais para o Parlamento Europeu e em eleições municipais, desde que, neste último caso, se comprove serem residentes na área da respetiva autarquia. Acrescem a estes direitos, entre outros, os de livre circulação e de benefício de proteção diplomática em países terceiros por parte dos Estados-membros acreditados, se o país de origem não possuir representação diplomática, assim como o direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu e de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu (art. 20º do TFUE, 2010).

As representações, e os trabalhos de pesquisa e investigação, em torno dos mecanismos de participação pública dos cidadãos na UE, têm constituído um campo de grande amplitude, congregando várias disciplinas científicas. Embora não se pretendendo ter uma visão completa sobre o tema, não se pode deixar de salientar prevalecerem, sobretudo, as referências à falta e à carência de políticas que possibilitem e incentivem essa participação dos cidadãos na vida pública e na governação europeia. De acordo com a tipologia proposta por Gene Rowe e Lynn J. Frewer (2005), registam-se fluxos de informação que se traduzem em processos de *comunicação pública* e de *consulta pública*, raramente deslizando para ações de efetiva *participação pública*.

Concluindo, saliente-se que, ao nível das representações e documentos oficiais, corroboradas nos discursos, documentações técnicas e legislação, a cidadania e a participação da sociedade civil parecem constituir uma evidência de facto na vida europeia. Contudo, numa análise um pouco mais estreita e profunda, não se pode deixar de constatar que as referências, e as práticas, da dimensão participativa assumem um carácter completamente restritivo, não se alcandorando aos níveis e modos de governação e aos modelos organizacionais que os sustentam. Conforme salienta Smismans (2009), “*In EU official documents citizenship often seems to be conceptualized as a set of rights of which the beneficiaries still live in ignorance or ingratitude*”. (p. 62)<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “Os documentos oficiais da UE sobre cidadania parecem ter sido concebidos como se os beneficiários (cidadãos) desse conjunto de direitos ainda vivessem na ignorância e ingratidão”. (tradução do autor)

Notória e marcadamente prevalecem posturas *top-down*, numa lógica de *cidadania ativada*, e não ativa, em que os decisores políticos parecem quer *vender* as respetivas decisões e propostas, *comprando* as respetivas aprovações, sem incorporar as opiniões dos cidadãos na sua formulação e discussão.

Esta matriz, como não poderia deixar de ser, repercute-se nas várias áreas de governação e, obviamente, pelas suas características idiossincráticas, com maior relevo e importância, no setor da segurança europeia.

### 3. A Proteção Civil na União Europeia: breve resenha histórica

Numa curta análise da proteção civil na União Europeia, pode salientar-se que os alicerces da cooperação comunitária nesta matéria remontam ao ano de 1985 quando, num encontro ministerial em Roma, se consagrou a necessidade de se promover o desenvolvimento de ações neste domínio da segurança pública. Subjacente a esta decisão, encontrava-se a constatação da cada vez maior importância que os desastres estavam a ter na vida das populações e dos Estados-membros da União Europeia, causando elevados danos humanos e prejuízos materiais e ambientais. Conforme salienta Paiva Monteiro (2009) a este propósito, “*o espaço geográfico da UE (tinha) sido atingido por catástrofes de diversas categorias. A título de exemplo podemos recordar o sismo de 1980 em Itália (2739 mortos), as cheias de 1973 em Espanha (350 mortos) e os fogos florestais que com alguma regularidade fustigam em simultâneo, todos os países do sul da Europa – Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia.*” (p. 228-229) Definiu-se, assim, acrescenta Monteiro (2009), como objetivo das políticas a prosseguir no domínio da proteção civil a garantia de “*uma melhor proteção das populações, do ambiente e dos bens em caso de catástrofe natural, tecnológica ou ambiental*”, assentes em quatro grandes áreas prioritárias:

1. “*Apoiar os esforços para a melhoria da prevenção e dos níveis de resposta desenvolvidos ao nível nacional, regional e local, pelas autoridades responsáveis pela Proteção Civil e pela gestão da resposta em situação de catástrofe;*

