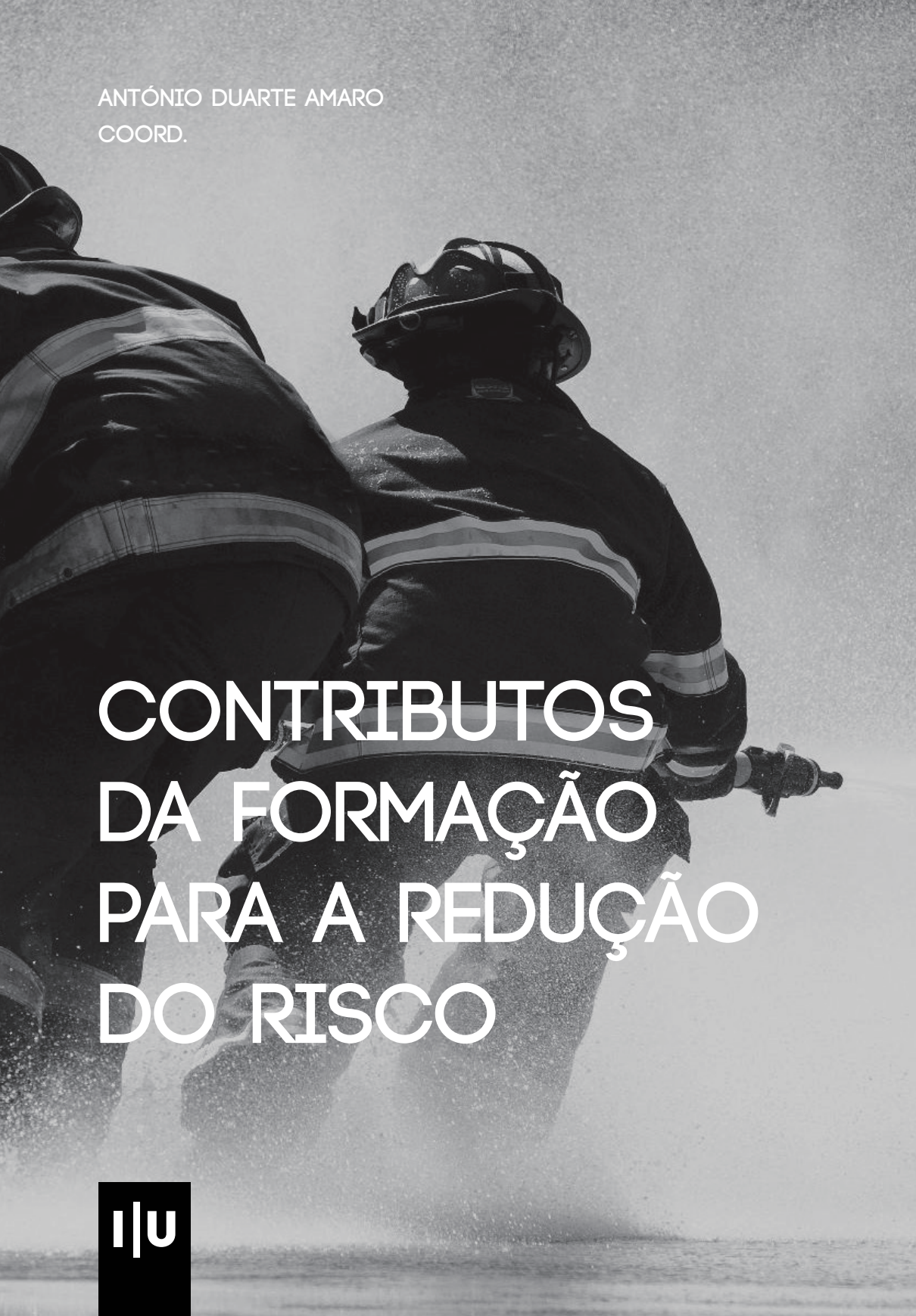




ANTÓNIO DUARTE AMARO
COORD.

CONTRIBUTOS DA FORMAÇÃO PARA A REDUÇÃO DO RISCO

Emergindo como área vital na salvaguarda coletiva, o socorro e a proteção civil carecem de qualificação de profissionais e tomadores de decisão de alto nível, na gestão de emergências cada vez mais complexas e desafiadoras. Neste sentido, a formação designadamente a formação superior e a investigação constituem fatores fundamentais não só, de desenvolvimento pessoal, sendo também determinantes para a evolução permanente e aprendizagem organizacional contínua, com impacto direto na adaptação e atualização do socorro, condizente com a complexidade da emergência dos novos riscos e ameaças.

Neste livro, apresenta-se uma visão estratégica da importância da formação superior específica no âmbito dos bombeiros e proteção civil, suprimindo, assim, uma lacuna do conhecimento estratégico nesta área crucial da segurança nacional.

Em o “*Contributo da Formação para a Redução dos Riscos*” defende-se a ideia de que os desafios da gestão das emergências complexas que as sociedades modernas enfrentam pressupõe uma estratégia de qualificação técnica e profissional de nível superior, elegendo-se a Escola Nacional de Bombeiros como eventual estrutura pedagógica preferencial, para tal desígnio nacional.



ESTRUTURAS EDITORIAIS

Série Riscos e Catástrofes
Estudos Cindínicos

ANTIGOS DIRETORES | FORMER MAIN EDITORS

Luciano Lourenço
Universidade de Coimbra

DIRETOR PRINCIPAL | MAIN EDITOR

Fátima Velez de Castro
Universidade de Coimbra

DIRETORES ADJUNTOS | ASSISTANT EDITORS

Adélia Nunes, Bruno Martins, João Luís Fernandes | António Vieira
Universidade de Coimbra Universidade do Minho

ASSISTENTE EDITORIAL | EDITORIAL ASSISTANT

Fernando Félix
Universidade de Coimbra

COMISSÃO CIENTÍFICA | EDITORIAL BOARD

Ana Meira Castro
Instituto Superior de Engenharia do Porto

Angela Santos
Universidade de Lisboa

António Duarte Amaro
Escola Superior de Saúde do Alcoitão

António Betâmio de Almeida
Instituto Superior Técnico

Cristina Queirós
Universidade do Porto

Felícia Fonseca
Instituto Politécnico de Bragança

Fernando Granja Martins
Universidade do Algarve

Helena Fernandez
Universidade do Algarve

Humberto Varum
Universidade de Aveiro

José Simão Antunes do Carmo
Universidade de Coimbra

Maria José Roxo
Universidade Nova de Lisboa

Mário Talaia
Universidade de Aveiro

Miguel Castro
Instituto Politécnico de Portalegre

Paulo Nossa
Universidade de Coimbra

Romero Bandeira
Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Porto

Tomás de Figueiredo
Instituto Politécnico de Bragança

Antenora Maria da Mata Siqueira
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Carla Juscélia Oliveira Souza
Universidade Federal de São João del-Rei, Brasil

Esteban Castro
University of Newcastle, Reino Unido

José António Vega
Centro de Investigación Forestal de Lourizán, Espanha

José Arnaez Vadillo
Universidad de La Rioja, Espanha

Lidia Esther Romero Martín
Universidad Las Palmas de Gran Canaria, Espanha

Maria Augusta Fernández Moreno
Universidade Católica do Equador, Equador

Miguel Castillo Soto
Universidad de Chile

Mohammed El-Fengour
University of Rabat, Marrocos

Montserrat Díaz-Raviña
Inst. de Investigaciones Agrobiológicas de Galicia, Espanha

Norma Valencio
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Ricardo Alvarez
Florida Atlantic University, Estados Unidos da América

Teresa da Silva Rosa
Universidade Vila Velha, Brasil

Virginia Araceli García Acosta
Universidad Nacional Autónoma de México

Xavier Ubeda Cartaña
Universidad de Barcelona, Espanha

Yvette Veyret
Université Paris X, França

ANTÓNIO DUARTE AMARO
COORD.

CONTRIBUTOS DA FORMAÇÃO PARA A REDUÇÃO DO RISCO



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
Email: imprensa@uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Photo of Firemen via Pixabay

PRÉ-IMPRESSÃO

Fernando Félix

EXECUÇÃO GRÁFICA

Impressões de Coimbra

ISBN

978-989-26-2684-0

ISBN DIGITAL

978-989-26-2685-7

DOI

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2685-7>

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULOS:	
Ensino superior em proteção civil em Portugal – a incorporação do conhecimento científico nas decisões operacionais António Bento-Gonçalves, António Vieira e Francisco da Silva Costa	17
Importância do ensino e formação em proteção civil para a redução de riscos Artur F. Costa, André B. Rodrigues, Bruno Martins, Johnny D. Reis e José F. Alves	33
Formação e ensino superior no sistema de proteção civil: Contributos para uma reflexão Manuel João Ribeiro e Paulo Gil Martins	63
As instituições de ensino superior e a aprendizagem ao longo da vida: O caso dos cursos de proteção civil Manuel João Ribeiro, Ana Paula Oliveira, Paulo Gil Martins e Ana Barqueira	89
Contributos do Ensino Superior Europeu para a redução de riscos Maria Cristina Ventura, Paulo Gil Martins e Diogo Duarte	103
Modelo de Formação em proteção civil no âmbito da ENB – Presente e Futuro António Duarte Amaro	125
Proteção civil europeia: formação conjunta, resposta coordenada, responsabilidade partilhada Ana Freitas	137
Caderno pedagógico de proteção civil: Um caso de estudo na freguesia de Crestuma Rita Cardoso, José Fernando R. Alves e Joaquim de Sousa Pereira Leitão	153
Caracterização dos serviços municipais de proteção civil em Portugal continental Vítor Hugo Martins Coelho, André Filipe Branco Rodrigues e Bruno Martins	175
A formação ministrada na Escola Nacional de Bombeiros nos últimos cinco anos (2019 a 2023) Marco Filipe Simão Martins	221
CONCLUSÃO	235

(Página deixada propositadamente em branco)

PREFÁCIO

Vem-se arrastando no nosso país a discussão inconclusiva quanto à problemática do sistema de ensino e formação para a Proteção Civil.

Há consenso quanto à existência de lacunas identificadas neste domínio. Porém, não foi implementada qualquer medida prática tendente à sua resolução, para além da aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros, sem consequências.

A Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 24/2021, de 22 de março tinha como objetivo proceder à “[...] *definição de uma oferta de ensino e formação em proteção civil, mais abrangente e diversificada*”, bem como “*eleva o conhecimento e a formação técnica dos elementos dos corpos de bombeiros, dos restantes agentes de proteção civil e das entidades que compõem o sistema de proteção civil*”.

No preâmbulo da RCM em apreciação, considera-se que “*A dimensão técnica e científica é hoje um pilar essencial do desenvolvimento das atividades de emergência e proteção civil. Em virtude disso, deve ser garantida que a formação dos agentes que atuam nesta área segue padrões de referência de elevado nível, como tem vindo a ser prosseguido pela Escola Nacional de Bombeiros, e que esta se encontra devidamente articulada com as instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos e unidades de investigação relevantes nesta área.*

Sendo evidente a existência de capacidade científica e formativa já instalada nos diversos níveis de ensino, importa que a mesma seja orientada no sentido de dar uma resposta adequada às necessidades do sistema de proteção civil, baseada no desenvolvimento de parcerias e projetos educativos comuns. Assim, poder-se-á garantir uma eficaz utilização do potencial da massa crítica existente, numa rede alargada de instituições que, pela sua ampla distribuição territorial, se encontre acessível aos agentes localizados em diversos pontos do país”.

Os objetivos gerais enunciados no referido documento reúnem, em tese, um expressivo consenso entre todos aqueles que refletem e estudam a problemática do Ensino e Formação na área da proteção civil. A questão essencial é debater os caminhos, instrumentos e recursos a selecionar para a sua concretização.

O problema é que, como habitualmente, não se passou do papel, nomeadamente definindo uma política pública para esta matéria, consequentemente dotada de planos de ação, medidas e recursos.

Não basta apostar-se na formação técnica dos profissionais do sistema. É preciso apostar objetiva e seriamente na formação superior na área da Proteção Civil, em cursos que englobem os diferentes saberes multidisciplinares que caracterizam este sistema (Proteção Civil, Geografia e Planeamento Territorial, Engenharias, Ciências Florestais ou Naturais, Meteorologia, Oceanografia e Geofísica, Sistemas de Informação Geográfica, Inteligência Artificial, Ordenamento e Gestão do Território, etc.) e se acrescentem aqueles que são amplamente reconhecidos como vitais nesta área, como sejam, sem ser exaustivo, as ciências da comunicação, a sociologia e o direito.

Chegados a este ponto, importa voltar a colocar o tema na agenda, continuando a insistir junto dos atores políticos com competências legislativas e executivas, para que se definam quanto ao modelo de ensino e formação a instituir para os recursos humanos do sistema nacional de proteção civil.

Esta edição, da iniciativa do professor António Amaro, constitui mais um contributo do académico que a esta causa tem dedicado particular atenção e energia, fazendo jus à convicção de que “água mole em pedra dura...” acabe por furar o imobilismo, as hesitações e o défice de visão estratégica que tem imperado.

No contexto em que esta publicação se insere importa, a partir dele, relançar o debate, envolvendo no mesmo decisores políticos, constitucionalmente dotados de poderes legítimos para legislar e concretizarem uma verdadeira estratégia nacional para a formação e ensino dos profissionais que desenvolvem (ou virão a desenvolver) a sua relevante missão de serviço público, num tempo de ameaças e riscos, tanto para a vida e os bens dos cidadãos, como para o ambiente.

Partindo de um diagnóstico informado e de um exercício prospetivo, importa identificar boas práticas prevalentes noutros países, nomeadamente quanto a:

- (i) formação de base sólida;
- (ii) métodos pedagógicos de aprendizagem ativa;
- (iii) flexibilidade nos percursos académicos;
- (iv) competências transversais integradas nas unidades curriculares;
- (v) projetos multidisciplinares;
- (vi) organização letiva com enfoque no trabalho contínuo;
- (vii) formação em inovação;
- (viii) condições atrativas de ensino e de acesso ao mercado de trabalho.

Este é o tempo de questionar se o país necessita, ou não, de construir uma nova instituição, com a missão de realizar cursos de nível técnico especializado e cursos superiores nos seus distintos graus académicos, bem como a realização de estudos e investigação aplicada, tendo como foco o sistema de proteção civil, no âmbito de uma rede na qual se poderão inserir instituições de ensino superior público e privado.

Para este efeito importa definirem-se as linhas orientadoras e as ideias-chave que presidam à sua construção e, depois, as principais medidas (e racional subjacente) necessárias para o pôr em prática.

Trata-se certamente de um enorme desafio, não isento de dificuldades e obstáculos, que exigirá um grande empenho, esforço e entusiasmo de quantos nele se envolvam. Mas é também, para além de uma necessidade, uma tarefa à altura da relevância da função de Soberania que hoje representa a Proteção Civil, no contexto do nosso Estado de Direito Democrático.

Fica nas mãos dos leitores desta edição a responsabilidade de se inquietarem com esta matéria, um dos méritos do professor e do cidadão António Amaro.

Boa leitura!

Mafra, 1 de outubro de 2024

Duarte Caldeira

Presidente do Conselho Diretivo do CEIPC
Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil

(Página deixada propositadamente em branco)

INTRODUÇÃO

António Duarte Amaro

Universidade Nova de Lisboa, RISCOS (Portugal)

Faculdade de Direito

ORCID: 0000-0002-6677-4637

duarteamaro52@gmail.com

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.

Efetivamente, na contemporaneidade, é cada vez maior a consciencialização de que o território nacional, e o mundo em geral, se encontram sujeitos a uma variedade de riscos naturais, antrópicos e mistos, promotores de um sentimento coletivo de insegurança e de incerteza face aos potenciais danos que podem causar nas pessoas, animais e ambiente. É neste contexto de incerteza, complexidade e imprevisibilidade que se move o sistema de Proteção Civil, onde tem de imperar, para o funcionamento adequado da proteção e socorro às populações, a articulação e coordenação eficiente e eficaz de agentes e entidades dos mais variados âmbitos, quer políticos, quer técnicos, quer operacionais, implicando, em nome da eficiência e eficácia da intervenção, cultura organizacional, qualificação, doutrina e formação comuns.

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 comunitária, 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.

Por outro lado, face às tragédias ocorridas em anos recentes, as populações, que se tornaram mais reflexivas, exigem crescentemente um elevado nível de segurança e bem-estar bem como a prevenção e mitigação dos riscos e da qualidade do meio

ambiente, tornando evidente e imperioso não só, a qualificação e especialização dos Recursos Humanos da Proteção Civil, mas também reforçar a investigação e o conhecimento científico nas respetivas áreas e setores de intervenção.

Esta relevância dada à qualificação e especialização dos recursos humanos está bem patente na vasta legislação publicada e desde logo, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 159/2017 de 30 de outubro, sobre a “apropriação e incorporação de conhecimento científico nos diversos planos de intervenção ao nível da prevenção, previsão e combate aos incêndios rurais”. Já a RCM n.º 176/2018 de 18 de dezembro alude ao reforço do papel da formação e especialização do capital humano, “enquanto instrumento estratégico de modernização e transformação da proteção civil” e ao reconhecimento da prioridade de transformar a Escola nacional de Bombeiros “[...] *numa instituição de formação e ensino de referência dos profissionais de proteção civil*”.

Mas não fica por aqui a o afã legislativo sobre as matérias correlacionadas com a qualificação, capacitação e especialização dos recursos humanos afetos à proteção civil. Vejamos os exemplos mais significativos: o Decreto-lei n.º 45/2019 de 1 de abril na redação atual, que aprova a nova orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) atribuindo-lhe a responsabilidade de “coordenar a rede nacional de formação e investigação em proteção civil”; as Portarias n.º 148/2020 de 19 de junho e n.º 32/2021 de 10 de fevereiro, que se debruçam sobre a credenciação de técnicos municipais e bombeiros e, na mesma linha, o Decreto-lei n.º 173/2019 de 21 de junho, que procede à adaptação à Administração Local do regime de formação profissional da Administração Pública, incluindo aí os bombeiros profissionais dos municípios. De relevar ainda, a RCM n.º 45-A/2020 de 16 de junho que aprova o Sistema de Gestão Integrada dos Fogos Rurais (SGIFR) com enfoque muito especial na qualificação e capacitação dos agentes, na sequência da RCM n.º 20/2018 de 1 de março, que aprova a Diretiva única de Prevenção e Combate aos incêndios rurais.

É no contexto desta profusão legislativa produzida pelos últimos Governos que, identificando uma lacuna evidente no sistema de ensino e formação da proteção civil e dos bombeiros, surge a RCM n.º 24/2021 de 22 de março, que definiu como objetivo proceder não só, à “definição de uma oferta de ensino e formação em

proteção civil, mais abrangente e diversificada” mas também “elevar o conhecimento e a formação técnica dos elementos dos corpos de bombeiros, dos restantes agentes de proteção civil e das entidades que compõem o sistema de proteção civil”.

Pela “pertinência clarificadora” vale a pena citar a perspectiva preambular da RCM em apreciação, dispondo o legislador que “[...] *a dimensão técnica e científica é hoje um pilar essencial do desenvolvimento das atividades de emergência e proteção civil. Em virtude disso, deve ser garantida que a formação dos agentes que atuam nesta área segue padrões de referência de elevado nível, como tem vindo a ser prosseguido pela Escola Nacional de Bombeiros, e que esta se encontra devidamente articulada com as instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos e unidades de investigação relevantes nesta área. Sendo evidente a existência de capacidade científica e formativa já instalada nos diversos níveis de ensino, imposta que a mesma seja orientada no sentido de dar uma resposta adequada às necessidades do sistema de proteção civil baseada no desenvolvimento de parcerias e projetos educativos comuns. Assim, poder-se-á garantir uma eficaz utilização do potencial da massa crítica existente, numa rede alargada de instituições que, pela sua ampla distribuição territorial, se encontre acessível aos agentes localizados em diversos pontos do país*”.

Teoricamente, os objetivos enunciados nesta RCM são, em boa medida, consensuais entre os especialistas e investigadores da matéria. Todavia, ontem, com hoje, o que é verdadeiramente decisivo é a sujeição prática das ideias, a concretização efetiva das medidas preconizadas, a sua programação, as metas, os recursos e o orçamento.

