

A Proteção Civil em Portugal – Visão Panorâmica

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.6>

António Amaro

Centro de Investigação sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito,
Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, Portugal

<https://orcid.org/0000-0002-6677-4637>

amaro@scml.pt

Resumo

É inquestionável que o território nacional se encontra sujeito a uma variedade de riscos naturais, tecnológicos e mistos, que promovem um sentimento coletivo de insegurança e de incerteza face aos potenciais danos que podem causar nas pessoas, animais e ambiente. É neste contexto, de elevada complexidade e incerteza, que se move a Proteção Civil, onde tem de imperar, para funcionamento adequado, a articulação de agentes dos mais variados âmbitos, quer políticos, quer técnicos, quer operacionais, implicando cultura organizacional, qualificação e doutrina comuns. O texto que ora se apresenta procura retratar de forma panorâmica o estádio atual da Proteção Civil de Portugal.

Palavras-chave

proteção civil, riscos, agentes, Portugal

Introdução

A segurança das comunidades compreendida como direito fundamental de cidadania é, hoje, uma das temáticas mais destacadas e prioritárias, quer na agenda política dos Estados, quer nos média e na sociedade em geral, em diferentes escalas e dimensões, perante os complexos cenários de ameaças e riscos de “velha e nova tipologia” que adensam a sensação de vulnerabilidade e agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos que, entretanto, se tornaram socialmente mais reflexivos.

De igual modo, a proteção civil, enquanto um dos pilares da segurança nacional, cuja dinâmica é transversal a toda a sociedade, assume, hoje, tal como a segurança, uma importância crucial no desenvolvimento económico e social do país, exigindo, do poder político, políticas públicas sustentadas e participadas que ponham esta problemática na ordem do dia, face às ameaças internas e externas. Nesta perspetiva, uma análise e avaliação de riscos consistentemente objetiva tem de abordar de forma holística e integrada os acidentes graves e catástrofes – objetivo primeiro da proteção civil – reforçando as preocupações de segurança, essencialmente, através de medidas preventivas direcionadas para a segurança das populações, juntamente com as necessidades de socorro atempadas e coordenadas quando os riscos se manifestarem. Contudo, importa salientar que, entre nós, a proteção civil é ainda uma atividade recente e, como se verá, de pobreza regulativa ao nível constitucional. Efetivamente no regime que prevaleceu em Portugal até ao 25 de abril de 1974, as funções de proteção civil no nosso país eram assumidas pela Organização Nacional da Defesa do Território, criada no âmbito da Legião Portuguesa, nos termos da Lei n.º 2093 (1958), “sob a superior direção do Ministro da Defesa Nacional” (p. 503).

Com a extinção da Legião Portuguesa e da Organização Nacional da Defesa do Território, nos termos do Decreto-Lei n.º 171/74 (1974), o país ficou sem uma entidade administradora da proteção civil, até à publicação do Decreto-Lei n.º 78/75 (1975), que criou o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), também na dependência do Ministério da Defesa Nacional. E só cinco anos volvidos é publicado o Decreto-Lei n.º 510/80 (1980), que define a organização, atribuições e competências do SNPC. Ora, no Número 2 do Preâmbulo deste diploma pode ler-se uma importante clarificação concetual, ou seja, a distinção entre a função da Proteção Civil e do SNPC. A função, pode dizer-se, é uma atividade multidisciplinar e plurisectorial que diz respeito a todas as estruturas da sociedade, responsabilizando cada um e todos os cidadãos. O SNPC pretende ser o instrumento do Estado capaz de dar execução às diretivas e determinações emanadas superiormente.

Em paralelo, com a construção do diploma organizativo do SNPC, nasce um movimento liderado pela Liga dos Bombeiros Portugueses, que acaba por resultar na aprovação pela Assembleia da República da Lei n.º 10/79 (1979), que criou o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), aprovando-se, no ano seguinte, pelo Decreto-Lei n.º 418/80 (1980), a respetiva lei orgânica (Amaro, 2012).

É neste contexto que, só 10 anos depois, o Parlamento inicia a discussão de um projeto de diploma tendente à aprovação de uma Lei de Bases de Proteção Civil, enquanto função de soberania da responsabilidade do Estado.

No dizer de Gouveia (2018a, p. 825), reconhecia-se, assim, o caráter tardio e residual do estatuto jurídico-constitucional da proteção civil, sendo que a única referência constitucional ao conceito (e apenas na redação do texto constitucional de 1997) surge atribuída às Forças Armadas como uma missão lateral:

as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação. (Lei Constitucional n.º 1/97, 1997, art. 275, n.º 6)

Em 1991, foi então aprovada a Lei n.º 113/91 (1991), instituindo-se, assim, a primeira Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), onde se definiu que:

a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram. (art. 1)

Esta visão instrumental da proteção civil, em que o cidadão assume, a par do Estado, uma função de destaque, é seguida nas alterações legislativas que se sucederam à primeira Lei de Bases e em especial na segunda Lei de Bases, aprovada pela Lei n.º 27/2006 (2006), adiante designada LBPC, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011 (2011), de 30 de novembro, e pela Lei n.º 80/2015 (2015), de 3 de agosto, que a republica.

Na verdade, nos dias de hoje, a perceção da proteção civil é muito mais ampla do que o tradicional socorro desenvolvido pelos corpos de bombeiros, não só pelo seu “carater permanente, multidisciplinar e plurissectorial cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover a sua execução de forma descentralizada” (Lei de Bases, Lei n.º 27/2006, art. 1, n.º 2), mas também perante a multiplicação dos agentes de proteção civil, e pela diversificação dos riscos que lhes cabem prevenir e defender. De facto, cumpre salientar que a gestão do risco tem assentado, tradicionalmente, no monopólio da componente da resposta em detrimento da componente da prevenção. Contudo, pelo menos ao nível legislativo, e em linha com o enquadramento internacional vigente, assistimos a uma alteração progressiva do paradigma da gestão de consequências para o da gestão do risco, isto é, uma transição da resposta para o foco na prevenção. Finalmente, ao invés do que sucede com as outras estruturas da segurança nacional, a Proteção Civil tem um enquadramento descentralizado, não sendo única para todo o território, ainda que essa atividade seja desenvolvida a nível nacional e local. É a própria Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006) que, nos termos do Artigo 2.º, Número 2, assinala que nas regiões autónomas as políticas e ações de proteção civil são da responsabilidade dos respetivos governos regionais. Na verdade, a assunção da responsabilidade da Proteção Civil pelo Estado não impede que a sua base sociológica seja fundamentalmente municipal, pela simples razão da maior proximidade das respetivas estruturas com os riscos (Gouveia, 2018, p. 835).

Funções da Proteção Civil

O Artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, na versão atual, consagra que “todos têm direito à liberdade e à segurança” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, art. 27).

A nosso ver, é neste quadro que se insere a atual Lei de Bases, Lei .º 27/2006 (2006), na redação atual, definindo proteção civil como:

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 risco quando aquelas situações ocorram. (art. 1, n.º 1)

Na Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006) são definidos como objetivos fundamentais do sistema de Proteção Civil:

- prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes;
- atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;
- socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em risco, proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;
- apoiar a reposição de normalidade da vida das pessoas e áreas afetadas por acidente grave e catástrofe.

Estes objetivos da Proteção Civil encontram-se alinhados com as fases do designado “ciclo das emergências” ou “ciclo da proteção civil”, ou seja, antes da catástrofe deve pontificar a previsão, prevenção e preparação em ordem à mitigação do risco. Havendo manifestação do risco e durante a emergência pontifica a fase do socorro; e depois, na fase pós catástrofe, pontificará a recuperação e a reabilitação (Figura 1).