2. *Contribuir para a melhoria da informação ao público com vista à sensibilização dos cidadãos europeus para questões como medidas de autoproteção;*
3. *Definir as bases para uma efetiva e rápida cooperação entre as estruturas nacionais de Proteção Civil sempre que se torne necessário recorrer a ajuda mútua;*
4. *Fortalecer a coerência das ações desenvolvidas ao nível internacional e no domínio da Proteção Civil, especialmente no contexto da cooperação com os países da Europa Central candidatos à UE e ainda com os parceiros do Mediterrâneo”.* (p. 229)

Em 1987, em reunião do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros, adota-se a resolução relativa ao estabelecimento de uma cooperação comunitária em matéria de proteção civil (Resolução 87/C 176/01). Numa breve síntese deste documento salienta-se, ao nível dos considerandos, algumas das suas principais ideias força:

- a) A proteção civil como instrumento de segurança dos cidadãos europeus;
- b) Necessidade de padronizar os diferentes sistemas existentes nos Estados-membros, ao nível da *organização, dimensão e meios mobilizáveis*;
- c) Melhoria e reforço das ações à escala comunitária, através da elaboração de um manual (*vade-mécum*) de proteção civil;
- d) Reforço das parcerias e colaboração entre os Estados-membros no domínio da formação do pessoal e na realização de exercícios conjuntos;
- e) A importância específica dos riscos nucleares a exigir procedimentos próprios a aplicar.

Resultou daqui a decisão de promover a elaboração do referido *vade-mécum* como uma base de dados de repositório de todos os elementos úteis que possibilitassem um conhecimento integrado e recíproco entre os Estados-membros da informação, pessoal, contactos e meios disponíveis, passíveis de serem ativados em caso de desastre.

Daqui saiu, também, a definição de políticas e programas de intercâmbio e formação a uma escala comunitária.

Nos nove anos subsequentes, de acordo com Ana Freitas (2011) “*mais seis resoluções viriam a ser adotadas, com o objetivo de transformar o espaço europeu num espaço cada vez mais seguro, garantindo uma melhor proteção para as populações, o património e o ambiente, e pronto a reagir de forma adequada a situações de emergência*” (p. 1).

Uma das mais importantes medidas tomadas neste domínio, consistiu na implementação do número europeu de socorro, 112, através da Diretiva Comunitária 91/396/EEC de 2 julho, já instituída em todos os Estados-membros, embora em alguns casos ainda em associação com outros sistemas.

Novo passo importante, e decisivo, é dado em 1997, com a decisão do Conselho da União Europeia (1998) que, salientando a importância das ações tomadas a partir de 1985, decide instituir um *programa de ação comunitária do domínio da proteção civil*, com “...o objetivo de contribuir para a proteção das pessoas, do ambiente e dos bens em caso de catástrofe natural ou tecnológica, sem prejuízo da repartição interna de competências dos Estados-membros”. (p. 20) Em anexo ao diploma são apresentadas as quatro grandes ações deste programa:

- A. “*Ações destinadas a contribuir para uma melhor preparação dos intervenientes na proteção civil;*
- B. *Projetos destinados a contribuir para o aperfeiçoamento das técnicas e métodos de intervenção (Projetos-piloto);*
- C. *Ações destinadas a uma maior informação, educação e sensibilização dos cidadãos, por forma a aumentar o seu grau de autoproteção;*
- D. *Mobilização de peritos.*” (22-23)

Genericamente, e por um lado, apontam-se linhas de desenvolvimento e projetos tendentes para a criação de um corpo de peritos e especialistas que, embora recrutados nos respetivos Estados-membros, constituam uma *força* técnica e operativa, que possibilite a constituição de uma rede de recursos habilitados a promover intervenções, e colaboração técnica, nos vários domínios da ação operativa da proteção civil.

Por outro lado, lançam-se também programas de cunho técnico e científico, direcionados para a utilização e aplicação das novas tecnologias e, ainda, para a promoção de iniciativas formativas junto das populações, em matéria de autoproteção e comportamentos de segurança.