Por outro lado, sem a definição de uma plataforma de formação base comum, mormente ao nível superior, com os mesmos princípios formativos e no treino dos agentes, o sistema de proteção civil não evolui harmoniosamente, nem se vislumbra como podem desenvolver-se não só, as competências de direção, coordenação de várias entidades e subsistemas organizacionais diversos, o domínio dos sistemas de informação, mas também a liderança e gestão em cenários de crise e de emergências cada vez mais complexas.

Sem formação de base comum sobretudo ao nível superior – necessidade estratégica para o País - tão pouco parece possível inovar e modernizar as metodologias, as técnicas mais elaboradas e práticas de aprendizagem autónoma e bem assim, a

investigação, o auto estudo, as aprendizagens informais, a capacidade de atualização permanente, de mudança e de projeção de futuro na multidisciplinariedade da proteção civil.

Descendo ao concreto, não é aceitável que os Bombeiros, enquanto “espinha dorsal da proteção civil” continuem sem uma Academia de formação superior à semelhança dos demais agentes designadamente da PSP e GNR, de molde a tornar possível desenhar carreiras e percursos profissionais bem definidos, garantindo-se que a respetiva progressão assente no desenvolvimento de novas competências e na aquisição de novos e superiores conhecimentos.

Nesta linha de pensamento, o atual Presidente da Liga dos Bombeiros, preconiza que “[...] *a nível da especialização superior pensamos que a ENB deve ter uma Escola Superior que possa conferir um grau de licenciatura no âmbito das prevenção e socorro das populações, com um ano de matérias de interesse complementar a serem ministradas na ENB ou numa qualquer instituição de ensino superior, público ou privado, protocolada e se possível em pontos diferentes do país*” (Nunes, 2021, p.6).

Importa significar que a dinâmica de desenvolvimento baseada no estabelecimento de protocolos entre a ENB e diversas Intuições de ensino superior conforme preconizado em várias RCM e na própria Lei Orgânica da ANEPC, não tem atingido objetivos dignos de nota posto que conforme assinala o ex. Presidente do Serviço Regional de Proteção Civil dos Açores, “[...] *a ENB deverá, na minha opinião, ter um estatuto que possa dialogar, em pé de igualdade, com os estabelecimentos de ensino superior, para conseguir ser o topo da estrutura de ensino e formação da proteção superior no país*” (Néri, 2021, p.10).

Os textos que seguem reforçam a importância da formação e particularmente da formação superior na qualificação e especialização dos recursos humanos da proteção civil na redução dos riscos, não elegendo, nalguns textos, a necessidade de transformação da ENB em Academia de Ensino Superior considerando que existe rede suficiente ao nível do País, não tendo todavia todos os níveis de ensino.

Finalmente, exigindo as populações maior nível de segurança e bem-estar, torna-se cada vez mais imperioso que as estruturas de proteção civil competentes e, em especial, os serviços dependentes das autarquias, ganhem maior qualificação e competências que permitam proceder antecipadamente ao planeamento de

emergência, em ordem à mitigação dos riscos naturais, tecnológicos e mistos que podem ocorrer nos respetivos territórios.

Não é novidade, nem surpresa verificar que os países mais avançados do mundo são também aqueles que mais investem na educação e no conhecimento científico. Tal desiderato é decisivo para o nosso país se manter moderno, produtivo, competitivo e preparado para os desafios do futuro. Assim, também uma proteção civil moderna e eficaz, tem de investir na ciência e nas instituições de ensino superior para superação das crises da mais variada ordem que imperam na sociedade de risco, das alterações do clima e das redobradas incertezas.

(Página deixada propositadamente em branco)

**FORMAÇÃO E ENSINO SUPERIOR
NO SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL
- CONTRIBUTOS PARA UMA REFLEXÃO -
TRAINING AND HIGHER EDUCATION
IN THE CIVIL PROTECTION SYSTEM
- CONTRIBUTIONS TO A REFLECTION -**

Manuel João Ribeiro

Instituto Superior de Educação e Ciências – ISEC Lisboa (Portugal)
Centro Europeu de Riscos Urbanos – CERU
ORCID: 0000-0002-0639-0121 manuel.ribeiro@iseclisboa.pt

Paulo Gil Martins

Instituto Superior de Educação e Ciências - ISEC Lisboa (Portugal)
Centro de Estudos e Investigação Aplicada – CEIA
ORCID: 0000-0002-9449-6996 gil.martins@iseclisboa.pt

Resumo: As abordagens em torno dos modelos de formação e de ensino relacionados com o sistema de proteção civil, têm potenciado um campo alargado de discussão que, mais do que conduzir a processos suportados numa visão abrangente e integradora, parece continuar a evidenciar uma heterogeneidade difícil de consensualização e, em alguns casos, com manifestação, inclusive, de interesses antagónicos. Nesta breve exposição percorrer-se-ão alguns dos caminhos produzidos em redor do tema, numa lógica de traduzir em eventuais suportes uma melhoria em relação ao conhecimento científico nesta matéria de inquestionável importância para a sociedade em geral, e para o sistema de proteção civil em particular. Para tal, enquadra-se a análise, quer

nos referenciais que advêm das situações de acidentes e catástrofes, quer no domínio das políticas públicas que, direta ou indiretamente, têm concorrido para a definição institucional dos referidos modelos de ensino e formação.

Palavras-chave: Modelos de formação e ensino, Ensino Superior, Proteção Civil, Bombeiros.

Abstract: Approaches around to the training and teaching models related to the civil protection system have fostered a broad field of discussion. Rather which, more than leading to processes supported by a comprehensive and integrative vision, this still seems to continue to show a heterogeneity that is difficult to reach consensus agree on, and, in some cases, even manifesting antagonistic shows conflicting interestss.

This brief presentation covers some of the ground that has been broken on the subject, with a view to eventually providing support for an improvement in scientific knowledge on an issue which is of unquestionable importance to society in general and the civil protection system in particular. To this end, the analysis is framed both in the context of accidents and disasters, and in the field of public policies which, directly or indirectly, have contributed to the institutional definition of these teaching and training models.s.

Keywords: Training and teaching models, Higher Education, Civil Protection, Firefighters.

Introdução

As abordagens que se constroem em torno dos modelos de formação e de ensino relacionados com o sistema de proteção civil, têm potenciado um campo alargado de discussão que, mais do que conduzir a processos suportados, tendencialmente, numa visão abrangente e integradora, direcionada para uma matriz próxima de uma uniformidade e entendimento por parte das vários atores e protagonistas em presença, parece continuar a evidenciar uma heterogeneidade difícil de consensualização e, em alguns casos, bem próxima de confrontos doutrinários e concetuais, com manifestação, inclusive, de interesses antagónicos.

O reconhecimento de que urge definir o(s) modelo(s) de ensino e formação será, provavelmente, uma das poucas afirmações que merece a concordância, quando se aborda esta temática. Contudo, mais do que repousar aqui uma condição de partida de cariz agregador face a esta questão, ela, na sua multiplicidade analítica, constitui o verdadeiro referencial problemático, nas suas distintas e variadas faces. Consoante os posicionamentos, institucionais, técnicos, científicos, culturais e, até, materiais, gravitam em redor das várias opções, caminhos e orientações que tardam a confluir numa direção única.

Do mesmo modo, também é assumidamente consensual que se torna indispensável promover uma intervenção qualificadora na proteção civil, enquanto setor transversal de atividade, habilitando e capacitando, quer os seus agentes, formal e normativamente definidos na legislação em vigor, e aqui com particular ênfase para os bombeiros, quer outros protagonistas, nomeadamente, e entre outros, técnicos e dirigentes municipais com ação e intervenção no setor, quer, ainda, e não menos importante, decisores de índole política com responsabilidades acrescidas na organização, funcionamento e resposta do sistema.

Com particular acuidade e relevância, têm vindo a surgir contributos que, embora ainda embrionariamente, procuram não ter uma abordagem setorial e unívoca sobre a situação da formação, mas antes a integram numa perspetiva, e prospetiva, relativa ao sistema em si mesmo, numa indispensável construção estratégica de um conceito de segurança e proteção civil. A formação apresenta-se, neste quadro, como uma dimensão instrumental, e não como uma espécie

de *leitmotiv* que, de acordo com algumas concepções, parece que se quer que prevaleça como a sua matriz incontornável e central. Apesar de uma concordância e reconhecimento inquestionável sobre esta última asserção, a reflexão que aqui se propõe, direcionar-se-á para o domínio mais específico do ensino e formação em proteção civil, procurando ir ao encontro de algumas das implicações que lhes estão subjacentes, e que, de modo direto ou indireto, têm determinado (ou condicionado) a sua evolução. Do mesmo modo, revisitar-se-ão alguns dos contributos que têm vindo a ser propostos, em prol de uma qualificação de competências do setor que, tendencialmente, venha assentar numa formação e ensino de nível superior.

É bem claro que é mais fácil encontrar representatividade nas narrativas e retóricas sobre as dúvidas e interrogações levantadas, do que na identificação das soluções e caminhos a percorrer e a construir. Esta verdade insofismável, contudo, não pode, nem deve, constituir-se como uma barreira, hipotecando uma análise e reflexão abrangente sobre a direção a tomar.

É neste enquadramento que se desenvolverá a presente dissertação, procurando, de modo analítico, percorrer alguns dos caminhos que, seja por experiência vivida pelos autores deste artigo, seja por reflexão centrada em contributos diversos produzidos em redor do tema, se possam traduzir em eventuais suportes para melhorar o conhecimento nesta matéria de inquestionável importância para a sociedade em geral, e para o sistema de proteção civil em particular.

Previamente, no entanto, enveredar-se-á por uma breve incursão contextualizadora do sistema português de proteção civil, nos domínios do ensino e da formação, de modo a enquadrá-lo, enquanto processo socialmente construído, quer em relação aos acontecimentos considerados como referenciais importantes na construção e verificação do sistema, nomeadamente, as situações de acidentes e catástrofes vividas, quer no domínio das políticas públicas que, de modo autónomo, quase sempre reativo, concorreram, e concorrem para a definição da sua imagem coletiva e institucional.