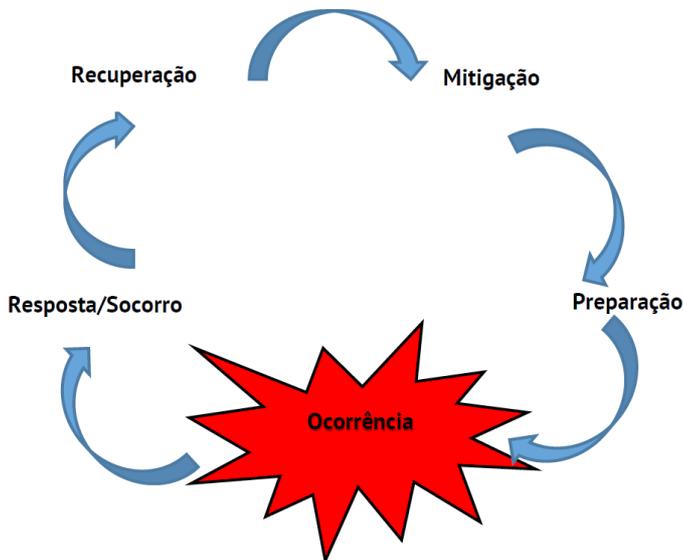


Figura 1 Fases da gestão de emergência.

Já no Número 2, do mesmo Artigo 4.º da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006), especifica-se que a atividade de proteção civil se exerce nos seguintes domínios: “a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos; b) Análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco”.

Ora, muito embora estas alíneas não configurem uma fase do ciclo da emergência e proteção civil, constituem a base de todo o processo. Sem o conhecimento e compreensão dos riscos, ou seja, do que pode acontecer, onde, com que magnitude e quem (ou o quê) será afetado, “susceptibilidades/vulnerabilidades” e de que forma, todas as ações tendem a surgir como bastante inconsequentes: “c) Informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades”.

Esta alínea c) do Artigo 4.º Número 2 da LBPC (Lei n.º 27/2006, 2006), constitui uma ferramenta de larga abrangência, envolvendo desde a preparação, mitigação, resposta e recuperação, ou seja, afigura-se como um instrumento fundamental em todo o ciclo da emergência. Esta relevância é reforçada no Artigo 7.º da Lei de Bases, sob a epígrafe “Informação e Formação dos Cidadãos” (Lei n.º 27/2006, 2006). Tal desiderato é fundamental não só para o processo de sensibilização e consciencialização dos cidadãos face aos riscos e à sua manifestação, mas também porque, em regra, nos primeiros momentos estamos sozinhos perante as consequências da ocorrência, sendo desejável o domínio de medidas básicas de autoproteção até à chegada do socorro.

1. Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;
2. Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional.

Estas alíneas d) e e) do Artigo 4.º Número 2, da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006), inserem-se nas atividades de preparação.

A alínea “f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais” (Lei n.º 27/2006, 2006) enquadra-se de igual modo, no âmbito do processo de preparação/mitigação.

Já a alínea “g) Previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos” insere-se na preparação e resposta, com vista à mitigação.

Por outro lado, a Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 5) alicerça-se também, num conjunto de oito princípios, aplicáveis às atividades de proteção civil: *prioridade* da prossecução do interesse público; *prevenção* para antecipar riscos e minimizar os efeitos dos acidentes graves ou catástrofes; *precaução* para diminuir os riscos; *subsidiariedade* para apoio e intervenção dos níveis superiores quando os níveis inferiores não possam alcançar os objetivos; *cooperação* entre todas as entidades públicas e privadas, incluindo os cidadãos ao nível individual; *coordenação* na execução das políticas ao nível nacional, regional, distrital e municipal; *unidade de comando* para potenciação da atuação, respeitando as cadeias de comando dos vários agentes de proteção civil e demais entidades intervenientes; *informação* traduzida no dever de divulgação das informações de proteção civil.

Considerando finalmente o caráter permanente da Proteção Civil, a lei prevê a possibilidade dos órgãos competentes, em contexto de crise, declararem a situação de alerta, contingência ou calamidade, em função da natureza das ocorrências a enfrentar e a gravidade dos seus efeitos, produzidos ou expectáveis, nos termos do Capítulo II, Artigos 8.º a 30.º da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006).

A Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006) define também o enquadramento, coordenação, direção e execução da política de proteção civil, indicando o seu Artigo 31.º que “a Assembleia da República contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de proteção civil e para fiscalizar a sua execução”, competindo ao Governo “a condução da política de proteção civil” (art. 32), sendo o primeiro-ministro o “responsável pela direção da política de proteção civil”, podendo delegar competências no ministro da Administração Interna” (art. 33; Tabela 1). Na mesma LBPC explicitam-se as competências e a composição das comissões de proteção civil de âmbito nacional, distrital e municipal bem como a possibilidade da existência de unidades locais de proteção civil (art. 34 a art. 43).

Tabela 1 Estruturas de direção e coordenação política.

Nível	Direção política	Coordenação política
Nacional	Secretário de Estado da Proteção Civil por delegação do ministro da Administração Interna	Comissão Nacional Proteção Civil (presidida pelo ministro da Administração Interna)
Regional	Secretário de Estado da Proteção Civil, coadjuvado pelo Comandante Regional	Proteção Civil (presidida por um dos três presidentes de Câmara designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses)
Municipal	Presidente da Câmara	Comissão Municipal Proteção Civil (presidida pelo presidente da Câmara)

Ainda no tocante à estrutura de proteção civil no continente nacional, a Lei de Bases estabelece a Autoridade Nacional de Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 44), hoje Autoridade Nacional de Emergência de Proteção Civil (ANEPC), criada através do Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), de 1 de abril, que

tem por missão, entre outras, planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos. (art. 3)

É indicado que a estrutura da Proteção Civil se organiza ao nível nacional, regional, distrital e municipal (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 45). Contudo, nos termos dos Artigos 22.º e 23.º, do Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019; Lei Orgânica da ANEPC), são criados os comandos regionais cuja circunscrição territorial corresponde à Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II e os comandos sub-regionais, cuja circunscrição territorial corresponde ao território das entidades intermunicipais do continente (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III) desaparecendo o nível distrital, situação que contraria o Artigo 45.º, da Lei de Bases onde se refere que a “estrutura da proteção civil organiza-se ao nível nacional, regional, distrital e municipal” (Tabela 2). Importa salientar, também, que a ANEPC, enquanto autoridade nacional em matéria de emergência e proteção civil, “é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e de meios próprios” (Decreto-Lei n.º 45/2019, 2019, art. 2, n.º 1), sucedendo à ANPC que resultou da fusão do Serviço Nacional de Proteção Civil, SNB e Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2007 (2007), tendo aglutinado as competências destas três entidades.

Estas competências foram ainda alargadas com a extinção e integração não só do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência em 2012, através do Decreto-Lei n.º 73/2012 (2012), alterado pelo Decreto-Lei n.º 163/2014 (2014), mas também pelo Decreto-Lei n.º 43/2020 (2020), que recria o Sistema Nacional de Planeamento Civil da Emergência, “em que a ANEPC deixou de ser o protagonista fundamental” (Gouveia, 2022, p. 197). De realçar também a integração de meios aéreos na esfera da ANEPC, através da extinção da Emergência de Meios Aéreos (EMA), através do Decreto-Lei n.º 57/2013 (2013). Entretanto, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), que confiou à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos meios aéreos, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/2018 (2018) criou um grupo de acompanhamento da implementação da reforma do modelo de gestão dos meios aéreos e definiu o modelo de transição do comando e gestão dos meios aéreos de combate aos incêndios rurais. Já o Artigo 32.º da Lei Orgânica da ANEPC (Decreto-Lei n.º 45/2019, 2019) explicita os protocolos do despacho dos meios, no âmbito dos incêndios rurais, do Sistema Integrado de Emergência Médica e das buscas e salvamentos marítimo e aéreo.

Tabela 2 Estruturas de comando operacional.