Através de Decisão do Conselho (1999) é criado um novo programa, na linha e nos princípios do anterior que, salientando a experiência alcançada e a importância de reforçar as políticas comunitárias de proteção civil, define quatro novas ações programáticas a prosseguir:

- A. *“Grandes projetos de interesse geral;*
- B. *Formação;*
- C. *Outras ações;*
- D. *Mobilização de competências”.* (p. 56-57)

Este programa apresenta já um conteúdo mais operativo, de vocação intrinsecamente mais próximo das medidas de preparação e resposta às situações de emergência e socorro. Continua, contudo, a incluir ações no domínio da prevenção, mitigação, informação e sensibilização pública das populações do espaço europeu. São, no entanto, reforçadas as linhas de ação tendentes à criação de unidades europeias de proteção civil, congregando peritos operacionais nas várias dimensões da resposta e intervenção de emergência, em situação de acidentes e catástrofes.

Constituindo uma infraestrutura essencial para o subsequente desenvolvimento dos instrumentos comunitários em matéria de proteção civil, estes programas, de acordo com Freitas (2011), *“(...) traduziram-se numa ferramenta essencial para o estabelecimento de áreas prioritárias e diretrizes no domínio da proteção civil, designadamente:*

- *Contribuir para a prevenção de riscos e catástrofes;*
- *Desenvolver metodologias de previsão e monitorização de situações de emergência;*
- *Melhorar o grau de preparação e resposta desenvolvidos a nível nacional, regional e local, pelos serviços de proteção civil;*
- *Reforçar a coordenação europeia em matéria de operações de proteção civil, em todo o ciclo da catástrofe (prevenção, preparação, resposta, recuperação)*

- *Contribuir para a melhoria da informação ao público com vista à sensibilização dos cidadãos ao nível das medidas de autoproteção;*
- *Apoiar a troca de experiências e boas práticas através da realização de seminários, workshops e troca de peritos com vista a proporcionar uma base de complementaridade e coerência entre serviços de proteção civil congéneres” (pp. 1-2).*

Incontornável no processo evolutivo da proteção civil europeia, foi a instituição em outubro de 2001 do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil (Mecanismo). A sua implementação e desenvolvimento vêm marcar, de forma indelével, a cooperação em matéria de preparação e resposta a situações provocadas por desastres, tanto no espaço europeu, como fora dele.

De acordo com Aragão (2010), o Mecanismo constitui um dos dois pilares europeus da proteção civil, destinando-se “*a facilitar uma melhor coordenação da intervenção de socorro por parte dos Estados-membros e da União Europeia em situações de ocorrência ou de ameaça de ocorrência de uma emergência grave, que possa exigir uma resposta urgente*”. (p. 4)

O segundo pilar, na conceção desta investigadora, é o “(...)*Instrumento Financeiro para a Proteção Civil, aprovado em 2007 (...)*”. (p.4)<sup>12</sup> Trata-se, na prática, e sobretudo, de uma medida orçamental destinada a auxiliar e a suportar as ações dos Estados-membros em relação à proteção das populações, bens e ambiente, quando em situação de desastre – acidente grave ou catástrofe. Inclui, contudo, e também, uma importante fatia financeira para apoio às medidas e programas de mitigação e prevenção, visando melhorar o grau de preparação e as condições de autoproteção dos indivíduos, grupos e comunidades em causa. Poder-se-á afirmar constituir uma importante e decisiva componente estratégica em prol do reforço da coesão social europeia.

Por último, mas não menos importante, refira-se o *Fundo de Solidariedade da União Europeia*, destinado a apoiar, com cariz

---

<sup>12</sup> Este Instrumento Financeiro veio a caducar em 31 de dezembro de 2013, sendo reestruturado através de novo Programa através da Decisão nº 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho

de urgência, o pedido dos Estados (de Estado-membro ou de país em processo de adesão à União Europeia) onde tenha ocorrido um acidente grave ou catástrofe, com afetação significativa nas condições de vida das populações, bens e ambiente. A diferenciação entre o *Instrumento Financeiro* e o *Fundo de Solidariedade* reside na circunstância de este último apenas ser ativado após a ocorrência de situações de desastre, definidas como de grandes dimensões, não sendo elegível a sua ação para medidas de prevenção ou mitigação pré-emergência.