Doutrina e formação em proteção civil: notas de evolução de um conceito

Breve síntese diacrónica e institucional

A proteção civil entrou, definitivamente, no domínio das perceções sociais e das políticas públicas que se constroem sobre a segurança nacional. Contudo, o seu dimensionamento enquanto sistema, continua, no que respeita sobretudo às representações de índole político-institucional, a ser considerada como um parente de menor relevância e atratividade, relativamente a outros já historicamente consolidados, como o sejam os sistemas, de defesa nacional, de segurança interna e de saúde pública.

Com alguma frequência, quando emerge a discussão sobre o ensino e formação na vertente da proteção civil, em relação à sua estrutura e organização, aos seus quadros concetuais e competências, e às suas fragilidades e *déficits*, surgem, quase inevitavelmente, leituras comparativas em relação aos processos formativos e educacionais que são vivenciados por entidades nos outros sistemas, na qualificação dos seus serviços e agentes. A procura por analogias com a formação e ensino das Forças Armadas é, provavelmente, a que mais se reflete nas representações sociais que se constroem neste domínio. De qualquer modo, embora com menor evidência, também se encontram referenciais com as duas principais organizações no âmbito do sistema de segurança interna, especificamente em relação à Polícia de Segurança Pública (PSP) e à Guarda Nacional Republicana (GNR). No campo da saúde pública, e na relação com o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), a situação é entendida como singular, pois regista-se uma proximidade interventiva da ação dos bombeiros desenvolvida, subsidiariamente, em todo o Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM).

Revisitando, rápida e diacronicamente, algumas das origens de um passado do organismo precursor da atual proteção civil, designado, então, por Organização Nacional de Defesa Civil do Território (ONDCT), merece uma leitura a Lei n.º 2093, de 20 de junho de 1958. Este diploma dispunha de um capítulo, *título* na designação da época nestes decretos jurídicos, respeitante à *doutrinação* e *instrução*. Esta dupla designação, orientava, no primeiro caso, a *doutrinação* em relação à população, adequando-a aos princípios gerais da emergência e da defesa civil e, no

segundo caso, a *instrução*, direcionada especificamente ao “*peçoal adstrito aos vários serviços da defesa civil*”.

Definia-se então que “*a instrução do pessoal adstrito aos serviços da defesa civil do território será ministrada, conforme o respetivo grau e especialidade:*

- a) *Na Escola Nacional da Defesa Civil do Território ou institutos estrangeiros congéneres;*
- b) *Nas escolas regionais e centros distritais;*
- c) *Nas colunas móveis;*
- d) *Nas instituições ou agremiações, com personalidade própria, que devam colaborar na defesa civil;*
- e) *Nos serviços ou empresas, sujeitos ao regime de autoproteção;*
- f) *Em cursos eventualmente organizados nas escolas ou centros de instrução não sujeitos às autoridades da Organização Nacional da Defesa Civil do Território”.*

É, então, evidenciada uma intenção abrangente de congregar entidades e organismos que, de forma direta ou indireta, concorram para a designada ONDCT, nos seus múltiplos e variados domínios de intervenção, com prevalência, contudo, para as orientações reguladoras definidas pela Escola Nacional de Defesa Civil do Território, enquanto instituição e autoridade centralizadora de referência.

Dando um salto temporal para a primeira Lei de Bases, publicada já em período democrático, a Lei n.º 113/91, de 29 de agosto, surge uma breve referência ao ensino e formação no artigo 16º, relativo às funções da Comissão Nacional de Proteção Civil. Na alínea c) do ponto 2, é referido que compete a esta Comissão, *estudar e propor ou emitir parecer sobre “Programas de formação, actualização e aperfeiçoamento do pessoal dos organismos e estruturas que integram o sistema nacional de protecção civil”.*

Ainda numa fase embrionária de desenvolvimento e afirmação, o sistema nacional de proteção civil, caracteriza-se, nos anos 90 do século passado, pela coexistência de dois organismos centrais do Estado na prossecução dos objetivos da segurança em proteção civil. Por um lado, o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), entendido numa lógica de coordenação do sistema e, por outro, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), enquanto órgão dirigente das estruturas operacionais de resposta a emergências, os corpos de bombeiros. É este SNB que, já nos finais da década de 70, inicia e desenvolve os esforços tendentes à criação de uma *Escola Nacional de Fogo*, antecessora da atual Escola Nacional de Bombeiros. Conforme é referido no seu sítio

da internet¹, “*na génese da Escola Nacional de Bombeiros está a fundação do, entretanto extinto, Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) instituído com o objetivo prioritário da criação de uma ‘escola nacional do fogo’ (Lei n.º 10/79, de 20 de março), projeto que o SNB veio a desenvolver com o propósito de dar resposta a uma necessidade que se fazia sentir: a formação programada e certificada aos bombeiros portugueses*”.

A publicação em 2006 de nova lei, a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, com as alterações introduzidas, nomeadamente com a Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, deixa cair a competência atribuída, na anterior legislação, à Comissão Nacional de Proteção Civil.

Os referenciais relativos ao ensino e formação transitam para a esfera da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), através do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que aprova a sua respetiva orgânica. De modo genérico, e no que se refere ao âmbito da atuação dos bombeiros, é salientado logo no artigo 4º que as atribuições da ANEPC incidem em:

“a) Orientar, coordenar, auditar e inspecionar a atividade técnica, formativa e operacional dos bombeiros;

[...]

e) Regular a atividade formativa na área operacional da proteção e socorro;

f) Assegurar a realização de formação dos bombeiros portugueses e promover o aperfeiçoamento operacional do pessoal dos corpos de bombeiros, em articulação com a Escola Nacional de Bombeiros, centros de formação e outras instituições de ensino com oferta educativa e formativa reconhecida ou entidades com competências em áreas que integrem a formação de bombeiros;”

Fulcral, contudo, para o entendimento da importância de todo o quadro doutrinal do sistema de proteção civil, é o disposto no artigo 10º, com o título *formação e investigação em proteção civil*, onde no seu ponto 1, é salientado que “*(c)ompete à ANEPC coordenar a rede nacional de formação e investigação em proteção civil*”. Definem-se, subsequentemente, os pressupostos dessa coordenação, merecendo ênfase nesses processos, a articulação com a Escola Nacional de Bombeiros (ENB) na prossecução das várias componentes formativas, com saliência especial para a qualificação dos bombeiros, enquanto primeiro agente de proteção civil.

¹ <https://www.enb.pt/>

A Proteção Civil e o Ensino Superior

De acordo com Ribeiro *et al.* (2020), “[...] a evolução da proteção civil em Portugal, enquanto atividade técnica e científica, tem acompanhando de perto as respostas, mais ou menos reativas, que o sistema nacional tem dado às situações mais mediáticas de acidentes graves e catástrofes que têm afetado o território nacional” (p.192). Esta evolução repercute-se, em contributos e ensinamentos que, de forma diferenciada, tanto no domínio das intenções, como de modo mais concreto e objetivo, produzem doutrina e referenciais teóricos que vão construindo o quadro concetual da proteção civil.

Numa breve e simplificada demonstração de algumas das evidências desse relacionamento reativo, pode, a título de exemplo, salientar-se o Incêndio do Chiado em 1988, que potenciou, e esteve por detrás do desenvolvimento de legislação habilitante no âmbito da segurança contra incêndios urbanos. Como salientam Silva & Pedro (2016), “*embora já tarde, o conjunto de cadernos técnicos resultantes da análise e estudo do incêndio (instou) as autoridades a atuarem diretamente sobre o problema com a publicação de diplomas regulamentares no que toca à segurança contra incêndios. Por exemplo, por Decreto-Lei n.º 426/89, os corpos de bombeiros são obrigados a elaborar e manter operacionais Planos Prévios de Intervenção para diferentes cenários de ocorrência de incêndios em Centros Urbanos Antigos*” (p. 194).

Outro marco incontornável foram os Incêndios Florestais de 2003, estando na base da publicação pelo governo da altura do importante Livro Branco de Incêndios Florestais (MAI, 2003). Nesse documento, para além de se avaliarem diferentes áreas de responsabilidade, nomeadamente na *prevenção*, no *planeamento*, na *coordenação* e no *combate*, apresentou-se, subsequentemente, um conjunto de *medidas a tomar*, salientando-se no domínio formativo a “*reavaliação das valências de formação da Escola Nacional de Bombeiros*” onde, se identificavam as seguintes ações:

- “i) Atualização dos estatutos face à necessidade de introduzir a formação de protecção civil;*
- ii) Melhoria e atualização permanente das matérias respeitantes ao sistema de comando operacional;*
- iii) Melhoria e maior rentabilização do investimento nos cursos relacionados com os incêndios florestais, através da descentralização da formação específica;*

- iv) *Parceria com instituições de ensino superior para apoio à formação de dirigentes e técnicos de protecção civil, bem como de quadros dos corpos de bombeiros, incluindo na modalidade de formação a distância;*
- v) *Criação de um centro de estudos e desenvolvimento, tendo por missão essencial promover a investigação aplicada e dinamizar a institucionalização da formação de protecção civil;*
- vi) *Criação de um centro de formação especializada em incêndios florestais;*
- vii) *Criação de centros de formação operacional distritais;*
- viii) *Competência para presidir ao júri dos cursos de ingresso, promoção e classificação nas provas de acesso às diferentes categorias do quadro activo dos corpos de bombeiros” (p. 93).*

Embora referindo a importância de todas as medidas apresentadas, ressalva-se a *alínea iv)* com menção direta ao estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior. Será, efetivamente, a partir desta data que emergem as primeiras ofertas formativas superiores no domínio específico da proteção civil. Recuperando mais uma vez Ribeiro *et al.* (2020), é referido que “[...] *a necessidade de profissionais habilitados no domínio da segurança em proteção civil conduziu a que, em 2004, fossem criados em Portugal cursos específicos nesta área de atividade e de conhecimento técnico-científico*” (p. 190). Os anos subsequentes, reforçados pelas implicações e leituras sobre os acontecimentos desastrosos resultantes dos incêndios florestais de 2005, podem ser considerados como, de certa forma, de expansão no domínio da oferta formativa em proteção civil. Entre pós-graduações e licenciaturas, assiste-se à sua distribuição geográfica pelo território nacional, contemplando oferta pública e privada, e onde se podem salientar, entre outras, as ofertas no Porto, Universidade Moderna (atual Universidade Lusófona), em Leiria/Peniche, no Instituto Politécnico de Leiria, em Beja, no seu Instituto Politécnico, em Castelo Branco, na Escola Superior Agrária, e em Lisboa, na então Universidade Independente e, mais tarde, no Instituto Superior de Línguas e Administração (atual Universidade Europeia), assim como no Instituto Superior de Educação e Ciências desta cidade. Esta tendência, contudo, viria a retrair-se mais tarde.