Nota. Elaboração própria, nos termos do Decreto-Lei n.º 90-A/2022 (2022), de 30 de dezembro, que aprova a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Nível	Comando Operacional
Nacional	Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil
Regional	Comandante Regional de Emergência e Proteção Civil
Sub-regional	Comandante Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil
Municipal	Coordenador Municipal de Proteção Civil
Local	Comandante do Corpo de Bombeiros
Teatro de operações	Comandante de operações de socorro

Assim, no quadro atual, à ANEPC compete:

planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra. (Decreto-Lei n.º 45/2019, art. 3, n.º 1)

AANEPC tem como órgãos, o presidente e o Conselho Nacional de Bombeiros, compreendendo a sua organização interna, quatro direções nacionais respetivamente a Direção Nacional de Prevenção e Gestão de Riscos, a Direção Nacional de Administração de Recursos, a Direção Nacional de Bombeiros e a Inspeção de Serviços de Emergência e Proteção Civil que coadjuvam o presidente na execução da política de proteção civil. A coordenação operacional de emergência e proteção civil e ainda o comando operacional integrado de todos os agentes da Proteção Civil, no respeito pela sua autonomia hierárquica própria, é executada e desenvolvida, conforme atrás assinalámos, através do Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil, dos Comandos Regionais de Emergência e Proteção Civil, do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (no âmbito da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II) e dos Comandos Sub-regionais da Emergência e Proteção Civil, nos termos dos Artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019) – Lei Orgânica da ANEPC. Compete ainda à ANEPC assegurar a coordenação institucional e operacional do Sistema Integrado de Operações de Proteção de Socorro (SIOPS) instituído pelo Decreto-Lei n.º 134/2006 (2006), alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011 (2011) e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013 (2013), de 31 de maio, garantindo o seu funcionamento nos termos previstos no Despacho n.º 3317-A/2018 (2018), de 3 de abril, do presidente da ANEPC, obrigando a que haja uma perfeita coordenação de todos os agentes num determinado teatro de operações.

Riscos e Agentes de Proteção Civil

O *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil* elaborado pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (2021), ferramenta de suporte às operações de proteção em caso de acidente grave ou catástrofe, procedeu à apresentação hierárquica, de acordo com o grau de risco e a potencial gravidade das suas consequências, a um conjunto de riscos naturais, tecnológicos e mistos a citar:

- incêndios florestais
- cheias e inundações
- sismos

- tsunamis
- rutura de barragens
- ondas de calor e vagas de frio
- secas
- acidentes graves de tráfego
- nevões
- destruição de praias e sistemas dunares
- acidentes industriais
- transporte de matérias perigosas por estrada, caminho-de-ferro e conduta (*pipeline*)
- deslizamentos/movimentos de vertentes
- galgamentos costeiros e erosão costeira
- colapso de estruturas/edifícios
- incêndios urbanos
- ciclones e ventos fortes
- ameaças nucleares, radiológicas, biológicas e químicos

Nesta perspetiva, o *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*

constitui-se como uma plataforma que se encontra preparada para responder, organizadamente, a situações de acidente grave ou catástrofe, definindo as estruturas de Direção, Coordenação, Comando e Controlo e regulando a forma como é assegurada a coordenação institucional e a articulação e intervenção das organizações envolvidas no SIOPS e de outras entidades públicas ou privadas a envolver nas operações. (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, 2021, p. 11)

Ora, para que seja possível assegurar a prevenção e resposta aos riscos atrás enunciados, entre outros, caso os mesmos possam ocorrer, a LBPC (Lei n.º 27/2006, 2006) define, nos termos do Artigo 46.º, como agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias:

- os corpos de bombeiros
- as forças de segurança
- as Forças Armadas
- os órgãos da Autoridade Marítima Nacional
- a Autoridade Nacional da Aviação Civil
- o INEM, I. P. (Instituto Nacional de Emergência Médica), e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde
- os sapadores florestais

Mais refere que “a Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social” (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 18). Impende ainda, nos termos do Artigo 46-A.º, especial dever de cooperação em matéria de proteção civil sobre:

- entidades de direito privado, detentoras de corpos de bombeiros, nos termos da lei;
- serviços de segurança;
- serviço responsável pela prestação de perícias médico-legais e forenses;
- serviços de segurança social;
- instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade;
- serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos;

- instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente dos setores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente, mar e atmosfera;
- organizações de voluntariado de proteção civil.

Além destas organizações, que se articulam operacionalmente, exceto as da alínea h) com o SIOPS nos termos do Artigo 48.º, também têm especial dever de cooperação os serviços e instituições de investigação técnica e científica, “com competências específicas nos domínios com interesse para a prossecução dos objetivos fundamentais da proteção civil”, nos termos dos Números 1, 2 e 3 do Artigo 47.º da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006).

No dizer de Gouveia (2018a), a tipologia que acabámos de enunciar padece de alguns desacertos e/ou fragilidades, a citar:

em primeiro lugar, está longe de poder ser exaustiva, ao omitir algumas categorias de agentes públicos que podem realizar atividades de proteção civil, como sucede com os diversos serviços das Regiões Autónomas, ou também porque omite a referência a todos os cidadãos, também chamados a desenvolver tarefas de proteção civil, como se esclarece logo na primeira disposição da LBPC;

Em segundo lugar, exagera na importância que confere a certas entidades mencionadas, na medida em que se é verdadeiro o papel do INEM na proteção civil, será residual – e, por isso, descabido aqui mencionar como categoria autónoma de agentes de proteção civil – a intervenção das demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde, os quais só criticamente podem ser contextualizados numa emergência;

Em terceiro lugar, confunde a função de agente de proteção civil com a atribuição, a título secundário, de missões de proteção civil, não sendo comparável, em termos de atribuições, os Bombeiros, as Forças Armadas e as Forças e os Serviços de Segurança, estas apenas chamadas a colaborar em tarefas de proteção civil, não sendo elas entidades de proteção civil tout court. (p. 864)

Passando ao domínio da ação concreta dos agentes de Proteção Civil e sem prejuízo da resposta a inúmeras ocorrências de pequena e/ou média

dimensão enunciadas nas normas operacionais da ANEPC, com destaque para os corpos de bombeiros nos termos do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 (2007), na redação atual, em situações normais e 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 náufragos e buscas subaquáticas.

Combate a Incêndios

Entre outros, os graves incêndios de 2017, relançaram em Portugal a discussão sobre os termos em que tem sido efetuada a apregoada prevenção, a preparação e também o comando e a coordenação dos vários agentes no teatro de operações. Vejamos, de seguida, os principais e mais relevantes intervenientes no âmbito do combate aos incêndios:

- Os corpos de bombeiros, o principal e mais relevante agente da Proteção Civil;
- A Unidade de Emergência de Proteção e Socorro da Guarda Nacional Republicana (GNR) que sucede ao Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro criado pelo Decreto-Lei n.º 22/2006 (2006), cujas funções foram ampliadas nos termos do Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 113/2018 (2018), competindo-lhe,

como missão específica a execução de ações de prevenção e de intervenção, em todo o território nacional, em situações de acidente grave e catástrofe, designadamente nas ocorrências de incêndios rurais, de matérias perigosas, de cheias, de sismos, de busca, resgate e salvamento em diferentes ambientes, bem como em outras situações de emergência de proteção e socorro, incluindo a inspeção judiciária em meio aquático e subaquático.

- A Força Especial de Proteção Civil, criada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), sucedendo à Força Especial de Bombeiros *Canarinhos* criada por Despacho n.º 22396/2007 (2007) e reorganizada pelo Despacho n.º 14546/2009 (2009);
- Os sapadores florestais, criados pelo Decreto-Lei n.º 109/2009 (2009), revogado pelo Decreto-Lei n.º 8/2017 (2017), e alterado pelo Decreto-Lei n.º 44/2020 (2020);
- As Equipas de Intervenção Permanente (EIP) sedeadas nos corpos de bombeiros, estando atualmente constituídas 552 equipas “envolvendo quase três milhares de operacionais” (Portaria n.º 322/2021, 2021, Preâmbulo), a que irão juntar-se mais 100 EIP aprovadas recentemente por Despacho n.º 411/2022 (2022), da Secretária de Estado da Proteção Civil. As EIP são constituídas ao abrigo do Número 5 do Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 (2007), na sua redação atual, estando a sua regulação, composição e funcionamento balizado pela Portaria n.º 322/2021 (2021), atrás referida, que revogou a Portaria n.º 1358/2007 (2007), a Portaria n.º 75/2011 (2011) e a Portaria n.º 148-A/2018 (2018);
- Importa salientar que, nos termos do Artigo 6.º, da Portaria n.º 322/2021 (2021), as EIP são constituídas por protocolo celebrado entre as câmaras municipais, as associações humanitárias de bombeiros e a ANEPC, e homologado pelo membro do gabinete da Presidência do Conselho de Ministros;
- As Forças Armadas, nos termos do Artigo 54.º, da Lei de Bases da Proteção Civil-Lei n.º 80/2015 (2015), de 3 de agosto;
- Os cidadãos, em especial nos primeiros momentos, antes da chegada das estruturas de socorro e proteção civil.