O Tratado de Lisboa, conforme já anteriormente referenciado, promove o enquadramento jurídico do sistema de proteção civil europeu, definindo a sua organização e estrutura e instituindo, nas palavras de Freitas (2010), *uma base jurídica própria para a ação da União em matéria de proteção civil* (p. 5).

De entre outras diversas consequências resultantes do Tratado, é legitimada juridicamente a ação da União Europeia no domínio da proteção civil, registando-se a transferência das competências e responsabilidades em matéria de gestão de emergências dos Estados-membros para a União. Na sua narrativa justificativa, esta decisão é consagrada enquanto cláusula de solidariedade entre os Estados-membros e, por inerência, mais um reforço da estratégia de coesão social europeia. A proteção civil assume a partir de agora, conforme já referido, uma dimensão iminentemente *supranacional* (Aragão, 2010).

Outro efeito que decorrerá do Tratado, resulta na confirmação de uma estratégia de segurança interna da União Europeia – *Programa de Estocolmo* (2010) –, assumindo-se como eixo integrador das políticas de segurança nos seus diferentes domínios de ação, indo desde a criminalidade grave e organizada, o terrorismo, e a cibercriminalidade, passando pelo reforço das fronteiras externas, até chegar à proteção civil, através das ações de prevenção e resposta às catástrofes naturais e humanas.

O corolário de grande parte das alterações promovidas no sistema europeu de proteção civil será definido juridicamente através da Decisão n.º 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, com a reestruturação do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (Mecanismo

da União). Este diploma vem substituir o anterior Mecanismo<sup>13</sup>, atualizando e introduzindo um conjunto de alterações no funcionamento e financiamento da proteção civil da UE. Neste contexto, salienta-se, pela sua importância, e nomeadamente, a criação em Maio de 2013 do *Centro de Coordenação de Resposta e Emergência* (CCRE), substituindo o anterior *MIC – Monitoring and Information Center*; a constituição de uma *Capacidade Europeia de Resposta de Emergência* (CCRE), assente em peritos dos Estados-membros com formações específicas que dotam a UE de uma reserva interventiva em caso de necessidade; a atualização do *Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência* (SCCIE)<sup>14</sup>, entre as autoridades dos Estados-membros; e por último, a continuidade dos *Programas de Formação*, tendentes a uniformizar e reforçar capacidades operacionais dos técnicos e equipas que se desloquem para as zonas e locais de emergência e desastre. Nesta diretiva legislativa promove-se também uma alteração concetual importante, tornando o Mecanismo da União mais abrangente e flexível, possibilitando a sua ativação por organizações internacionais fora do espaço europeu, nomeadamente pelas Nações Unidas. É também importante ressaltar que se aposta, e enfatiza, uma maior coordenação de meios e esforços, assente em processos de prevenção, planeamento e gestão de riscos, de forma a implementar uma capacidade de resposta mais adequada às necessidades e menos dependente do sistema vigente “*ad-hoc*”.

#### 4. Estratégia de segurança interna

Baseado na visão de “*uma Europa aberta e segura que sirva e proteja o cidadão*”, o Programa de Estocolmo (2010) assume-se como charneira entre os programas anteriormente desenvolvidos com essa finalidade, e a redefinição de um conjunto de orientações estratégicas,

---

<sup>13</sup> *Mecanismo de Proteção Civil da Comunidade* (Decisão 2001/792/CE, Euratom do Conselho, de 23 de outubro de 2001); *Mecanismo Comunitário no domínio da Proteção Civil* (Decisão 2007/779/CE, Euratom do Conselho, de 8 de novembro de 2007).