No período de maior desenvolvimento académico, vários fatores se conjugaram nessa procura formativa por áreas de conhecimento da proteção civil. Por um lado, conforme disposto então no Decreto-Lei n.º 21/2006, de 3 de fevereiro,

alterando o artigo 42º do Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março, referenciava-se, no seu ponto 1, que “[...] *o recrutamento do comandante operacional nacional e do 2º comandante operacional nacional, dos adjuntos de operações nacionais, dos comandantes operacionais distritais, dos 2.ºs comandantes operacionais distritais e dos adjuntos de operações distritais* (deveria ser) *feito, de entre indivíduos, vinculados ou não à Administração Pública, que (possuíssem) licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções*”². Contudo, estabeleceu-se um período de carência, aditando-se então à legislação referida - Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março, o artigo 49º-A, de título *Recrutamento excecional transitório*, onde se salientava: “*Transitoriamente, pelo período de 10 anos após a entrada em vigor do presente diploma, podem ser nomeados a título excepcional, para as funções a que se reporta o n.º 1 do artigo 42º, indivíduos que possuam uma das seguintes condições:*

- a) Serem comandantes ou 2ºs comandantes de corpos de bombeiros, com, pelo menos, cinco anos de serviço efectivo nas respectivas funções, possuidores das competências exigidas pelo Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros e habilitados com o 12º ano de escolaridade**;
- b) Serem chefes de corpos de bombeiros municipais ou de bombeiros sapadores com, pelo menos, cinco anos de serviço nas respectivas funções e habilitados com o 12º ano de escolaridade**;
- c) Terem exercido cargos dirigentes, funções de inspecção, de coordenação dos centros distritais de operações de socorro, de comandante operacional ou de chefe de operações em centros operacionais de âmbito nacional, durante mais de cinco anos, podendo estes ser cumulativos”.*

Esta circunstância conduziu a que, sobretudo elementos ligados aos corpos de bombeiros, exercendo, ou com expetativas de poder vir a exercer, cargos de comando na estrutura do sistema, viessem a procurar a frequência das licenciaturas então emergentes, de modo a poderem habilitar-se ao exercício das eventuais funções dirigentes, acima descritas.

Por outro lado, o início, embora ainda tímido, da aposta nos serviços municipais de proteção civil, que levou uma franja significativa de jovens a apostar

² Sublinhados dos autores

nesta componente formativa, na expectativa de poder vir a encontrar acolhimento nessas estruturas autárquicas locais. Não pode, também, e a este propósito, deixar-se de referir, o simbolismo e o mediatismo que a proteção civil vinha alcançando, funcionando como atrativo para procura, por parte de determinados estudantes, que viam em relação ao sistema, uma perspectiva interessante do seu próprio futuro.

Os incêndios florestais de 2017, fortemente impactantes nas representações sociais sobre as catástrofes em Portugal, traduziram-se numa multiplicidade de consequências em vários domínios da vida pública, repercutindo-se, como não poderia deixar de o ser, no próprio sistema de proteção civil e, dentro dele, emergiram, novamente, leituras e análises críticas sobre o modelo de ensino e formação que se encontra subjacente.

No diagnóstico efetuado pela CTI (2017), a propósito dos referidos incêndios ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017, e onde a catástrofe de Pedrogão Grande funciona como o grande referencial da memória pública coletiva, é salientado sobre o sistema de formação da ENB que “[...] *o acento tónico é colocado mais na instrução do que na formação, apesar da função de instrução ser da responsabilidade dos comandantes dos corpos de bombeiros*” (p. 161).

A reação do Estado não se fez esperar, sendo publicada a Resolução de Conselho de Ministros 159/2017, de 30 de outubro, com a finalidade de se desenvolverem *atividades de Investigação Científica e Tecnológica ligadas à prevenção e combate de incêndios florestais*. Numa lógica de reforço e desenvolvimento de atividades de investigação e desenvolvimento, habilitantes da melhoria das competências técnicas e científicas e na afirmação do conhecimento científico, definem-se como áreas disciplinares relevantes as seguintes unidades:

- a. Governação dos recursos naturais*
- b. Gestão do fogo e comportamento de fogos extremos*
- c. Instrução social, económica e ecológica do fogo*
- d. Atitudes e comportamentos face à prevenção e combate de incêndios e a gestão do território, incluindo a sua vertente colaborativa*
- e. Modelos de ordenamento e silvicultura preventiva*
- f. Meteorologia, previsão e gestão do risco, nomeadamente na deteção de ignições e otimização de alertas precoces e desenvolvimento de sistemas de observação*

inteligente e de apoio à decisão, incluindo tecnologias avançadas de deteção remota e de inteligência artificial

- g. Sistemas de sensorização, de informação e de comunicações de emergência e sua integração nos processos de decisão*
- h. Gestão e valorização da biomassa nos espaços rurais*
- i. Modelos de organização e gestão dos espaços florestais, nas vertentes de proteção, conservação, silvo pastorícia, recreio, lazer e produção*
- j. Saúde e segurança ocupacional dos técnicos de combate*
- k. Restauro pós-fogo e gestão florestal, em diferentes escalas temporais e espaciais”.*

Será ainda referido neste diploma, no seu ponto 7, que a “*Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) em estreita colaboração com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e com o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos promova a divulgação da formação especializada nas áreas do planeamento e gestão da floresta e da prevenção e combate de incêndios, da recuperação de sistemas degradados, assim como gestão de emergências, no que se refere a mestrados profissionalizantes*”.

Nesta sequência, e procurando *estabelecer o modelo de formação na área de proteção civil*, é publicado um outro instrumento jurídico, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018, de 18 de dezembro, onde, genérica e globalmente, se procura, uma vez mais, caminhar em direção ao reforço da importância da formação e ensino do domínio das matérias de proteção civil. Entre outras considerações, é referido nesta Resolução que o Conselho de Ministros, atento aos “*termos da alínea g) do artigo 199º da Constituição, resolve:*

- 1 – Reforçar o papel da formação, enquanto instrumento estratégico de modernização e transformação da proteção civil, através do estabelecimento e organização de áreas estratégicas de intervenção.*
- 2 – Adequar 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”.*

Para o efeito, sinaliza na alínea b) do ponto n.º 7 desta Resolução o que entende constituírem as *áreas disciplinares relevantes*, elencando as seguintes:

- a. Proteção Civil*
- b. Geografia e Planeamento Territorial*

- c. *Engenharias e Ciências Florestais ou Naturais*
- d. *Meteorologia*
- e. *Oceanografia e Geofísica*
- f. *Sistemas de Informação Geográfica*
- g. *Ordenamento e Gestão do Território*

Paralelamente, é determinado que a rede nacional de formação e investigação em proteção civil, a criar, seja coordenada pela ANEPC, atribuindo-se um período de 180 dias para a sua entrada em atividade, a partir da publicação do referido diploma. A título meramente indicativo, refira-se que até à presente data³ nada se concretizou em relação a esta rede.

Já em 2021, e procurando concretizar algumas das medidas prometidas, é criado um Grupo de Trabalho, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2021, de 22 de março, sendo formalizada na sua constituição através do Despacho do Ministro da Administração Interna, n.º 4156/2021, de 23 de abril.

No relatório final do Grupo de Trabalho, que tinha por objetivo estudar, analisar e propor “[...] *a 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*” (MAI, 2021), é salientando, na sua introdução, que a “[...] *discussão e reflexão em torno da qualificação de competências dos agentes de proteção civil, com ênfase particular para os bombeiros, ganhou uma relevância especial a seguir aos incêndios florestais/rurais de 2017, constituindo uma das recomendações marcantes dos relatórios então elaborados pela Comissão Técnica Independente (CTI)*” (p. 7).

Todo este quadro contextual potenciou respostas de políticas públicas por parte do Estado. Para além da incontornável criação da Agência de Gestão Integrada de Fogos Rurais, AGIF no seu acrónimo, e o desenvolvimento do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, com a determinação de *elaboração de um Plano Nacional de Qualificações dos agentes do sistema*, a já referida RCM n.º 24/2021, salientaria no seu ponto 2, a importância de a ENB promover acordos e protocolos, e aprofundar a ligação a instituições de ensino superior, referindo, nomeadamente, que:

³* Abril de 2023

- a) *A Escola Nacional de Bombeiros deve desenvolver a sua atividade em articulação com um consórcio de instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos e outras entidades públicas ou privadas que desenvolvam atividade de formação ou investigação nas áreas relevantes para a proteção civil;*
- b) *As instituições de ensino superior podem estabelecer acordos de associação ou de cooperação com a Escola Nacional de Bombeiros para a prossecução de parcerias e projetos comuns, incluindo partilha de recursos ou equipamentos;*
- c) *No quadro da ministração dos cursos técnicos superiores profissionais relevantes para o sistema de emergência e proteção civil, as instituições de ensino superior promovem a sua articulação, em redes regionais, com os estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, incluindo as escolas profissionais e outras entidades que ministrem qualificações de nível secundário obtidas por percursos de dupla certificação, nomeadamente com a Escola Nacional de Bombeiros;” (p. 9).*

Há, portanto, e de forma crescente, uma inquestionável aposta nas políticas públicas, visando reforçar e sedimentar as ofertas ao nível do ensino superior nas áreas temáticas e nos respetivos conteúdos programáticos da proteção civil. Contudo, jogam-se neste domínio, sensibilidades e interesses nem sempre coincidentes, conforme foi referido no início desta reflexão. A atestar essas dificuldades e diferentes perceções sobre o tema, saliente-se, a título exemplificativo, o referido no ponto da proposta, constante do relatório final do Grupo de Trabalho (MAI, 2021) onde consta que “[...] o resultado das diversas sessões, pese embora a discussão alargada que foi desenvolvida em torno das diferentes componentes consideradas nucleares para a definição e proposta de um modelo de reforma, não permitiram uma sintonia e unanimidade, registando-se visões que estiveram muito reféns de posicionamento institucional dos vários elementos do grupo de trabalho.