Urgência Pré-Hospitalar/Emergência Médica

A urgência pré-hospitalar ou emergência, como também é designada, é um domínio da proteção civil que tem vindo a ganhar importância crescente face à complexidade técnica de que se reveste e pela maior exigência e reflexividade social na prestação do socorro às vítimas de acidente ou doença súbita, desde o local da ocorrência à unidade hospitalar de referência. Neste âmbito, surge o papel preponderante do INEM, fundado no

Decreto-Lei n.º 34/2012 (2012), de 14 de fevereiro, com estatutos aprovados pela Portaria n.º 158/2012 (2012), de 22 de maio, cabendo-lhe definir, organizar e coordenar as atividades e o funcionamento do Sistema Integrado de Emergência Médica, que integra as seguintes entidades:

- INEM
- corpos de bombeiros
- Cruz Vermelha Portuguesa e Ordem de Malta
- Polícia de Segurança Pública (PSP; Amaro, 2012, p. 165)

Desencarceramento

A área de intervenção do desencarceramento é um domínio privilegiado dos corpos de bombeiros, integrando o seu currículo de formação inicial, consistindo em manobras de extração de vítimas encarceradas, retirando-as e estabilizando-as utilizando equipamentos específicos. Neste contexto, este domínio do socorro e proteção civil compete aos seguintes organismos:

- corpos de bombeiros
- Força Especial de Proteção Civil

Salvamento em Grande Ângulo

Esta área do socorro e da proteção civil que consiste, essencialmente, no resgate de vítimas em locais de difícil acesso, como sejam edifícios de grande altura ou, como é mais comum, em zonas de montanha ou noutros locais de risco acrescido, recorrendo a várias técnicas de rapel, escalada e montanhismo, tem como principais intervenientes as seguintes entidades:

- corpos de bombeiros
- Unidade de Emergência de Proteção e Socorro da GNR

Socorro a Náufragos e Buscas Subaquáticas

Este é um domínio muito específico da proteção civil, “envolvendo meios próprios e escassos, com a complexidade acrescida de ser uma realidade

com uma forte sazonalidade” (Gouveia, 2022b, p. 206). Estas atividades do Socorro a Náufragos e Buscas Subaquáticas, organizam-se no âmbito das seguintes entidades:

- Os órgãos da Autoridade Marítima, através do Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, nos termos do Decreto-Lei n.º 15/94 (1994), sendo responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos em navios ou embarcações;
- Ainda no âmbito da Marinha, funciona o Instituto de Socorro e Náufragos com estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 349/85 (1985), alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2001 (2001);
- Corpos de bombeiros (apenas em operações da terra para o mar, com cabos de vaivém), nos termos do socorro e buscas aquáticas em rios e lagoas.

No âmbito da Força Aérea funciona o Serviço de Busca e Salvamento Aéreo, responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com aeronaves nos termos do Decreto-Lei n.º 253/95 (1995), tendo como órgãos:

- o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento de Lisboa;
- o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento das Lages;
- as unidades de busca e salvamento constituídas por aeronaves e respetivas tripulações e, eventualmente equipas no terreno (Artigo 6.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 253/95, 1995, de 30 de setembro).

Neste contexto, a sobreposição de muitas destas competências obriga a uma coordenação eficaz e ao respeito pelas determinações contidas no SIOPS.

Ora, é sabido que nem sempre esta coordenação se faz da melhor forma, considerando que as instituições em presença, corpos de bombeiros, GNR, INEM, Autoridade Marítima, Cruz Vermelha Portuguesa, ou até as Forças Armadas, possuem natureza, culturas institucionais, experiência, disciplina e estatutos diversos, o que tem dificultado a dinâmica de coordenação mormente em intervenções de grande envergadura.

Como bem assinala Gomes (2019),

coordenar uma operação de socorro na qual intervêm entidades e organizações independentes umas das outras (corpos de bombeiros, GNR, sapadores florestais, pilotos de aeronaves, etc.) com diferentes origens, dinâmicas, posturas, níveis de formação, de instrução e de prontidão, é numa tarefa maior. Principalmente numa ocorrência como um incêndio rural, em que, contrariamente a um conflito armado, o “inimigo” não se pode render, tem de ser “aniquilado”. Quem coordena uma operação deste tipo, forçosamente tem de ter competências que lhe permitam liderar uma equipa técnica na avaliação das informações sobre a ocorrência em si, os meios disponíveis e os riscos em jogo; na definição de objetivos e da estratégia para os alcançar; na elaboração de um plano de ação que determine a forma como os meios se vão organizar e os resultados que se esperam da atuação desses meios; na comunicação do plano aos escalões subordinados; no controlo do rigor do cumprimento das orientações e da sua adequação à obtenção dos objetivos; na permanente análise e comparação dos resultados alcançados com os resultados expectáveis; na reavaliação e, eventual ajuste do plano de ação; isto é, no desenvolvimento de um ciclo de ação-reação, consubstanciado na tomada de decisão e na atuação em conformidade. (p. 128)

Por outro lado, exigindo as populações, que se tornaram mais reflexivas, um elevado nível de segurança e bem-estar, bem como a prevenção dos riscos e da qualidade do meio ambiente, torna-se cada vez mais imperioso que as estruturas de proteção civil competentes e, em especial, os serviços dependentes das autarquias procedam antecipadamente ao planeamento de emergência, em ordem à mitigação dos riscos naturais, tecnológicos e mistos que podem ocorrer nos respetivos territórios.

A relevância do âmbito municipal da Proteção Civil já tinha sido objeto da Lei n.º 65/2007 (2007), onde se definiu o enquadramento institucional e operacional da Proteção Civil naquele âmbito, ora alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 44/2019 (2019). Este diploma concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da Proteção Civil, ao abrigo das alíneas a) e d) do Artigo 14.º da Lei n.º 50/2018 (2018), definindo e reforçando o papel do presidente da Câmara como autoridade municipal de proteção civil, a quem compete, entre outras, declarar a situação de alerta e ativar e desativar o plano municipal de emergência, ouvindo, sempre que possível, a Comissão Municipal de Proteção Civil. Também são clarificadas as competências do Coordenador Municipal de Proteção

Civil e o estabelecimento da organização flexível dos respetivos serviços municipais de Proteção Civil.

Reforma do Sistema de Proteção Civil

Na sequência do relatório produzido pela Comissão Técnica Independente (CTI; Guerreiro et al., 2018) entregue na Assembleia da República a 12 de outubro de 2017, que apontou falhas estruturais e operacionais no modelo de prevenção e combate aos incêndios florestais e ao sistema de Proteção Civil, com destaque para o incêndio de Pedrogão, o Governo, mais uma vez reactivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), atrás referenciada, propôs-se reformar o sistema de Proteção Civil, através de três grandes princípios orientadores.