<sup>14</sup> CECIS (*Common Emergency, Communication and Information System*).

passíveis de dar resposta aos desafios que se continuam a colocar, sobretudo no espaço europeu, nos domínios da liberdade, segurança e justiça. Considerando o dever de centrar a *atenção nos interesses e necessidades dos cidadãos*, elege-se, como desafio, o de *assegurar o respeito das liberdades fundamentais e da integridade e ao mesmo tempo garantir a segurança na Europa*. Define-se a prossecução de seis grandes prioridades políticas:

- *“Promover a cidadania e os direitos fundamentais;*
- *Uma Europa do direito e da justiça;*
- *Uma Europa que protege;*
- *Acesso à Europa num mundo globalizado;*
- *Uma Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de migração e de asilo;*
- *O papel da Europa num mundo globalizado – a dimensão externa”.* (p. 4-5)

Embora seja óbvia a inter-relação entre estes seis grandes eixos de prioridades, dedicar-se-á aqui particular atenção ao que se refere a *Uma Europa que protege*. No seu conteúdo justificativo e explicativo, é salientado que *“deverá ser desenvolvida uma estratégia de segurança interna para continuar a melhorar a segurança na União e assim proteger a vida e a integridade dos cidadãos europeus e combater a criminalidade organizada, o terrorismo e outras ameaças. A estratégia deverá ter por objetivo o reforço da cooperação em matéria de aplicação da lei, de gestão das fronteiras, de proteção civil e de gestão de catástrofes, bem como a cooperação em matéria de justiça penal, de modo a tornar a Europa mais segura.”* (p. 5)

Com um capítulo especificamente dedicado a esta temática, define-se no seu preâmbulo *“de que o reforço das ações a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação com ações a nível regional e nacional, é essencial para a proteção contra ameaças transnacionais.”* (p. 17) Apresentam-se, depois, os princípios essenciais do que se define ser a prossecução operativa de uma estratégia de segurança interna, nas suas múltiplas e diferentes dimensões. Cruza-se aqui a definição dos referidos princípios que balizam a construção da estratégia, com

referenciais de âmbito concetual e metodológico, passando pela apresentação de propostas de reforço e melhoria das relações de cooperação e interoperabilidade entre as entidades e serviços dos Estados-membros que lidam com estas matérias de segurança. A tónica assenta, com particular incidência, nos domínios do *security*, incluindo os vários tipos de *criminalidade grave e organizada* e o *terrorismo*, derivando, por último, para as dimensões do *safety*, através do que se considera dever *ser uma gestão global e eficaz das catástrofes da União*.

É esta, pois, a matriz do que se pretende vir a constituir como domínio central do modelo de governação em relação à estratégia de segurança interna da União Europeia: promover políticas comuns sobre os distintos domínios da vida pública europeia, através de uma padronização e concentração de competências e responsabilidades nos órgãos de governação central da UE.

O dimensionamento das políticas de proteção civil a nível europeu, integradas num paradigma mais abrangente e global de segurança, parece, pois, caminhar, como se infere do exposto, para modelos de governação centralizadores e diretivos, regulados através das instituições de decisão da UE. Não se conhecendo ainda na prática, os efeitos e consequências desta contextualização, pode, contudo, ser levantado um conjunto de interrogações que, teórica e concetualmente, permitem discutir e refletir sobre eventuais impactos das respetivas opções.

Nas narrativas que suportam esta nova configuração das políticas de segurança, estão subjacentes, em termos de discurso manifesto, intenções de melhorar e capacitar a rapidez e a qualidade de resposta, tanto dentro do espaço europeu como fora dele. Cumulativamente, salienta-se uma política mais eficiente e eficaz, nomeadamente na gestão dos recursos de resposta às emergências, permitindo adequar as diferentes capacidades nacionais, sem sobreposições de meios, rentabilizando eventuais desperdícios. Ainda, e também, a possibilidade, que decorre das anteriores, de se poder definir ativações de especialidades que se complementem e não conflituem entre si nos teatros de operações.

Não pretendendo obstar a estas asserções, até porque não se dispõe de informação e elementos que permitam contestar, ou afirmar, o seu contrário, poder-se-ia, contudo, levantar um conjunto de questões a constituir-se em investigação sobre esta matéria, apresentando-se como

um universo interessante de pesquisa científica. Podendo assumir o benefício da dúvida, em relação à finalidade e aos objetivos subjacentes às preocupações e intenções apresentadas nas representações oficiais, continua, contudo, a faltar a indicação do lugar que os cidadãos e a sociedade civil ocupam neste universo político e social. Será que os modelos propostos pretendem, efetivamente, incorporar na definição e prossecução das políticas e paradigmas organizacionais da segurança na UE a participação da sociedade civil, e dos cidadãos?

