

As operações de proteção civil nos territórios arquipelágicos nacionais: o emprego de recursos disponíveis e o reforço das capacidades

Luis Neri

Coronel de Infantaria, Zona Militar da Madeira (Portugal)
neri323@gmail.com

Resumo

Os territórios arquipelágicos portugueses detêm um conjunto de características que os diferenciam do restante território nacional. Têm recursos importantes para a sua vivência diária, mas não suficientes. A sua economia é muito dependente do exterior. A ocorrência de fenómenos de várias origens, mas principalmente com origem nas alterações climáticas são, hoje em dia, cada vez mais frequentes, violentos e imprevisíveis, mesmo com a evolução dos sistemas de meteorologia. As operações de proteção civil são cada vez mais complexas, devem ser objeto de um planeamento flexível e abrangente, com a utilização de todos os recursos disponíveis localmente, o reforço das suas capacidades em tempo útil e um comando único para a operações.

Palavras-chave: Planeamento, flexibilidade, operações conjuntas.

Abstract

Civil protection operations in archipelagic territories: the use of available resources and capacity building. The Portuguese archipelagic territories have a set of characteristics that differentiate them from the rest of the national territory. They have important resources for their daily experience, but not enough. Its economy is very dependent on the outside. The occurrence of phenomena of various origins, but mainly due to climate change, are nowadays, more and more frequent, violent and unpredictable, even with the evolution of meteorological systems. Civil protection operations are increasingly complex, they must be the subject of flexible and comprehensive planning, using all the resources available locally, with the reinforcement of their capacities in a timely manner and with a single command to the operation.

Keywords: Planning, flexibility, joint operations.

Introdução

O mundo tem-se deparado, quase continuamente, com um conjunto muito diversificado de situações que têm provocado constantes alterações na estrutura organizacional das populações, na sua forma de estar, no seu comportamento, com reflexo no conjunto de recursos necessários ao seu apoio e, quando necessárias, nas operações de proteção civil a executar.

A profusão, a nível mundial, de situações potencialmente catastróficas e a inerente capacidade de projetar os meios de socorro, em tempo útil, aliada a cenários diferenciados, mas motivadores de diferentes tipos de riscos obrigam a que, as estruturas operacionais e forças de apoio tenham um grau de prontidão elevado para poder ocorrer, interna e externamente, aos pedidos que lhe possam ser efetuados.

Os fatores endógenos e exógenos que estão na origem de diversos acontecimentos provocados por fenómenos de origem natural e/ou tecnológica, embora muitos deles precipitados pela inerente necessidade do desenvolvimento socioeconómico, vieram demonstrar que, hoje e no futuro, as dificuldades que se colocam a quem necessita de planear, vão conduzir a situações cada vez mais complexas e a uma maior necessidade de prontidão e disponibilidade dos meios de socorro.

Naturalmente que esta evidência tem provocado, nos responsáveis e decisores das regiões autónomas insulares, um conjunto de sentimentos comuns porque, o seu relativo isolamento se faz sentir de um modo especial quando ocorrem situações de acidente grave ou catástrofe, com limitações de vária ordem e que só devidamente acauteladas poderão ter o êxito que se pretende nessas situações. A manutenção de um processo sustentável de desenvolvimento nestas regiões insulares, cada uma com a sua especificidade e com um conjunto de riscos associados, que exigem um tratamento próprio, processo que poderá obter maior êxito se, em caso de manifestação dos riscos, existir um conjunto de recursos – humanos e materiais – compatíveis, projetáveis, conhecidos, disponíveis para, aplicar em situações indutoras de provocar o acionamento de planos de emergência para catástrofes e situações de acidentes com multi-vítimas.

Uma correta gestão da informação assume, hoje em dia, uma importância decisiva em operações onde o mediatismo das intervenções e dos cenários é cada vez maior. É essencial que, em termos operacionais, a informação utilize meios técnicos que lhe viabilizem a sua difusão, em tempo, mas de uma forma correta e séria para que o universo recetor possa julgar em conformidade as situações que estão a ser analisadas. Os detalhes podem ser fundamentais na gestão da informação em tempo de crise e, por isso, a relação com a

comunicação social tem que ser aberta, de parte a parte e, acima de tudo, séria. Só assim se poderá melhorar a relação entre elementos fundamentais para o sucesso das operações.

As capacidades acima indicadas devem ser potenciadas na sua plena utilização em proveito dos intervenientes, das organizações que estiverem envolvidas e, tendo por último pensamento, mas como principal objetivo a salvaguarda da vida humana e dos seus bens. O planeamento concorrente não deve deixar de fora ninguém, todos são úteis e devem estar implicados no produto final porque, se assim for, o resultado será positivo.