O *primeiro princípio* refere-se:

à aproximação entre prevenção e combate. Este princípio implica um reforço e progressiva reorientação de recursos para os pilares da prevenção e vigilância com uma nova centralidade do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural no sistema e o indispensável robustecimento do Instituto da Conservação da Natureza e Floresta, I.P., bem como o desenvolvimento da rede de guardas e sapadores florestais e do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da GNR, a par da insubstituível atuação dos municípios e das freguesias, em virtude da sua especial proximidade às populações e do efetivo conhecimento do território e das suas vulnerabilidades”. Assinala-se, também, “o papel vital dos produtores florestais, beneficiando da capacidade que a sua organização em Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) e outras Entidades de Gestão Florestal lhes assegura. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

Quanto ao segundo grande princípio – princípio da profissionalização e capacitação do sistema,

este princípio exige um forte investimento em I&D, o recurso às Instituições de ensino superior, envolvendo a intervenção de especialistas nas múltiplas áreas disciplinares relevantes, e a incorporação do conhecimento científico no planeamento, antecipação e gestão de ocorrências, bem como a qualificação técnica de todos os intervenientes. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

Ora, neste âmbito, não se conhece nenhuma instituição de ensino superior que abarque toda a vasta matéria multidisciplinar e interdisciplinar que deve constituir um currículo que enquadre o perfil do técnico superior de Segurança e Proteção Civil, cujas áreas referenciadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018 (2018), são, a nosso ver, insuficientes. Nesta linha, aguarda-se a anunciada reforma da Escola Nacional de Bombeiros, na sequência do relatório produzido pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 4156/2021 (2021) “Reformulação do Modelo de Governança e de Organização da Escola Nacional de Bombeiros e da Oferta de Ensino e Formação Profissionais nas Áreas dos Bombeiros e da Proteção Civil, em Articulação com a Oferta de Ensino Superior”.

Por outro lado, o Governo aposta também, neste domínio da capacitação do sistema, na necessidade de maior envolvimento das Forças Armadas, quer no âmbito do Apoio Militar da Emergência, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 (2013), quer no comando e gestão centralizada dos meios aéreos próprios do Estado, no combate aos incêndios florestais por parte da Força Aérea, conforme atrás foi salientado.

Já quanto ao perfil dos bombeiros – principal agente de proteção civil – o governo salienta que

importa também valorizar a contribuição impar do voluntário nas Associações Humanitárias de Bombeiros, conjugado com a profissionalização qualificada das Equipas de Intervenção Permanente, beneficiando do entrosamento comunitário dos Corpos de Bombeiros Voluntários, sem ignorar a evolução que a dinâmica sociodemográfica do território impõe e de forma ajustada ao risco. (Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

O terceiro princípio orientador versa a especialização do sistema

com vista a permitir a progressiva e tendencial segmentação de meios vocacionais para a proteção das pessoas e bens – missão primeira da proteção civil – e para a gestão dos fogos rurais, a qual exige uma intervenção altamente especializada. Esta segmentação não pode sacrificar a unidade de comando, sobretudo em operações de ataque ampliado, nem ignorar que o tipo de povoamento nos territórios de baixa densidade muitas vezes não permite a distinção entre a proteção das pessoas e bens e a gestão do fogo, questão que os planos municipais de ordenamento e de proteção civil

devem obrigatoriamente considerar. A par da reforma do sistema de prevenção e combate aos incêndios, importa reforçar a segurança das populações. Para o efeito, será necessário implementar medidas estruturais de proteção dos aglomerados populacionais, com o pleno envolvimento e responsabilização das autarquias e outras estruturas locais, bem como lançar mão de novos mecanismos de sensibilização, de pedagogia e de alerta. Impõe-se, ainda, aumentar a resiliência do território, promovendo uma nova lógica de intervenção na floresta, com maior enfoque no ordenamento, na gestão e na redução de riscos. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

Ainda na sequência dos trágicos incêndios de 2017, que vitimaram 117 pessoas, o Governo aprovou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017 (2017), definindo, no Número 2, cinco objetivos estratégicos, cada um deles com as suas áreas prioritárias de intervenção, totalizando 101 objetivos operacionais, a citar:

1. Fortalecer a governança na gestão de riscos:
 - a. Governança – nível nacional
 - b. Governança – nível local
2. Melhorar o conhecimento sobre os riscos:
 - a. Avaliação de riscos
 - b. Avaliação de danos
3. Implementar estratégias para a redução de riscos:
 - a. Ações de prevenção imaterial
 - b. Ações de prevenção estrutural
4. Melhorar a preparação face à ocorrência do risco:
 - a. Sistemas de monitorização, alerta e aviso
 - b. Planeamento de emergência

5. Envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos:

- a. Educação para o risco;
- b. Sensibilização e informação pública. (p. 5823)

No reforço da mesma linha de pensamento, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021 (2021) aprofunda tal orientação aprovando a estratégia nacional para uma *Proteção Civil Preventiva 2030*, dando assim

continuidade à *Estratégia 2018–2020* adotada pelo governo anterior, prosseguindo o esforço coletivo de atenuação das vulnerabilidades existentes e de controlo do surgimento de novos elementos expostos a riscos coletivos, enquanto se criam condições para uma efetiva avaliação da relação custo-benefício associada aos investimentos na gestão do risco. (p. 133)

Esta nova Resolução do Conselho de Ministros (Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, 2021), embora mantenha os cinco objetivos estratégicos anteriormente definidos, remete para compromissos de ordem internacional relevantes, ou seja,

a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (*Estratégia 2030*) insere-se num contexto internacional ancorada em três estratégias globais relevantes para a gestão de riscos, todas elas adotadas em 2015: o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes, o Acordo de Paris referente à adaptação às alterações climáticas, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030. Destas, o principal referencial da Estratégia 2030 é, em linha com o que já havia sucedido no período de 2018-2020, o Quadro de Sendai, adotado na 3.ª Conferência Mundial das Nações Unidas, em Sendai, no Japão, em 18 de março de 2015, o qual traçou como principal objetivo para o período até 2030 «prevenir novos riscos e reduzir os riscos de catástrofes existentes, através da implementação de medidas integradas e inclusivas (...), para prevenir e reduzir a exposição a perigos e vulnerabilidades a catástrofes, aumentar o grau de preparação para resposta e recuperação e assim reforçar a resiliência. (p. 133)

Resumindo, não falta legislação, nem medidas preconizadas e bem-intencionadas, mas de cariz reativo e sem uma estratégia clara e objetiva, baseada

na avaliação do que vem detrás. Continuam a faltar recursos técnicos abalizados, quer no que respeita ao planeamento e à gestão do combustível, quer quanto à sensibilização das populações, no sentido da autoproteção, fiscalização e vigilância, continuando a persistir os défices mais usuais, seja na coordenação operacional, seja na gestão e otimização de recursos seja, ainda, no planeamento da emergência. Entre as várias questões a colocar sobre a problemática da emergência e do seu planeamento quem, entre nós tem o saber para planear, no âmbito da Proteção Civil? Não é verdade que cada agente de Proteção Civil tem o seu próprio modelo formativo? Como é possível uma boa coordenação entre todos os agentes, em teatro de operações, se não existir doutrina básica comum, que cada agente de Proteção Civil deveria deter nesta área?

Não temos dúvidas de que os sistemas mais eficazes e eficientes na preparação dos desastres e as capacidades para a resposta devem ter base municipal/local, o que obrigaria as Câmaras Municipais a assumirem na plenitude o disposto na lei vigente, em especial do novo Decreto-Lei n.º 44/2019 (2019), competindo ao Estado criar condições para uma verdadeira municipalidade em proteção civil.