A publicação pelo *European Organisation for Security* (EOS, 2009), do Livro Branco da Proteção Civil<sup>15</sup>, vem sistematizar, no domínio da proteção civil, as principais ideias força do modelo pretendido em termos europeus. Nas suas *propostas para uma mudança*, são apresentadas um conjunto de sete grandes *recomendações*. Justificam-se estas recomendações com a indicação, entre outras, de que “*The key to the future development of a Civil Protection at European level lies in striking the right balance between two most important principles: subsidiarity to national responsibility and European solidarity (increasingly, protection of citizens cannot be accomplished by a MS in isolation but by means of cooperation)*” (p. 10)<sup>16</sup>.

Este documento, que deve ser consultado de modo integrado e unitário, contextualiza os perigos e as ameaças que impendem sobre o espaço europeu, efetua o diagnóstico e a identificação das necessidades e das carências existentes, e identifica e promove as respetivas propostas de ação. Contudo, e para efeitos desta apresentação, seleciona-se apenas o disposto na recomendação n.º 7, dado constituir a matriz central do que aqui se tem vindo a expor. Nessa recomendação é referida a importância de “*apoiar o desenvolvimento de questões sociais, envolvendo a sociedade civil na prevenção e na resposta à crise, uma participação adequada dos meios de comunicação, e um apoio médico melhorado*”. (p. 17) Dentro dela, merecem, no entanto, saliência especial

<sup>15</sup> “*White Paper, towards a harmonized EU Civil Protection*”.

<sup>16</sup> “*A chave para o desenvolvimento futuro de uma proteção civil a nível europeu reside em encontrar o justo equilíbrio entre dois dos mais importantes princípios: subsidiariedade da responsabilidade nacional e a solidariedade europeia (cada vez mais, a proteção dos cidadãos não pode ser realizada por um Estado-membro isoladamente, mas apenas por meio de cooperação)*” (tradução do autor).

dois subpontos que referem, num caso o *envolvimento da sociedade civil na prevenção de emergências e na resposta às crises* e, no outro, a *melhoria da coordenação e as boas práticas para poder apoiar os cidadãos em situações de emergência*. Numa leitura mais atenta, não deixa, no entanto, de estar subjacente a já referida postura *top-down*, em que a sociedade civil e os cidadãos se constituem como recetores das orientações e ações levadas a cabo pelas entidades oficiais, contando com o apoio de *stakeholders* especializados nessas intervenções. É, aliás, relevante, na apresentação da finalidade do EOS, a referência explícita de que o objetivo principal é a constituição de um “*mercado de segurança europeu, que garanta os interesses dos Estados-membros e satisfaça as necessidades políticas, económicas e sociais*”. (p. 20)

## 5. Nota conclusiva

Numa ótica iminentemente tematizadora, e recuperando alguns dos conceitos anteriormente apresentados, poderão ser levantadas várias interrogações, nomeadamente, e entre outras, se será que se caminha para o que foi definido por Somers (2010) como a *contratualização da cidadania*? Ainda dentro desta mesma linha de raciocínio, poderá também ser questionado se se estará em presença de uma reconfiguração de relações e poderes, onde os custos da gestão dos riscos e da segurança se transferem do Estado para os cidadãos (Sociedade Civil), como bens transacionáveis no Mercado?

Ao entrar em definitivo no discurso político, a segurança em proteção civil constitui-se numa área económica e simbólica apetecível, podendo concorrer para a transferência das narrativas até então localizadas no domínio de uma cultura social de responsabilidade do Estado, para outras localizadas nos mecanismos de Mercado, traduzindo o que Somers (2010) definiu como *narrativas de conversão*, com as suas inerentes consequências.