Nesta situação particular, torna-se difícil afirmar que se chegou a uma conclusão e a uma proposta única. Como afirmado, o reflexo das posições institucionais, das representações e perceções pessoais e, ainda, dos interesses subjacentes, não raramente, levou os trabalhos, para territórios onde as opiniões foram confundidas e entendidas como manifestações de discussão mais acesa, sem admissão do contraditório” (p. 23). De todo o modo, o próprio relatório não deixa de manter uma janela aberta para a concretização esperada da Escola Nacional de Bombeiros poder vir a “[...] evoluir

para uma escola superior, reforçando, assim, o estatuto, papel e importância dos bombeiros e da proteção civil a nível nacional e internacional” (p. 22). Esta visão, constituiria uma afirmação no setor dos bombeiros que, conforme decorre de uma leitura entrelinhas que tem vindo a ser realizada, permitiria ao principal agente de proteção civil alcandorar-se, técnica e cientificamente, a um estatuto e a uma posição adequada a uma carreira profissional que ombreasse, em nível e importância semelhante, com as representações sociais que já existem sobre a respetiva classe profissional. Conjugarem-se-iam, assim, duas vertentes fundamentais do sistema, uma mais técnica e operativa, e outra mais gestionária e coordenadora, complementando-se entre si.

Proteção civil e segurança: que futuro?

A discussão em redor do modelo de formação apresenta-se, simbólica e analogicamente, como uma manifestação próxima da lenda associada ao mito de Sísifo, com avanços e recuos que parecem resultar, invariavelmente, em somas nulas.

Um dos problemas surge, desde logo, do paradoxo em relação à noção de sistema, que, por definição, significa unidade e conjugação de objetivos e entendimentos, mas que, depois, parece colidir com as distintas idiossincrasias sociotécnicas dos próprios agentes de proteção civil (APC). Constata-se a falta de uma entidade aglutinadora que, embora não hipotecando as especificidades de cada um dos APC, defina modelarmente os objetivos, as componentes temáticas e os respetivos conteúdos do que deve ser a unidade e a missão do sistema de proteção civil. Como referido, paradoxalmente, cada APC dispõe do seu próprio modelo de formação. É óbvio que se entende a singularidade de cada APC no âmbito da sua respetiva missão e, como tal, tendo os seus próprios quadros referenciais, nomeadamente de ensino e formação. O problema surge quando se analisa e aborda as matrizes comuns que devem promover as articulações entre eles dentro do contexto do sistema de proteção civil.

Múltiplos e diversificados têm sido os autores que vêm abordando a temática do ensino e formação em proteção civil, discutindo processos, elaborando análises e desenvolvendo propostas, tendentes a uma afirmação e qualificação deste sector.

Sem a pretensão de apresentar um estado da arte completo, e abrangente, de todas as correntes que se têm debruçado sobre esta problemática e, portanto, penitenciando-nos pelas omissões e esquecimentos em relação a alguns dos protagonistas que se têm dedicado a estes assuntos, procurar-se-á enveredar agora, sobretudo, por uma reflexão tematizadora de algumas das linhas de ação que procuram configurar os modelos educacionais, com especial relevância para as apostas no ensino superior.

Plano Nacional de Qualificações do SGIFR

Um dos modelos que intentou contra algumas das tendências mais constantemente reprodutoras da manutenção do *status-quo* vigente, foi o desenvolvido no domínio do referido Plano Nacional de Qualificações do SGIFR (AGIF, 2021), que, no entanto, e como a própria designação o afirma, se centrou na área temática dos incêndios florestais/rurais. Este Plano Nacional de Qualificações do SGIFR, aqui referido de modo completamente sintético, salienta, conforme é referido no seu sumário executivo que “[...] *não se resume às necessidades de qualificação no âmbito da fase da proteção e do socorro, que correspondem ao Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS, instituído pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio) e ao Sistema de Gestão de Operações (SGO, regulado pelo Despacho n.º 3551/2015, de 9 de abril), existentes em Portugal para as operações de proteção e socorro, mas a todos os processos relacionados com a temática dos incêndios rurais, sejam eles do âmbito da gestão de fogos rurais (GFR) ou da área da proteção contra incêndios rurais (PCIR)*”. (AGIF, 2021, p.14) Reconhece-se nesse instrumento de planeamento a dispersão e a carência existente de formação de nível superior nesta área de intervenção dos incêndios florestais/rurais que, como se afirma, é remetida, de modo um pouco aleatório, para determinadas unidades curriculares de licenciaturas e mestrados, ou na *forma de pós-graduações*, evidenciando-se nesse plano, a importância de apostar e desenvolver *formação específica certificável de nível superior*. Nesse sentido, o próprio plano propõe a criação de mecanismos de controlo e monitorização dos requisitos dos respetivos planos de formação e

ensino, elencando o que consideram poder constituir as *várias novas credenciações, ou microcredenciais*, subjacentes ao *desenvolvimento dos respetivos referenciais*. Salientam, a esse propósito que a “[...] *oferta das microcredenciais com os planos de formação respetivos deverá assim ser realizada através de entidades que satisfaçam os pré-requisitos de certificação específica SGIFR da rede de entidades de ensino superior, universitário e politécnico, para as ações de formação de nível superior, que deverão preferencialmente ser desenvolvidas em estreita colaboração com as entidades SGIFR, de forma a fomentar a relação entre as componentes teóricas e científicas e as práticas de decisão*” (p. 83-84).

Patente nesta proposta do Plano Nacional de Qualificações do SGIFR, a resposta ao diagnóstico efetuado pela CTI (2017), a propósito dos incêndios ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017, quando salienta que “[...] *a (então) atual estrutura de formação está baseada nas competências internas às estruturas das Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, adquiridas exclusivamente no âmbito de formações pontuais (que dão origem a acesso na carreira/promoções) e que são ministradas pela Escola Nacional de Bombeiros (de forma presencial ou a distância)*” (p.161). Acrescentava, ainda, que, por esse motivo, os *conhecimentos e ferramentas*, essenciais no suporte ao *apoio à decisão*, não se encontrariam devidamente assegurados.

Uma proposta de Modelo de Formação em Proteção Civil no âmbito da ENB

A já salientada Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2021, de 22 de março, constituiu-se, na altura, como um marco importante para a discussão havida em torno deste sector de atividade. Entre outros fóruns, o Centro de Estudos e Investigação em Proteção Civil (CEIPC, 2021), tendo por base aquele diploma, aproveitou para lançar nas suas *newsletters* (n.ºs 81 e 82) dois dossiers, subordinados ao tema “*Ensino e Formação em Proteção Civil. Que caminhos?*”, onde congregou as visões de determinados *players* do sistema. No primeiro número, e conforme referido na nota introdutória pelo seu coordenador editorial, Duarte Caldeira, a edição da *newsletter* é dedicada “[...] *a este importante tema,*

fundamentalmente suscitado pela publicação da referida Resolução do Governo. Para o efeito organizamos um Dossier (que terá continuação na nossa próxima edição) no qual publicamos 6 textos da autoria 5 académicos e dois técnicos, os primeiros com responsabilidades de ensino em diversas instituições com oferta formativa (licenciaturas e mestrados) em Proteção Civil e domínios afins, e os segundos com funções num serviço municipal de proteção civil” (p.3). Já no segundo dossier, são publicados os contributos de 7 personalidades, todos eles, com referenciação, mais direta ou indiretamente, ao setor dos bombeiros, enquanto agente de proteção civil e, portanto, com uma apreciação mais operacional do modelo formativo e educacional.

Num brevíssimo exercício de pesquisa simples pelas palavras-chave “*ensino superior*”, constata-se que, na *newsletter* n.º 81, contam-se 70 registos, enquanto na *newsletter* n.º 82, apenas surge por 12 ocasiões. Este pequeno elemento estatístico, atesta bem a diferenciação simbólica existente em relação aos dois tipos de interlocutores, chamados a pronunciar-se sobre o problema do ensino e da formação em proteção civil. Se, no primeiro número, nenhum dos autores deixa de referenciar o ensino superior como linha de ação, embora com diferentes orientações, a consagrar dentro do modelo a desenvolver, já no segundo, alguns autores omitem completamente essa referenciação, parecendo apostar mais nos habituais conteúdos técnico-profissionais, embora salientando a necessidade da sua atualização e evolução.

O interesse e a importância de cada uma das reflexões e opiniões apresentadas nos dois dossiers são inequívocas. Contudo, pela transversalidade da reflexão, elege-se a apresentação de Amaro (2021) com a designação de “*Proposta de Modelo de Formação em Proteção Civil no âmbito da ENB*”, como de relevância central para a finalidade desta dissertação. Efetuando uma breve passagem pelos pressupostos que estiveram na base da criação da ENB, através do recurso a declarações de alguns dos seus promotores, este investigador, refere a pertinência de se “[...] *implementar uma formação de nível superior destinada aos quadros de bombeiros portugueses, semelhante à existente na maior parte dos países europeus*” (p. 23), salientando ter sido um dos objetivos primordiais da direção presidida pelo Professor Doutor Luciano Lourenço, na tomada de posse em janeiro de 1999. Mais à frente, afirma que o “[...]”

projeto de criação de uma Academia de Proteção Civil e Bombeiros sob a tutela direta do Estado que ministrasse formação técnico-profissional e superior aos bombeiros foi esmagadoramente apoiado por 92,8% dos CB's”, recorrendo a informação publicada em estudo da sua autoria (Amaro, 2012).

Desenvolve, nesta sequência, o que designa por *proposta de estrutura formativa para os bombeiros e proteção civil no seio da ENB*, (fig. 1) apresentando um modelo de cinco patamares sucessivos. (p. 24), onde contempla o ensino superior no último desses níveis.