Medidas Governamentais Para a Legislatura 2020–2023

Parafrazeando Caldeira (2022, pp. 2–3), na sequência das eleições legislativas de outubro de 2019, o 22.º Governo Constitucional definiu como objetivo de legislatura para a proteção civil oito ações, relativas à proteção civil:

1. Aprovar um Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/30, nos termos atrás referidos, integrando todas as áreas de gestão de risco de catástrofe com um plano de financiamento associado, utilizando recursos nacionais e europeus do novo Quadro Financeiro Plurianual;
2. Concretizar o Plano de Gestão Integrada de Fogos Rurais, definindo um modelo de articulação horizontal de todas as entidades participantes na prevenção estrutural, nos sistemas de autoproteção das pessoas e infraestruturas (designadamente o programa Aldeia Segura/Pessoas Seguras), nos mecanismos de apoio à decisão e no dispositivo de combate aos incêndios rurais;
3. Implementar o novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas regionais e sub-regionais, em

estreita articulação com as entidades competentes e desenvolvido com a participação dos bombeiros voluntários e das autarquias locais;

4. Definir um modelo de resposta profissional permanente a riscos de proteção civil, com a participação da Força Especial de Proteção Civil, da GNR, das Forças Armadas, dos bombeiros sapadores, municipais e das equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários;
5. Concretizar até 2023 a aquisição de meios aéreos próprios para combate a incêndios rurais, de acordo com as prioridades definidas pela ANEPC e pela Força Aérea;
6. Definir requisitos tecnológicos e o modelo de gestão da rede de comunicações de emergência do Estado após o final da concessão ao SIRESP, em 2021;
7. Implementar o sistema de Planeamento Civil de Emergência nas redes da indústria, energia, transportes e mobilidade, comunicações, agricultura, ambiente, saúde e ciberespaço, integrando a adoção de medidas preventivas e de coordenação de resposta em caso de catástrofe ou situação de emergência, com vista a salvaguardar o funcionamento dos serviços públicos, das instituições do Estado e das infraestruturas críticas;
8. Executar o programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023, que permita a identificação dos perigos e a mitigação do risco, nomeadamente ambiental, sísmico, inundações e cheias em bacias urbanas, outros fenómenos naturais e ameaças – riscos nucleares/radiológicos/biológicos/químicos.

Das medidas atrás mencionadas merece realce, desde logo, a aprovação do Decreto-Lei n.º 82/2021 (2021), que “estabelece o Sistema de Gestão Integrado de Fogos Rurais no Território (SGIFR) nacional e define as suas regras de funcionamento” (p. 2), diploma que constitui, no dizer de Paulo Mateus (2021),

uma etapa importante para melhorar os processos de análise, decisão e operações do planeamento, da prevenção, da supressão e da recuperação. Em particular porque determina que as tarefas são realizadas por agentes qualificados, independentemente das entidades e de acordo com os padrões técnicos, físicos e psíquicos. (p. 9)

Efetivamente, o relatório da CTI, que estudou o incêndio extremo de 2017 de Pedrogão Grande, entre outros, refere que devem ser definidos, para cada posição/função a ocupar/desempenhar no SGIFR, perfis profissionais que determinem as competências e capacidades inerentes a essas posições/funções e criado o quadro de qualificações para o SGIFR. É em sintonia com esta preocupação, assevera Paulo Mateus, que está a ser construído o Plano Nacional de Qualificações dos Agentes do SGIFR.

Neste sentido,

a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2021, de 22 de março, confiou à AGIF, I. P., a coordenação da elaboração do PNQ – SGIFR, até ao final de 2021, através de plataforma colaborativa, envolvendo as entidades do SGIFR (ANEPC, GNR, Instituto da Conservação da Natureza e Floresta, I.P. e outras), a Escola Nacional de Bombeiros, a Agência Nacional para a Qualificação e Educação Profissional, a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, as universidades, os institutos politécnicos, a Direção-Geral do Ensino Superior e a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. (Mateus, 2021, p. 9)

Paradoxalmente, na sequência desta Resolução do Conselho de Ministros, o ministro da Administração Interna, através do Despacho n.º 4156/2021 (2021), designa o Professor Manuel Ribeiro para presidir ao grupo de trabalho de reformulação do modelo de governança e da organização da escola nacional de bombeiros e da oferta de ensino e formação de profissionais nas áreas dos bombeiros e da Proteção Civil, em articulação com a oferta de ensino superior – podendo isto significar abordagens diferentes e ou desarticulação para a mesma situação-problema: a qualificação dos agentes seja para o SGIFR, seja para outros riscos definidos no Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, 2021).

Para percebermos a importância da criação de competências comuns, veja-se o conjunto alargado e complexo de entidades que integram o SGIFR, nos termos do Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2021 (2021):

- Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF, I. P.)
- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.)
- ANEPC
- GNR

- PSP
- Polícia Judiciária (PJ)
- Forças Armadas
- Direção-Geral do Território (DGT)
- Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.)
- Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP)
- Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)
- comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR)
- autarquias locais
- corpos de bombeiros
- organizações de produtores florestais e agrícolas

Nos termos do Número 2, do diploma referenciado (Decreto-Lei n.º 82/2021, 2021) participam, ainda, no SGIFR os gestores de infraestruturas de interesse público e os proprietários de edifícios. A coordenação estratégica do SGIFR é assegurada pela AGIF, I.P, sendo de destacar o envolvimento incluso de entidades com responsabilidades na governança dos territórios.

Obviamente, as medidas ora enunciadas e consagradas no programa do Governo, só poderão ser avaliadas quando acompanhadas das correspondentes ações de suporte, que não vimos especificadas no documento.

A título exemplificativo os programas Aldeia Segura e Pessoa Segura – já anteriormente criados no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), com vista a reforçar a segurança das populações, geridos pela ANEPC e cuja execução deverá ser garantida pela GNR, corpos de bombeiros, PSP, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, nos termos fixados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018 (2018), que aprova a diretiva única “prevenção e combate” – constituem boas medidas de segurança e autoproteção, se implementadas na lógica de antecipação–reação–recuperação resiliente, o que implica financiamento atempado e recursos técnicos competentes para a sua direção, liderança e coordenação.

Ainda a registar, no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), atrás referida, quer as medidas de reforço das práticas pedagógicas, no sentido da autoproteção e sensibilização para a prevenção de comportamentos de risco nos ensinos básicos e secundário, quer o programa *Voluntariado Jovem pela Natureza e Florestas*, a cargo do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., constituem medidas importantes, mas cuja implementação é ainda incipiente.

Por outro lado, quer com base no Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, 2013) que define uma série de competências às juntas de freguesia, entre as quais competências relacionadas com a sua atuação no âmbito da proteção civil, quer com o espírito da Lei n.º 50/2018 (2018), de 16 de agosto, que reforçou as competências das autarquias locais no domínio da proteção civil, o Decreto-Lei n.º 44/2019 (2019) cria, nos termos do Artigo 8.º, as Unidades Locais de Proteção Civil “enquanto fórum de excelência para, na sua área geográfica, em articulação com os serviços municipais de proteção civil promoverem a concretização das ações fixadas pelas juntas de freguesias”.

Ainda não existe muita informação relativa às Unidades Locais de Proteção Civil, sabendo-se, no entanto, que estão instaladas/constituídas formalmente 71 Unidades Locais de Proteção Civil e 56 estão em fase de constituição num total de 2.882 freguesias (Peixoto, 2019).

Finalmente, considerando que, a nosso ver, começa no patamar local (Junta de Freguesia) a base para a construção de comunidades mais resilientes, seja devido à proximidade aos cidadãos, seja devido ao conhecimento das vulnerabilidades do seu território, este patamar da segurança/proteção tem de estar no cerne das prioridades da intervenção estratégica das políticas públicas de proteção civil e da instituição executora das mesmas, a ANPEC.

Todavia, não obstante o sistema se encontrar estruturado aos níveis nacional, regional, distrital e municipal, nos termos da Lei de Bases na redação atual, continuam a não estar devidamente asseguradas as interações entre os referidos níveis, uma vez que não está construído um modelo organizativo equitativo, dotado de equivalente capacidade e recursos de intervenção do nível municipal, nas respetivas áreas de jurisdição. Aliás, até ao momento, desconhece-se se o nível distrital desaparece, ou não, em definitivo, da organização do sistema, sendo substituído pelo nível sub-regional.

A criação da “nova super estrutura a nível central, regional e sub-regional”, nos termos da Lei Orgânica da ANEPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), de 1 de abril, injetando mais meios, desconsiderando/

desvalorizando o nível local, consagra uma visão política do sistema de proteção civil capturada pelo risco florestal, “pondo mais dinheiro no problema” sem uma avaliação rigorosa e objetiva do sistema e seguindo, de forma conveniente, a reboque das conclusões da CTI.