Não se pode, obviamente, ignorar algumas das políticas públicas e das iniciativas que foram sendo levadas a cabo em ordem a promover a participação da sociedade civil na governação europeia. A inclusão das Organizações Não Governamentais (ONG's) enquanto organismos

da sociedade civil constituiu um passo em frente nesta consagração. Reside aqui uma das possíveis razões explicativas desta dificuldade formal em estabelecer uma adequada intervenção e participação pública nos domínios da governação europeia. Se, em relação ao cidadão, se pode afirmar que ele existe, e é reconhecido, mas não tem um papel realmente atribuído, já em ordem à Sociedade Civil, ela constitui uma esfera fundamental de suporte de legitimação das iniciativas políticas da UE. No conceito de cidadania, embora imbuído de direitos, consagrados juridicamente, o cidadão individual não se afirma como protagonista, mas sim como beneficiário. Não é despiciente a consideração aduzida por Gal Ariely (2011) de que, “*dentro das normas dos direitos humanos, muitos dos direitos civis são, de facto, direitos humanos*”, não podendo, pois, a cidadania ser entendida enquanto um fenómeno *unitário*, mas sim como um conceito *unificado*, congregando, multidimensionalmente, características sociais, políticas e culturais (p. 214).

Em relação à Sociedade Civil, constituindo uma presença regular nos discursos e narrativas oficiais, é com frequência considerada como parceiro institucional da governação europeia, sendo referenciada a importância da sua participação e dos seus contributos na construção do *modelo europeu*. Contudo, raras, ou nulas, são as repercussões que daí advêm para esse processo construtivo. Contrariamente ao conceito de cidadania europeia, o de Sociedade Civil europeia, conforme salienta Smismans (2009), nunca foi definido nos Tratados de Fundação da UE. De acordo com este mesmo autor, na dissertação que efetua sobre a relação entre os conceitos de cidadania e Sociedade Civil, aplicados ao caso europeu, a *cidadania europeia é concebida mais em termos de direitos e identidade do que como um estatuto participativo*.

A importância subjacente à discussão das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil não é, como se percebe, meramente retórica. As relações estabelecidas entre estas dimensões da governação, articuladas com os efeitos que se produzem, normativa e empiricamente, conduzem a consequências que podem ter sinais e sentidos opostos. Os domínios da segurança e da proteção civil não ficam de fora deste quadro de referência. Também eles têm vindo a registar um deslocamento que, mais do que opções técnicas e operacionais de gestão, se situam no domínio do relacionamento dos três pilares da esfera pública e, por

inerência, nos modelos de governação. Como é evidente, as implicações que daqui decorrem em termos de exercício de participação pública são também condicionadas pelas relações de poder estabelecidas, tanto podendo conduzir a ações de envolvimento dos cidadãos e ao exercício da cidadania, enquanto *direito a ter direitos*, como, pelo contrário, resultando em processos de subalternização e secundarização, apesar dos discursos e representações oficiais salientarem o oposto. Pensa-se não fugir muito à realidade se for afirmado serem estas últimas que têm vindo a prevalecer.

## REFERÊNCIAS

- Ariely, Gal (2011) – *Spheres of citizenship: The role of distinct perceived threats in legitimizing allocation of political, welfare and cultural rights in Israel*, *International Journal of Intercultural Relations*, 35, Science Direct, Elsevier, Ltda;
- Aragão, Alexandra (2009) – *A Prevenção de Riscos em Estado de Direito Ambiental, Risco, Cidadania e o Papel do Estado num Mundo Globalizado*, CES, Coimbra;
- Aragão, Alexandra (2010) – *Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma proteção civil eficaz e justa*, in *Risco, vulnerabilidade social e estratégias de planeamento: uma abordagem integrada* (Projeto apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia), <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/15264/1/Preven%C3%A7%C3%A3o%20de%20riscos%20e%20vulnerabilidade%20social%20na%20UE%20Alexandra%20Arag%C3%A3o.pdf> (acedido em 27 de Julho de 2015)
- Comissão Europeia (2010) – *Estratégia de Segurança Interna da EU em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM (2010) 673 Final, Bruxelas;
- European Organisation for Security (2009) – *White Paper – Towards a Harmonized EU Civil Protection*, EOS Civil Protection Working Group;