Importa referir que as vulnerabilidades das sociedades continuam a ser grandes, não se têm feito acompanhar das necessárias medidas preventivas e, por isso, as situações catastróficas continuam a ter um grande desenvolvimento e o consequente reflexo nas populações.

Os territórios arquipelágicos nacionais

O “*The Global Risks Report 2017*” (WEF, 2017) identifica os eventos climáticos extremos, a falta de água, os grandes desastres naturais e as falhas na mitigação e adaptação às mudanças climáticas entre os principais riscos globais em termos de impacto sobre a vida e a atividade humana. Naturalmente que estes aspetos são potenciados em territórios que, à partida, são mais limitados nos seus recursos, com maior dificuldade na resposta a eventos de grande dimensão e onde a cooperação nacional e internacional deve ser considerada permanentemente. As medidas de mitigação não parece serem suficientes para lidar com as mudanças do clima. É fundamental reforçar a adoção de medidas de prevenção, ativas e passivas, adaptáveis à evolução climática e a outro tipo de alterações que obrigam os territórios a ajustamentos, mais ou menos duradouros, com o foco no ser humano.

Como fatores que se podem considerar os mais provocadores das alterações climáticas encontramos no nosso país o aumento da temperatura, conjugado com os padrões de precipitação e a subida do nível médio das águas do mar, o que provoca nestes territórios arquipelágicos uma instabilidade muito grande, a todos os níveis, e que são agravados por fenómenos meteorológicos extremos, muito localizados, mas também devastadores o suficiente para criar nas populações uma sensação de instabilidade difícil de modificar. Os ecossistemas e as paisagens estão muito pressionados, mas em territórios com a dimensão dos que estão a ser objeto da análise, a alteração geográfica das populações não tem alternativas satisfatórias às que existem atualmente. A disponibilidade e qualidade da água é fundamental para os dois arquipélagos e a pressão que se verifica, nomeadamente na

Madeira, na água para a agricultura versus água para consumo doméstico, é notória. Mas a atividade turística, motor da economia dos territórios insulares portugueses, também tem a água como fator diferenciador. A gestão deste bem pode ser multiplicador para a harmonia que se pretende dos territórios e das populações que lá vivem. O valor do solo nestes territórios vai aumentar cada vez mais e não será exclusivamente pela sua capacidade construtiva, mas por outros fatores, a ele associados, que faz com que as abordagens possam ser outras. A necessidade de encontrar fontes de energia alternativas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira é fundamental para o equilíbrio que se pretende ter entre o território e o desenvolvimento.

Os contrastes marcantes entre as regiões mais secas e as mais húmidas dos arquipélagos, principalmente em algumas das ilhas, vão aumentar e vai levar a que os grandes eventos meteorológicos possam ser mais visíveis (leia-se incêndios rurais ou movimentos de massas, cheias e outros), mais destruidores e, como tal a gestão da intervenção nas emergências é decisiva.

Estas duas Regiões Autónomas pretendem, assim como todo o país, apresentar-se ao mundo como um ponto de passagem obrigatória para determinados grupos de cidadãos, que lhe garantam, ano após ano, uma procura evolutiva e que se consolide como destino de presente e de futuro. Potenciar a vertente das atividades na natureza, em conjugação com tudo o que possam ser áreas intrínsecas à história das populações, não descurando as vertentes ligadas aos serviços e ao mar, vão ser importantes para continuar com o crescimento sustentado dos territórios. Os seus patamares de desenvolvimento são notáveis em algumas áreas de atividade e, este facto, tem contribuído para um nível de vida da sua população muito satisfatório.

No entanto e, em parte como resultado desta evolução, concentram-se nos seus territórios um conjunto diversificado de riscos associados, de origem natural e antrópica, para os quais os responsáveis governamentais procuram dar resposta através de um dispositivo de socorro e emergência bem definido, com níveis de prontidão elevados e recursos humanos e materiais adequados às exigências que vão sendo colocadas. Não é uma tarefa simples, antes complexa, porque exige planeamento concorrente desde sempre, coordenação que deverá ser treinada e a execução, onde cada interveniente deverá ter a noção de que salvar vidas e bens está acima de quaisquer outros interesses, individuais ou coletivos.

Planos de emergência *versus* planeamento conjunto das operações de proteção civil

Há um conjunto muito alargado de conceitos – perigo, vulnerabilidade, risco, ciclo de gestão da emergência, entre muitos mais - que, direta ou indiretamente e principalmente em fases anteriores ao próprio planeamento das operações, devem ser do conhecimento dos responsáveis. O planeamento é um processo de alguma forma complexo, no qual se definem, testam e se colocam em prática medidas, normas, tarefas e procedimentos que irão ser aplicados na resposta a um evento de maior ou menor dimensão, com a projeção de meios que podem ser locais, distritais, regionais, nacionais e até internacionais.

Não pretendendo dar mais saliência a nenhuma das fases do ciclo da emergência por todas elas serem concorrentes e importantes, entendo que as atividades ligadas à prevenção e à preparação são aquelas que, para o resultado final do planeamento, contribuem de forma mais acentuada porque vão permitir a redução do impacto de um evento de maior dimensão que vai afetar o meio ambiente ou as populações.

Os planos, de um modo geral, e os planos de emergência em particular, são documentos formais que dão cumprimento a um conjunto de hipóteses que, a verificarem-se, induzem à ativação desse mesmo plano. Devem estar articulados com outro tipo de documentos, por forma a serem racionalmente utilizados e a projetarem os meios e recursos em tempo oportuno. Entendo que os planos de emergência de proteção civil devem ser, permanentemente, acompanhados em termos da sua atualização, da sua validação, não me parecendo que a marcação de limites temporais para a sua revisão faça muito sentido. Atualmente, as alterações que se vivem no ambiente em que vivemos, obriga a ajustamentos quase permanentes nos planos existentes e só assim eles serão úteis quando utilizados. E aqui reside, quanto a mim, o principal problema nesta matéria: a inexistência de técnicos que integram as várias componentes territoriais em número suficiente e com as qualificações adequadas para produzirem os planos e procederem ao seu acompanhamento posterior. Ao serem produzidos externamente essa responsabilidade não deixa de ser das entidades que, legalmente, os devem executar. Por isso os planos, muitas vezes existem, mas o conhecimento dos mesmos não é real. Estas situações são evidentes aquando da necessidade de os utilizar, em situações de treino ou reais.

O Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil deve ser abrangente, independentemente das competências próprias de cada Região Autónoma. Até porque sendo os recursos finitos, especialmente nestas partes do território nacional (Açores e Madeira), não basta que os Planos Regionais sejam aprovados conforme a lei determina. É preciso ir mais além do que os patamares de entendimento atuais determinam. Os planos devem

ser concorrentes e permitir que as áreas de maior vulnerabilidade apresentadas nos planos regionais possam ser abrangidas no plano nacional o que, salvo melhor opinião, nem sempre acontece.

O planeamento operacional deve ser trabalhado o mais precocemente possível, na estrita observância do que são os elementos disponíveis e concorrente com todos os agentes. Tendo por base a tipologia de operações na área da proteção civil, os meios que são ser empregues na resolução dos problemas, a diversidade de agentes que são utilizados, os fatores cada vez mais imprevisíveis que podem originar este tipo de operações, obrigam a que este planeamento tenha que ser, sem qualquer tipo de dúvidas, conjunto com a intervenção de todos e desde o início para que o resultado seja participativo e conclusivo.

A preparação da resposta operacional às situações de emergência, com os planos de emergência a serem objeto de uma elaboração transversal e todos os intervenientes capazes de responder pela sua área de intervenção, em que a população se sinta parte interessada e ativa, com os treinos e exercícios, setoriais e gerais, fundamentais para o conhecimento mútuo a par da tomada de consciência das fragilidades que a capacidade de resposta terá, são motivo mais do que suficiente para congregar esforços para uma reflexão, digna desse nome, para que se compreenda a importância do planeamento de emergência.

É preciso entender que o planeamento vai mais longe que os planos, aprovados e aceites. A formalidade dos planos tem a vantagem de obrigar os responsáveis a trabalhar até que o produto final esteja concluído. Mas o planeamento continua e quanto mais antecipado for, quanto maior a sua componente conjunta, leia-se com a intervenção dos vários agentes, melhores resultados se podem obter. Estes só podem aparecer se for entendido que para além das competências próprias que existem na organização territorial do país, o planeamento que deve ir mais além e ser ajustável às alterações que vão surgindo, motivadas por diversos fatores, que não só os que estão indicados no plano aprovado.

Os recursos disponíveis e as capacidades possíveis

“Recurso é um ato ou efeito de recorrer, procurar auxílio ou socorro” (in Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa, Porto Editora, 2003-2021).

Um breve apontamento sobre alguns tipos de recursos, não pretendendo, com isso, desvalorizar todos os outros:

- A área da saúde é muito importante para a população e sempre exigente em qualquer território que seja e perante qualquer situação (vide o que se passou com a situação pandémica criada pelo SARS-Cov-2). A importância de uma estrutura hospitalar preparada para situações de catástrofe é fundamental para uma região insular. O conjunto de recursos aplicados nestas situações obrigam a que os meios que intervêm no exterior – extra-hospitalar – e os que se revêm no interior do hospital – intra-hospitalar – sejam articulados com proficiência;
- Fundamental é a área das comunicações. As operações de socorro e de emergência que, eventualmente, sejam desencadeadas só poderão ter o êxito que desejamos se a coordenação dos intervenientes for adequada e, porque o conjunto de agentes pode ser mais ou menos alargado, o sistema de comunicações deve ser eficaz e eficiente. É fundamental o planeamento e o estudo de necessidades estabelecendo, previamente, o funcionamento das comunicações para cada situação de risco em particular. O trabalho permanente dos responsáveis por esta área é encontrar soluções tecnicamente avançadas e ao mesmo tempo fiáveis. As comunicações constituem-se como um desafio permanente na emergência e socorro;
- A necessidade de reforços em tempo oportuno obriga a que o planeamento seja detalhado, conjunto e concorrente. A articulação dos recursos através de um comando único, com níveis descentralizados no teatro de operações, é cada vez mais importante. Só assim se podem gerir os recursos com resultados que, nesta área de intervenção, devem ir ao encontro dos anseios da população ou seja, conseguir ultrapassar o evento com o menos número possível de baixas;
- Há muito mais recursos que devem estar disponíveis e devidamente relacionados nos planos de emergência. Mas, os que acima identifiquei merecem, na minha opinião, uma atenção diferenciada pela influência que têm no resultado da operação.

Naturalmente que o escalonamento no emprego de recursos é importante. Localmente é preciso ter a noção do que existe, do que pode ser utilizado e também do que deve ser necessário e onde estão esses recursos. A componente nacional e até internacional devem fazer parte integrante deste conhecimento. Daí ter referido que o plano nacional

de emergência de proteção civil deve dar cobertura a estas necessidades e considerar uma efetiva coordenação entre os dois patamares de intervenção – regional e nacional.

Os territórios arquipelágicos nacionais são fundamentais para a coesão nacional. Mas os seus recursos disponíveis são finitos e com uma reposição que pode não ser a mais célere nem em tempo oportuno. Olhar o conjunto destes recursos e perceber as fragilidades é tao ou mais importante do que ter a noção do que existe e que pode ser utilizado.

“Por capacidade militar poderá entender-se o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar, contribuindo para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou o efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (DOTMLPII), entre outras” (In Conceito Estratégico Militar 2014, Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado em CSDN de 30 de julho de 2014).

Apesar deste conceito ter sido aprovado no Conceito Estratégico Militar, ele pode ser entendido de uma forma mais lata, ou seja, adaptar-se a operações de outro tipo, como sejam as operações de proteção civil. E detalhando um pouco mais o conceito acima identificado verificamos que há componentes do mesmo que, na minha opinião, a proteção civil tem que procurar para obter o sucesso nas operações. Assim a doutrina seguida pela proteção civil está clara e bem definida? Quem garante o seu ensino e a sua consolidação aos vários níveis das estruturas operacionais? E ao nível dos arquipélagos a adaptação doutrinária foi efetuada? Sem uma doutrina de raiz, do conhecimento de todos e seguida pelas estruturas é difícil de ter sucesso. E mais ainda se pensarmos que os territórios dos arquipélagos são parte integrante do todo nacional, mas com particularidades que a doutrina deve incorporar. Quanto à organização e salvo melhor opinião está consolidada em todo o país. Mesmo assim, a questão do voluntariado versus o profissionalismo nos bombeiros deve ser um tema a clarificar. O treino é fundamental e cada vez mais importante seja para operações de proteção civil com os seus agentes primariamente dedicados (os bombeiros), como também quando as operações se tornam de âmbito conjunto. E nos territórios insulares portuguesas, a mais valia de certos agentes de proteção civil que são fundamentais, no imediato, relativamente a acidentes de certa dimensão e em várias valências, devem obrigar a ter em conta o treino operacional conjunto, o que me parece andar um pouco arredado nos últimos anos. O material disponível é sempre critico para operações onde o desgaste é grande. Reservas de material existem? Estão disponíveis em quanto tempo? Nos arquipélagos há