Ora, parafraseando Ribeiro (2009), é à escala local que podemos tomar medidas concretas que nos permitirão reduzir a nossa exposição a processos potencialmente perigosos, modificando a nossa forma de relacionamento com o território e a utilização dos recursos naturais, ou seja, sem prejuízo do papel crucial a desempenhar pelo ordenamento do território, criar uma cultura de segurança e de prevenção em proteção civil que inclua a participação ativa daqueles que habitam o território, propiciando-lhes um conhecimento exato do seu grau de preparação face aos riscos, das suas vulnerabilidades e das suas próprias representações socioculturais.

Conclusões

É verdade que o mundo de hoje se caracteriza, cada vez mais, por uma maior elevação do conhecimento, ciência e tecnologia, onde a informação circula em tempo real, pela crescente importância da opinião pública e da reflexividade dos cidadãos, face aos cenários de crise repetidas vezes transmitidos pelos média.

E, no entanto, apesar de a sociedade ter conhecido grandes evoluções no plano político, social e económico, o sentimento de vulnerabilidade dos cidadãos face ao aparecimento de riscos cada vez mais complexos e transnacionais tende a aumentar diariamente, na mesma proporção das aspirações e exigências legítimas quanto à sua segurança.

Neste contexto, diversos Estados (e Portugal não poderá ser exceção) têm vindo a definir ou reformular estratégias de segurança nacional, nela consubstanciando uma visão integradora dos sistemas de segurança militar, segurança interna, proteção civil e de informações, entre outros que, na perspetiva alargada do conceito de segurança comunitária, concorrem para os objetivos da segurança nacional, como sejam, as polícias municipais, a segurança rodoviária, o serviço de fronteiras, as autoridades judiciais e as atividades de segurança privada.

Como se articulam e coordenam todas estas entidades e estruturas numa estratégia colaborativa? Veja-se o exemplo complexo da defesa da floresta e combate aos incêndios florestais (Figura 2).

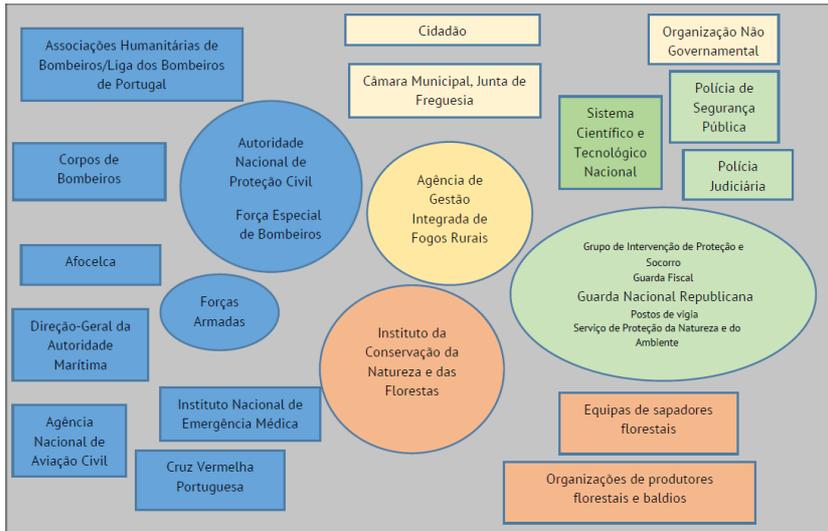


Figura 2 Entidades e estruturas envolvidas no âmbito da defesa da floresta contra incêndios.
 Nota. Adaptado de Castro Rego et al., 2018, p. 19.

Em todo este emaranhado de estruturas e entidades, as potenciais situações geradoras de conflitos resultam quer da proliferação de órgãos com competências concorrentes, quer de interpretações demasiado abrangentes das respetivas competências, quer ainda da apetência das Forças de Segurança, entre outras, em garantirem todo o espectro de missões para que se considerem vocacionados. Consequentemente, deverão desincentivar-se visões autárquicas, porque são contrárias à cooperação e complementaridade da ação dos atores do sistema, sendo penalizadoras da eficiência na alocação dos recursos e da eficácia no emprego dos meios, uma vez que desincentivam a atuação conjunta e consertada – a única via para a qualidade e melhoria contínua do socorro prestado às populações.

No dizer de Caldeira (2019a),

há necessidade de um novo ciclo de proteção civil onde prevaleça sempre a boa decisão política, alicerçada num pensamento estratégico, sólido e informado, em substituição da decisão reativa, experimentalista e tantas vezes capturada por impulsos de natureza pessoal. Um ciclo onde o risco florestal seja dimensionado na escala que lhe corresponde, libertando o sistema do coleite-de-forças e recursos

que o impede de ver mais longe, na perspetiva multirrisco e da segurança comunitária. Um ciclo caracterizado pela adoção de medidas eficazes, que mudem comportamentos, qualifiquem os agentes, racionalizem recursos e reforcem a resiliência da sociedade. (p. 3)

Ao nível da formação, tem havido um triste divórcio entre o ensino superior e a formação dos agentes de Proteção Civil, sem prejuízo de algum esforço de aproximação, quer no politécnico, quer no universitário. Subsistem, contudo, dificuldades várias, não só quanto à variabilidade do tipo de formação técnica e científica requerida, mas também quanto à diversidade dos agentes a formar. Em suma, não se conhece uma definição clara dos perfis de saída e de entrada, instrumento base referencial sem o qual não se consegue uma formação consistente e que responda às necessidades previamente diagnosticadas. Por isso, não pode deixar de vincar-se, uma vez mais, que só a criação de uma academia de Proteção Civil pode obviar ao carácter interdisciplinar e fragmentário dos conhecimentos científicos e técnicos que interessam à Proteção Civil e que não podem ser agrupados num único curso ou numa única instituição.

Por outro lado, também não se vislumbram, para já, no âmbito da ANEPC, competências de gestão académica da famigerada “rede nacional de formação e investigação em proteção civil”, nos termos do Artigo 10.º da sua lei orgânica – Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), de 1 de abril. Como bem assinala Caldeira (2019b),

a ANEPC tem um défice de estrutura orgânica e de corpo técnico para o exercício das suas múltiplas competências e domínios de intervenção, não se compreendendo a opção pelo empolamento da estrutura operacional do comando e a captura desta instituição pela excessiva alocação de recursos ao risco florestal. (p. 3)

Por isso, é imperioso desenvolver e aprofundar o conhecimento científico nas áreas do socorro da Proteção Civil, aliando os especialistas aos investigadores, promovendo-se ativamente o diálogo entre os centros de investigação e a sociedade. É também de extrema acuidade adequar os currículos dos cursos às reais necessidades da Proteção Civil, ou seja, importa definir claramente um Plano Estratégico para a evolução dos cursos na área da proteção civil “adequando a formação às exigências das atividades desenvolvidas pelos bombeiros e demais agentes de proteção civil, alinhando a oferta com as necessidades do sistema quer em termos de competências, quer de nível de qualificação” (Martins, 2022, p. 1).

Face ao mundo de incertezas que vivemos, importa fazer evoluir, de forma sustentada e cada vez mais participada, o sistema de Proteção Civil através da análise e avaliação integrada de quatro variáveis fundamentais: cidadania, organização do território, gestão da emergência, competências e saberes.

É fundamental evitar a cultura dos compartimentos estanques em Proteção Civil, trazendo os conceitos de integração colaborativa e equilíbrio para o primeiro plano de ação/intervenção, ou seja, integrar a *prevenção, o socorro e a reabilitação*, enquanto eixos fundamentais da proteção civil moderna, privilegiando, sempre, o primeiro eixo.

E, como nota final, importa salientar que o Estado tem de libertar-se da captura do sistema de proteção civil pelo risco do incêndio rural/florestal, apresentando respostas variáveis, assimétricas e demasiado reativas para a resolução imediata de situações-problema (assim aconteceu na sequência dos grandes incêndios de 2003, 2005, 2013 e 2017) o que constitui, a nosso ver, um forte obstáculo à credibilidade e à evolução da Proteção Civil como pilar imprescindível da segurança nacional com uma estratégia clara e objetiva para a segurança coletiva dos cidadãos.

Referências

Amaro, A. D. (2012). *O socorro em Portugal*. Instituto de Direito Público.

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2021). *Plano nacional de emergência de proteção*. <http://planos.procivil.pt/Documents/130313331474961281.pdf>

Caldeira, D. (2019a). Nova legislatura: Que ciclo política para a protecção civil? *CEIP - Inform@*, (64), 2–3.

Caldeira, D. (2019b). Visão do sistema de protecção civil para uma década. *CEIP - Inform@*, (61), 2–5.

Caldeira, D. (2022). Opções e omissões do programa do Governo. *CEIP - Inform@*, (95), 2–3.

Castro Rego, F., Fernandes, P., Sande Silva J., Azevedo, J., Moura, J. M., Oliveira, E., Cortes, R., Viegas, D. X., Caldeira, D., & Duarte Santos, F. (Eds.). (2018). *Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais*. Assembleia da República; Observatório Técnico Independente. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/janeiro/RelatorioFinal_OTI_GABPAR.pdf

Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30 (2011). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/114-2011-146221>

Decreto-Lei n.º 109/2009, de 15 de maio, Diário da República n.º 94/2009, Série I de 2009-05-15 (2009). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-2009-608708>

Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, Diário da República n.º 211/2014, Série I de 2014-10-31 (2014). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/163-2014-58683383>

Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril, Diário do Governo n.º 97/1974, 1º Suplemento, Série I de 1974-04-25. <https://dre.tretas.org/dre/235459/decreto-lei-171-74-de-25-de-abril>

Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro, Diário da República n.º 243/2018, Série I de 2018-12-18 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/113-2018-117428716>

Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, Diário da República n.º 142/2006, Série I de 2006-07-25 (2006). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/134-2006-539218>

Decreto-Lei n.º 57/2013, de 19 de abril, Diário da República n.º 77/2013, Série I de 2013-04-19 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/57-2013-260397>

Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro, Diário da República n.º 227/1995, Série I-A de 1995-09-30 (1995). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/253-1995-575723>

Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, Diário da República n.º 122/2007, Série I de 2007-06-27 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/247-2007-635841>

Decreto-Lei, n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, Diário da República n.º 251/2022, 1º Suplemento, Série I de 2022-12-30 (2022). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/90-a-2022-205450974>

Decreto-Lei n.º 8/2017, de 9 de janeiro, Diário da República n.º 6/2017, Série I de 2017-01-09 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/8-2017-105727475>

Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, Diário da República n.º 199/2021, Série I de 2021-10-13 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/82-2021-172745163>

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, Diário da República n.º 64/2019, Série I de 2019-04-01 (2019). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-121875485>

Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, Diário da República n.º 64/2019, Série I de 2019-04-01 (2019). https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/44-2019-121748966?_ts=1678882487095

Decreto-Lei n.º 44/2020, de 22 de julho, Diário da República n.º 141/2020, Série I de 2020-07-22 (2020). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/44-2020-138571583>

Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho Diário da República n.º 140/2020, Série I de 2020-07-21 (2020). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/43-2020-138461839>

Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de setembro, Diário da República n.º 225/1980, Série I de 1980-09-29 (1980). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/418-1980-461642>

Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro, Diário da República n.º 248/1980, Série I de 1980-10-25(1980). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/510-1980-462408>

Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro, Diário da República n.º 18/1994, Série I-A de 1994-01-22 (1994). https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/15-1994-512027?_ts=1654214400034

Decreto-Lei n.º 68/2001, de 23 de fevereiro, Diário da República n.º 46/2001, Série I-A de 2001-02-23 (2001). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/68-2001-386236>

Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março, Diário da República n.º 63/2007, Série I de 2007-03-29 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/75-2007-520461>

Decreto-Lei n.º 72/2013 de 31 de maio, Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/114-2011-146221>

Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro, Diário do Governo n.º 45/1975, Série I de 1975-02-22 (1975). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/78-1975-160138>

Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, Diário da República n.º 61/2012, Série I de 2012-03-26 (2012). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/73-2012-553925>

Decreto-Lei n.º 349/85, de 26 de agosto, Diário da República n.º 195/1985, Série I de 1985-08-26 (1985). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/349-1985-181190>

Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, Diário da República n.º 24/2006, Série I-A de 2006-02-02 (2006). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/22-2006-552524>

Despacho n.º 14546/2009, de 29 de junho, Diário da República n.º 123/2009, Série II de 2009-06-29 (2009). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/14546-2009-3289145>

Despacho n.º 4156/2021, de 23 de abril, Diário da República n.º 79/2021, Série II de 2021-04-23 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/4156-2021-162022003>

Despacho n.º 411/2022, de 12 de janeiro, Diário da República n.º 8/2022, Série II de 2022-01-12 (2022). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/411-2022-177525159>

Despacho n.º 22396/2007, de 26 de setembro, Diário da República n.º 186/2007, Série II de 2007-09-26 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/22396-2007-2673397>

Despacho n.º 3317-A/2018, de 3 de abril, Diário da República n.º 65/2018, 1º Suplemento, Série II de 2018-04-03 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/3317-a-2018-114969817>

Gomes, A. (2019). Extinção de incêndios rurais: A questão da coordenação. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, 26(II), 121–129. https://doi.org/10.14195/1647-7723_26-2_9

Gouveia, J. B. (2018a). *Direito da segurança – Cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Almedina.

Gouveia, J. B. (2018b). A protecção civil é determinante na segurança comunitária. *CEIP - Inform@*, (49), 9–11.

Gouveia, J. B. (2022). *Protecção civil e segurança comunitária – Uma perspetiva da segurança humana em estado de direito democrático*. Almedina.

Guerreiro J., Fonseca C., Salgueiro A., Fernandes P., Lopez Iglésias E., de Neufville R., Mateus F., Castellnou Ribau M., Sande Silva J., Moura J. M., Castro Rego F., & Caldeira, D. N. (2018). *Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal continental. Relatório final*. Assembleia da República.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12 (2005). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-2005-243729>

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20. (1997). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562>

Lei n.º 10/79, de 20 de março, Diário da República n.º 66/1979, Série I de 1979-03-20 (1979). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-1979-383426>

Lei n.º 2093, de 20 de junho, Diário do Governo n.º 131/1958, Série I de 1958-06-20 (1958). <https://files.dre.pt/gratuitos/1s/1958/06/13100.pdf>

Lei n.º 113/91, de 29 de agosto, Diário da República n.º 198/1991, Série I-A de 1991-08-29 (1991). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/113-1991-404107>

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116068877>

Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, Diário da República n.º 149/2015, Série I de 2015-08-03 (2015). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/80-2015-69927759>

Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, Diário da República n.º 217/2007, Série I de 2007-11-12 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/65-2007-629393>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023>

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Diário da República n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03 (2006). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2006-66285526>

Martins, G. (2022). *Plano estratégico para a evolução dos cursos na área de proteção civil*. ISEC.

Mateus, P. (2021). Qualificação SGIFR. *CEIP - Inform@*, (86), 9–10.

Peixoto, A. C. A. (2019). *O contributo das Unidades de Proteção Civil na proteção e defesa da floresta contra incêndios. O caso de estudo da unidade local de Proteção Civil de Agrela e Serafão (Fafe)* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://hdl.handle.net/1822/64655>

Portaria n.º 158/2012, de 22 de maio, Diário da República, 1.ª série – N.º 99 (2012). <https://www.inem.pt/wp-content/uploads/2017/07/03-Portaria-158-2012-de-22-de-maio.pdf>

Portaria n.º 148-A/2018, de 22 de maio, Diário da República n.º 98/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-22 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/148-a-2018-115375942>