- Freitas, Ana (2011) – *Evolução da Proteção Civil a nível Comunitário, Relatório do Núcleo de Apoio Técnico e Relações Internacionais da ANPC*, ANPC, Carnaxide;
- Garcia, Maria da Glória (2012) – *A Tripla Cidadania: A Nação, A Europa, o Mundo*, Instituto de Estudos Académicos para Seniores – Adriano Moreira, Academia das Ciências de Lisboa, Lisboa;
- Marshall, T.H. & Bottomore, Tom (1992) – *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London;
- Monteiro, Paiva, (2009) – *Os riscos e o sistema europeu de Proteção Civil*, in *Territorium*, n.º 16, Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, Coimbra;
- Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2005) – *A Typology of Public Engagement Mechanisms*, Science, Technology & Human Values, vol. 30, n.º 2, Sage Publications;
- Smismans, Stijn (2009) – *European civil society and citizenship: complementary or exclusionary concepts*, *Policy and Society* 28, Science Direct. Elsevier, Ltda;
- Somers, Margaret R. (2008) – *Genealogies of Citizenship – Markets, Statelessness and the Right to Have Rights*, Cambridge University Press;
- Staeheli, Lynn A. (2008) – *Citizenship and the problem of community*, *Political Geography*, Elsevier, Ltda;
- União Europeia (2010) – *Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo;
- União Europeia (2010) – *Estratégia de segurança interna da União Europeia – Rumo a um modelo europeu de segurança*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade,  
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide,  
1099-032 Lisboa, Portugal.

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

---

# NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

## 1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review*, através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

## 2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

## 3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

*Primeiras citações – exemplos:*

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, I, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
- António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade*, I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

- Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

*Citações seguintes – exemplos:*

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, cit., pp. 155 e ss.

#### 4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

#### 5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:

- fazem-se parágrafos nas notas;
- apenas se usa **negrito** nos títulos;
- o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou sublinhado).
- toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz <sup>1</sup> .	diz <sup>2</sup> .
” <sup>3</sup>	4”
diz <sup>5</sup> .	diz. <sup>6</sup>
“Esta decisão”, diz Gouveia	“ <i>Esta decisão</i> ”, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

## **6. Revisão das provas**

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excepcionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excepcionalmente poderão alterar os originais entregues.

## **7. Redação da Revista de Direito e Segurança**

Instituto de Direito e Segurança:  
*Campus* de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal  
E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)  
Sítio eletrónico: [www.ides.pt](http://www.ides.pt)



## RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

### *Conselho Científico*

Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.<sup>a</sup> Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof.<sup>a</sup> Doutora Cristina Queiroz

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor David López Jiménez

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José Fontes

Prof. Doutor José Octávio Serra Van-Dúnem

Prof. Doutor José João Abrantes

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Nuno Parreira da Silva

Prof. Doutor Pedro Daniel

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.<sup>a</sup> Doutora Sofia Santos

Número Especial  
SEGURANÇA  
COMUNITÁRIA  
E PROTEÇÃO CIVIL

*Jorge Bacelar Gouveia e Duarte Caldeira*  
Proteção Civil, uma dimensão civilizacional

*Ana Maria Oliveira*

A importância dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) em Proteção Civil

*António M. D. Carvalho*

Proteção Civil: A Tipificação Penal e a Investigação dos Incêndios, Instrumentos Indispensáveis à sua Redução

*António Duarte Amaro*

A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal

*António Duarte Amaro*

A Proteção Civil e os seus Agentes  
– Atribuições, Competências e Responsabilidades

*Carlos Alberto Rabaçal*

*José Luís Bucho*

*Nuno Miguel de Sousa*

Proteção Civil Municipal  
– Um Produtor de Segurança Comunitária  
O Caso Paradigmático do Concelho de Setúbal

*Isabel A. dos Santos*

*Lia Vasconcelos*

*Iva M. Pires*

Comunicação de Risco  
– Da Persuasão à Capacitação

*Manuel João M. Ribeiro*

Segurança e Proteção Civil: reflexão sobre cidadania e participação pública