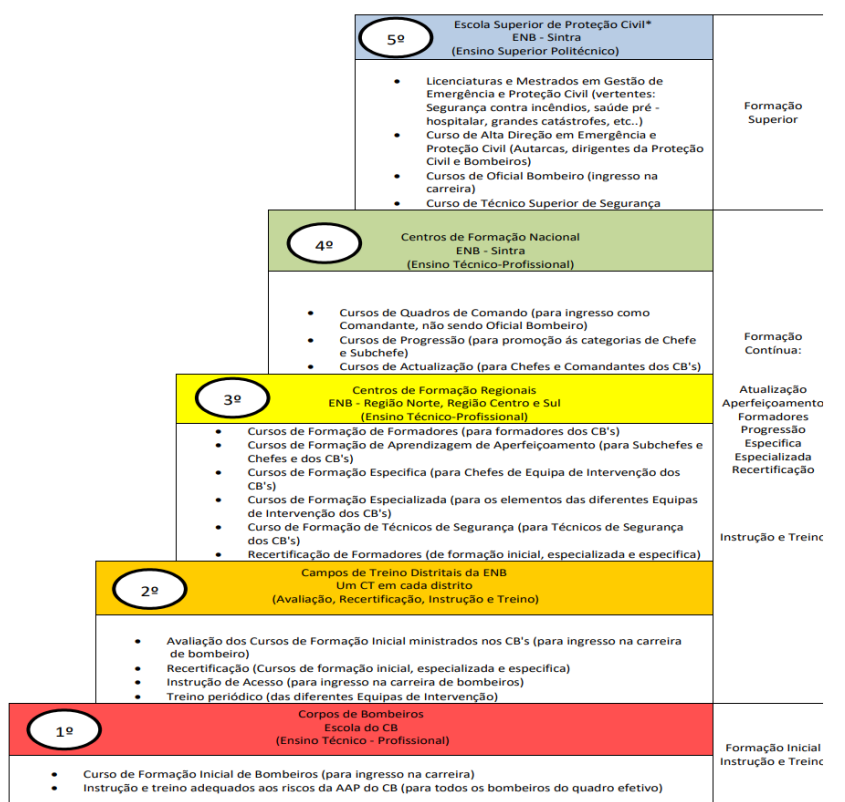


Fig. 1 – Estrutura de Formação Integral dos Bombeiros Portugueses
(Fonte: CEIPC, 2021, p. 27).

Fig. 1 - Comprehensive Training Structure for Portuguese Firefighters
(Source: CEIPC, 2021, p. 27).

Plano Estratégico para a Evolução dos Cursos na Área de Proteção Civil

Veiculando um domínio mais alargado da temática da proteção civil e, portanto, não se circunscrevendo somente aos incêndios rurais/florestais, nem exclusivamente aos bombeiros, enquanto destinatários dos programas de ensino e formação, Gil Martins (2022), desenvolve em relatório interno do ISEC Lisboa, um *projeto/proposta de um Plano Estratégico para a Evolução dos Cursos na Área de Proteção Civil* onde, com base no que considera serem *opiniões recentes de especialistas*, sistematiza um conjunto alargado de áreas, contemplando, nomeadamente, as seguintes:

- *Planeamento, gestão e ordenamento do território;*
- *Hidrologia e recursos hídricos;*
- *Análise dos perigos e avaliação dos riscos;*
- *Geofísica, sismologia, geologia e geomorfologia;*
- *Ciências florestais e naturais, proteção, prevenção e gestão florestal;*
- *Ciência do fogo e química da combustão;*
- *Deteção remota, sistemas de informação geográfica e cartografia do risco;*
- *Proteção civil, direito e segurança;*
- *Investigação científica em proteção civil;*
- *Meteorologia e Climatologia ;*
- *Gestão e Governação do Risco;*
- *Liderança e gestão comportamental em situação de emergência;*
- *Planeamento avaliação e gestão de emergências;*
- *Gestão logística aplicada em proteção civil;*
- *Gestão da segurança contra incêndio em edifícios;*
- *Segurança e saúde no trabalho;*
- *Mecanismo Europeu de Proteção Civil;*
- *Sistemas internacionais de resposta a situações de crise;*
- *Controlo e segurança de produtos NRBQ ;*
- *Psicossociologia de catástrofe;*
- *Ajuda Humanitária ;*
- *Saúde pública;*
- *Segurança e saúde no trabalho;*
- *Toxicologia.*

Defende, assim, com base no pressuposto das novas exigências, desafios e dinâmicas sociais em constante mutação, que se torna necessário efetuar uma rutura com concepções desatualizadas, ainda presentes em várias escolas de pensamento que, por essa via, têm limitado o desenvolvimento concetual e doutrinal da proteção civil, tornando-a refém de noções tradicionalistas e, não raras vezes de posturas até retrógradas.

Trata-se, na prática, em construir um caminho que, cada vez mais, de forma coerente e sustentada, acompanhe os novos tempos, e uma visão integradora da segurança enquanto conceito holístico, onde se estabelece uma rede de dimensões que, de modo direto ou indireto, mas sempre consequente, implicam, de modo abrangente, com a proteção e a qualidade de vida das populações e da sociedade no seu todo. É, neste contexto, que têm vindo a emergir novas formulações, caminhando em redor de uma segurança de índole comunitária, onde a proteção civil deverá encontrar o seu real objeto de ação.

Nesta modelação, acompanhando de perto as ofertas formativas existentes, procura-se criar um projeto tripartido que congregue as diferentes dimensões do ensino em proteção civil. Por um lado, desenvolver uma componente mais centrada nas áreas da gestão, contemplando os domínios respeitantes ao risco e às emergências, de modo a capitalizar públicos alvo de distintas origens, nomeadamente, de cunho operacional, no âmbito dos agentes de proteção civil mas, também, de suporte organizacional, administrativo e logístico, enquanto catalisadores do funcionamento do sistema, onde encontram particular pertinência, embora não em exclusividade, os técnicos e dirigentes locais e regionais de proteção civil. Por outro, e dando continuidade às extensões, também elas já existentes, de uma engenharia de proteção civil, mantêm-se o desenvolvimento de propostas ligadas, com particular ênfase às componentes de índole mais tecnológica, abraçando áreas da segurança contra incêndios, das telecomunicações, dos sistemas de suporte à decisão com base em ferramentas de sistemas de informação geográfica, para apenas referir algumas das respetivas áreas. Por fim, e por outro lado ainda, a consagração de competências mais diretamente operativas e operacionais, no que, frequentemente é designado como de proteção e socorro, direcionado, fundamentalmente, para os bombeiros, mas passível de disseminação pelos restantes agentes de proteção civil.

Todo este universo formativo, aqui definido, inicialmente, em planos de estudo ao nível de licenciaturas e de cursos superiores técnico-profissionais, integrará, também, propostas no âmbito de mestrados e de pós-graduações em áreas que possam vir a constituir objeto de procura por parte do sistema, justificando a sua projeção. Por fim, e embora numa dimensão temporal ligeiramente mais alargada, estima-se poder vir a ser criado um programa doutoral específico na área da proteção civil, afirmando, em definitivo esta área de atividade no universo da investigação e, por inerência do conhecimento científico.

Conclusão

Procurou-se nesta breve dissertação projetar uma reflexão em torno de alguns dos problemas, e desafios, que a formação e ensino em proteção civil levantam no universo da sua estruturação nacional.

Há, como se procurou evidenciar, uma indispensabilidade no desenvolvimento de novos modelos e paradigmas, doutrinários e conceituais, que habilitem e consagrem competências, capacidades e aptidões para lidar e gerir as emergências e desastres que, enquanto processos socialmente construídos, necessitam de respostas, também elas, socialmente consistentes e adaptativas aos desafios das sociedades pós-modernas. Vários, e diversificados, têm sido os vetores que contribuem para as dificuldades de construção de um modelo habilitante para lidar com as exigências que se têm, e se vão, fazendo sentir, nesta área de atividade.

Uma vez mais sem a pretensão de abarcar todo o universo de questões que emergem de uma abordagem sobre estes domínios relativos ao tema do ensino e formação em proteção civil, deixam-se, enquanto espaços de discussão, algumas linhas para ulteriores reflexões.

O sector da proteção civil, apesar dos vários avanços verificados, pode dizer-se que ainda se encontra numa fase de sedimentação e afirmação, necessitando, portanto, de uma estratégia que sintetize as diferentes sensibilidades que gravitam em seu redor, fornecendo-lhe um corpo concetual que oriente a sua organização e desenvolvimento, em prol de uma unidade sistémica e agregadora. O processo não

se afigura simples dada a heterogeneidade ao nível das instituições, dos agentes e, por inerência, dos objetivos e interesses nem sempre partilhados. Parece, pois, viver-se a ausência de uma identidade social comum, que apenas aparenta manifestar-se, unitariamente, ao nível jurídico, mas que nem sempre se repercute na cooperação e colaboração dentro do sistema, por efeito das idiossincrasias – princípios, valores e comportamentos distintos, entre as diferentes instituições e organismos.

Uma outra dimensão, com implicações diretas numa concetualização e definição dos processos educativos e formativos, sobretudo em relação aos considerados principais agentes de proteção civil, os corpos de bombeiros, prende-se com a própria estrutura de carreira deste grupo sociotécnico. Conforme salienta Amaro (2022), “[...] *os corpos de bombeiros do nosso país estão ancorados juridicamente nas Câmaras Municipais (que podem ter dois tipos de CBs – sapadores e municipais) e nas Associações Humanitárias de Bombeiros que possuem CBs voluntários e mistos*” (p. 156). Este investigador apresenta, depois, um quadro comparativo (Quadro II) entre as carreiras dos bombeiros voluntários e mistos, e dos bombeiros profissionais. (p. 159) Inerente a esta diversidade encontram-se os próprios programas e cursos formativos entre os dois grupos, contemplando-se nos primeiros, voluntários e mistos, uma carga horária de 250 horas, enquanto nos segundos, profissionais, esse peso sobe para as 850 horas. Esta discrepância manifesta-se, como é de esperar, a vários níveis. Desde logo, e por um lado, nas próprias perceções que ambos constroem sobre a missão e desempenho da sua atividade, por efeito dessa desigual origem formativa. Por outro lado, e ao nível de alguns outros APCs, seja com efeitos manifestos ou latentes, uma leitura que, em relação sobretudo aos bombeiros voluntários e mistos, embora reconhecendo a abnegação, solidariedade e espírito de sacrifício, conduz a avaliações deficitárias por efeito de se considerar a carga horária de formação insuficiente, quando em comparação com os profissionais. Todo este contexto, com frequência, repercute-se em determinadas representações sociais que se produzem sobre o sector dos bombeiros e da proteção civil, podendo fomentar imagens deficitárias sobre o sistema. A reformulação e a reestruturação dos modelos de ensino e formação jogam aqui um papel decisivo na alteração destes quadros de referência social.