planos de contingência preparados para a utilização de material mais técnico ou específico, mas necessário para certas operações? A liderança é aquela que cada estrutura entende ser a mais capaz para as suas forças mas, melhor ou pior, mais ou menos capaz, ela existe. Mas é preciso ter em linha de conta que a liderança não é sinónimo de um maior número de anos na organização, mas é uma característica que muitas vezes é inata e se vai aperfeiçoando. Nos territórios arquipelágicos a capacidade de seleção é menor e, por isso, a tendência pode ser para menosprezar esta capacidade. Pessoal disponível, com conhecimentos técnicos suficientes que lhe são garantidos pelas formações que vão sendo possíveis de concretizar (nos arquipélagos esta área apresenta sempre maior dificuldade), voluntários e com competência reconhecida. A renovação do pessoal das organizações que têm a missão primária na área da proteção civil não pode ser descurada e, nos arquipélagos tem sido uma preocupação permanente. As infraestruturas existem, são de muito boa qualidade e com capacidade para as organizações intervenientes nestas operações. A interoperabilidade é um fator decisivo neste tipo de operações. Mas está muito relacionada com o material, com a doutrina, com o treino, com o pessoal, entre outras. No fundo, é preciso considerar este fator, de forma muito séria, e pensar no trabalho conjunto que estas operações motivam.

A referência a estes dois termos – recursos e capacidades –, distintos um do outro, mas com um relacionamento fundamental em operações (não só de proteção civil) levamos a concluir que os recursos disponíveis sendo escassos, motivam racionalidade na sua utilização, articulada e sem interesses individualizados.

Conclusões

Os territórios arquipelágicos portugueses têm características que, pela sua particularidade e especificidade, obrigam a que as operações de proteção civil também devam ser vistas de modo muito próprio. Os recursos naturais destes territórios são limitados, mas necessários ao seu quotidiano e a relação direta entre o desenvolvimento económico e esses recursos, apoiando a principal atividade que é o turismo, tem criado alguns desequilíbrios que, a par das alterações climáticas, têm provocado eventos de gravidade superior com as alterações significativas da vida das pessoas e dos seus bens. Os responsáveis pela gestão da vida destes arquipélagos têm procurado soluções que minimizem os riscos, mas o equilíbrio entre o desenvolvimento e a segurança, física e estrutural, nem sempre é fácil, mas é desejável.

Os planos de emergência e o planeamento operacional devem estar alinhados um com o outro, embora os planos, sejam eles nacionais, distritais, municipais ou outros, uma vez

concluídos não devem permanecer inalterados. A realidade dos dias de hoje obriga a um acompanhamento permanente das premissas dos planos e os responsáveis têm tido isso em linha de conta com a obrigatoriedade da sua revisão em espaços de tempo entendidos por adequados. Mas o que se tem verificado é que as estruturas responsáveis pela elaboração dos planos nem sempre têm a capacidade de os concretizar e acompanhar, deixando a cargo de terceiros essa execução, com resultados que nem sempre são os melhores.

O plano nacional de emergência de proteção civil não pode ficar pela componente continental e tem que dar resposta aos problemas que acontecem nas regiões autónomas, mesmo que as competências próprias que existem nesta área lhe limitem a ação.

O planeamento operacional cada vez terá que ser mais de cariz conjunto. Dessa forma consegue garantir uma estreita ligação e coordenada entre o socorro no terreno e as estruturas fixas no território, especialmente as de saúde, fundamental para o bem estar da população residente e os visitantes. O planeamento operacional tem que garantir uma coordenação eficaz e permitir o comando único das operações

Quanto aos recursos e capacidades, os meios adequados com formação e treino cada vez mais frequentes, utilizando sistemas de comunicação compatíveis e coerentes, o que em territórios com a orografia e o distanciamento como os que se apresentam no território dos arquipélagos portugueses, é fundamental. Uma correta utilização dos meios de difusão de informação (órgãos de comunicação social) é também um auxílio precioso para os intervenientes serem aceites pela população. Fundamental é a produção de lições aprendidas, passadas aos intervenientes e disponíveis *on-line*; são o garante de que os erros e omissões que acontecem, as soluções encontradas para os resolver, ficam registadas e servem para o futuro.

Referências bibliográficas

Conceito Estratégico Militar (2014), aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado em CSDN de 30 de julho de 2014.

Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa, Porto Editora, 2003-2021.

The Global Risks Report 2017 (WEF 2017) 12th Edition, published by the World Economic Forum within the framework of The Global Competitiveness and Risks Team, ISBN: 978-1-944835-07-1, disponível em <http://wef.ch/risks2017>