Por último, um elemento essencial e fulcral na afirmação e sedimentação do sistema de proteção civil, prende-se, uma vez mais com o desenvolvimento de

pesquisa, investigação e conhecimento científico. A ciência assume, nesta vertente, um verdadeiro papel de rutura epistemológica com o passado. Como referido por Ribeiro (2012), em relação ao sistema de proteção civil, “[...] *(o)s novos desafios das sociedades modernas, nomeadamente através dos processos de globalização, industrialização e urbanização crescentes, associados com os efeitos das alterações climáticas, transportam com eles novas ameaças, novas vulnerabilidades e novos riscos, para os quais se torna imperioso encontrar modelos e plataformas tendentes a prevenir, preparar e responder às potenciais consequências por eles produzidas, com efeitos transversais nas populações, bens e ambiente*” (p.111). É sabido que estes desafios e processos, produtores de ameaças, vulnerabilidades e riscos, ficam em grande medida a dever-se, paradoxalmente, ao desenvolvimento científico. Mas, também é verdade que terá de ser através dessa mesma ciência, que se devem procurar as respostas e as soluções para lidar com os efeitos desses perigos e riscos, produzindo saber, tecnologia e conhecimento para a construção de uma sociedade adaptativa e resiliente.

Torna-se, portanto, indispensável uma nova estratégia que procure desenvolver áreas inovadoras, nomeadamente, através da modernização dos modelos de *governance*, da reorientação de um ensino para formulações mais participativas e colaborativas e, ainda, da adequação das estruturas organizacionais de apoio e suporte ao sistema de proteção civil. A referida rutura epistemológica é fundamental para ultrapassar pressupostos anacrónicos, destruir preconceitos e regressar à construção de soluções assentes em práticas consolidadas e experienciadas, evitando-se, contudo, experimentalismos redutores que se apresentem prejudiciais a um desenvolvimento racional e adequado deste sistema de segurança coletiva. Este processo transformador deverá incorporar as áreas de conhecimento emergentes, associadas às tecnologias 4.0, integrando as competências indispensáveis aos desafios decorrentes das dinâmicas sociais sempre em constante mudança, seja na preparação de operacionais, de técnicos e de quadros qualificados, seja na modernização organizacional das estruturas que sustentam o seu exercício, e onde a academia se assume como um veículo incontornável para o sucesso dessa finalidade e ambição. A aquisição de conhecimentos técnicos e científicos acompanhados, em simultâneo, de um efetivo desenvolvimento de *soft skills*, nomeadamente, nas capacidades de pensamento analítico, na flexibilidade e na adaptação à mudança, na liderança, e no

domínio das tecnologias de informação, constituem o propósito para uma melhoria de competências, cuja reconhecida relevância para a área da proteção civil se torna, inequivocamente, cada vez mais fundamental e prioritária.

Referências bibliográficas

- AGIF - AGÊNCIA PARA A GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS, I.P. (2021). Plano Nacional de Qualificações do SGIFR, in https://www.agif.pt/pt/plano-nacional-de-qualificacao-do-sgifr-pnq_sgifr (acedido em 15 de março)
- Amaro, D. (2012). *O Socorro em Portugal -Organização, Formação e Cultura de Segurança nos Corpos de Bombeiros, no quadro da Proteção Civil*, Instituto de Direito Público. Lisboa
- Amaro, D. (2022). “*O papel dos Agentes de Proteção Civil na Segurança Comunitária – a relevância dos Corpos de Bombeiros*”, in *Territorium* 29 (II, pp 153-171, RISCOS, Coimbra
- CEIPC - CENTRO DE ESTUDOS E INTERVENÇÃO EM PROTEÇÃO CIVIL (2021). Ensino e Formação em Proteção Civil. Que caminhos? *Newsletters*, n.º 81 e 82. Versão digital, Lisboa
- CTI - COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE (2017). *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertão, entre 17 e 24 de junho de 2017*. Assembleia da República, Lisboa
- MAI - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2003). *Livro Branco dos Incêndios Florestais Ocorridos no Verão de 2003*. Gabinete do Ministro, Lisboa
- MAI - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2021). *Relatório sobre a 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*. Gabinete da Secretária de Estado da Proteção Civil, Lisboa
- Martins, G. (2022). *Plano Estratégico para a Evolução dos Cursos na Área de Proteção Civil: proposta. (documento interno)*. ISEC Lisboa, Lisboa
- Ribeiro, M., Oliveira, A., Martins, P., Barqueira, A. (2020). “O Ensino Superior na Qualificação de Competências em Proteção Civil – Um Modelo Metodológico de Pesquisa”, in *Educação e a apropriação e reconstrução do conhecimento científico*, 3, (pp, 189-200). Atena Editora, Ponta Grossa – Paraná – Brasil
- Ribeiro, M. (2012). “Proteção Civil”. In *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. (pp. 109–119). Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa
- Silva, C. e Pedro, M. (2016). *Incêndio do Chiado. Um olhar técnico-operacional*. Câmara Municipal de Lisboa. Imprensa Municipal, Lisboa.

(Página deixada propositadamente em branco)

CONCLUSÃO

António Duarte Amaro

Universidade Nova de Lisboa, RISCOS (Portugal)

Faculdade de Direito

ORCID: 0000-0002-6677-4637

duarteamaro52@gmail.com

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 judiciárias e as atividades de segurança privada.

Em todo o emaranhado de estruturas e entidades, que proliferam na proteção civil e segurança comunitária 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.

Como se articulam e coordenam todas estas entidades e estruturas numa estratégia colaborativa? Para quando o imperar da cultura da força da organização conjunta? Como se consegue uma cultura colaborativa sem uma formação comum de todos os agentes, sem prejuízo da manutenção das respetivas idiossincrasias?

Efetivamente, 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 vislumbra, 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 10º da sua lei orgânica — Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

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, garantindo-se uma formação básica inicial de tronco comum a todos os agentes alinhando a oferta com as necessidades do sistema.

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.

Sabendo-se da importância vital da proteção civil para a segurança e bem-estar das populações, em tempos de incerteza e crises micro e macro sociais, como negar a importância do conhecimento e da qualificação na superação das mudanças societárias da sociedade de risco?

Os diferentes textos desta obra, que se dedicam ao tratamento das matérias da formação na área da proteção civil, contribuirá, certamente, para o enriquecimento de todos aquelas e aqueles que se dedicam à investigação da vasta área da segurança comunitária na certeza de que o conhecimento é a principal matéria-prima do desenvolvimento e uma das ferramentas mais poderosas para enfrentar a incerteza e os problemas complexos que caracterizam o socorro e a proteção civil. E sendo o conhecimento uma ferramenta vital, para quando um doutoramento em proteção civil?

(Página deixada propositadamente em branco)

SÉRIE
RISCOS E CATÁSTROFES

Títulos Publicados:

- 1 *Terramoto de Lisboa de 1755. O que aprendemos 260 anos depois?*
- 2 *Sociologia do Risco;*
- 3 *Geografia, paisagem e riscos;*
- 4 *Geografia, cultura e riscos;*
- 5 *Alcáçache. 30 anos depois;*
- 6 *Riscos e crises. Da teoria à plena manifestação;*
- 7 *Catástrofes naturais. Uma abordagem global;*
- 8 *Catástrofes antrópicas. Uma aproximação integral;*
- 9 *Catástrofes mistas. Uma perspectiva ambiental;*
- 10 *Contribuições da Geografia para o Ensino dos Riscos;*
- 11 *Contributos da Sociedade para a Redução do Risco em Populações Vulneráveis;*
- 12 *Contributos da Formação para a Redução do Risco;*

Tomos em preparação:

- 13 *Confianças e medos na Europa contemporânea: redes, asilo e minorias;*
- 14 *Os Riscos e a Energia;*
- 15 *Contributos da Ciência para a Redução do Risco;*
- 16 *Riscos antrópicos e geopolítica;*

(Página deixada propositadamente em branco)

António Duarte Amaro, natural de Loriga, concelho de Seia e distrito da Guarda, é Doutoramento em Geografia Humana pela Universidade do Porto, Mestre em Sociologia pela Universidade Técnica de Lisboa, Licenciado em Sociologia pelo ISCTE e em Serviço Social pelo ISSSL. É também Pós-Graduado em Relações Internacionais (ISCSP) e em Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho.

Atualmente aposentado, entre outras, desempenhou as seguintes funções:

- Professor Associado Convidado da Faculdade de Direito da UNL, no Doutoramento e Mestrado em Direito e Segurança – 2013-2021, responsável pela unidade curricular da Segurança Comunitária e Proteção Civil;
- Professor Coordenador Convidado do Instituto Superior de Educação e Ciências (ISCE) no Mestrado em “Riscos e Proteção Civil” e na licenciatura em “Engenharia da Proteção Civil”;
- Professor Convidado do IUM (Instituto Universitário Militar – 2015-2021), no âmbito do Mestrado em Direito e Segurança, para as UCs de Proteção Civil e Investigação Científica;
- Membro do GRES (Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança Interna) – Faculdade de Direito, da UNL, entre 2013-2020;
- Membro do Conselho Científico-Pedagógico da Escola Nacional de Bombeiros - Coordenador e Formador dos cursos de Quadros de Comando e da Formação Pedagógica de Formadores, da ENB entre 1997-2010;
- Autor de livros, capítulos de livros e de artigos em revistas e atas de colóquios, nacionais e internacionais, no âmbito do socorro, bombeiros e proteção civil.



RISCOS
E CATASTROFES

1 2



9 0



IMPRENSA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS