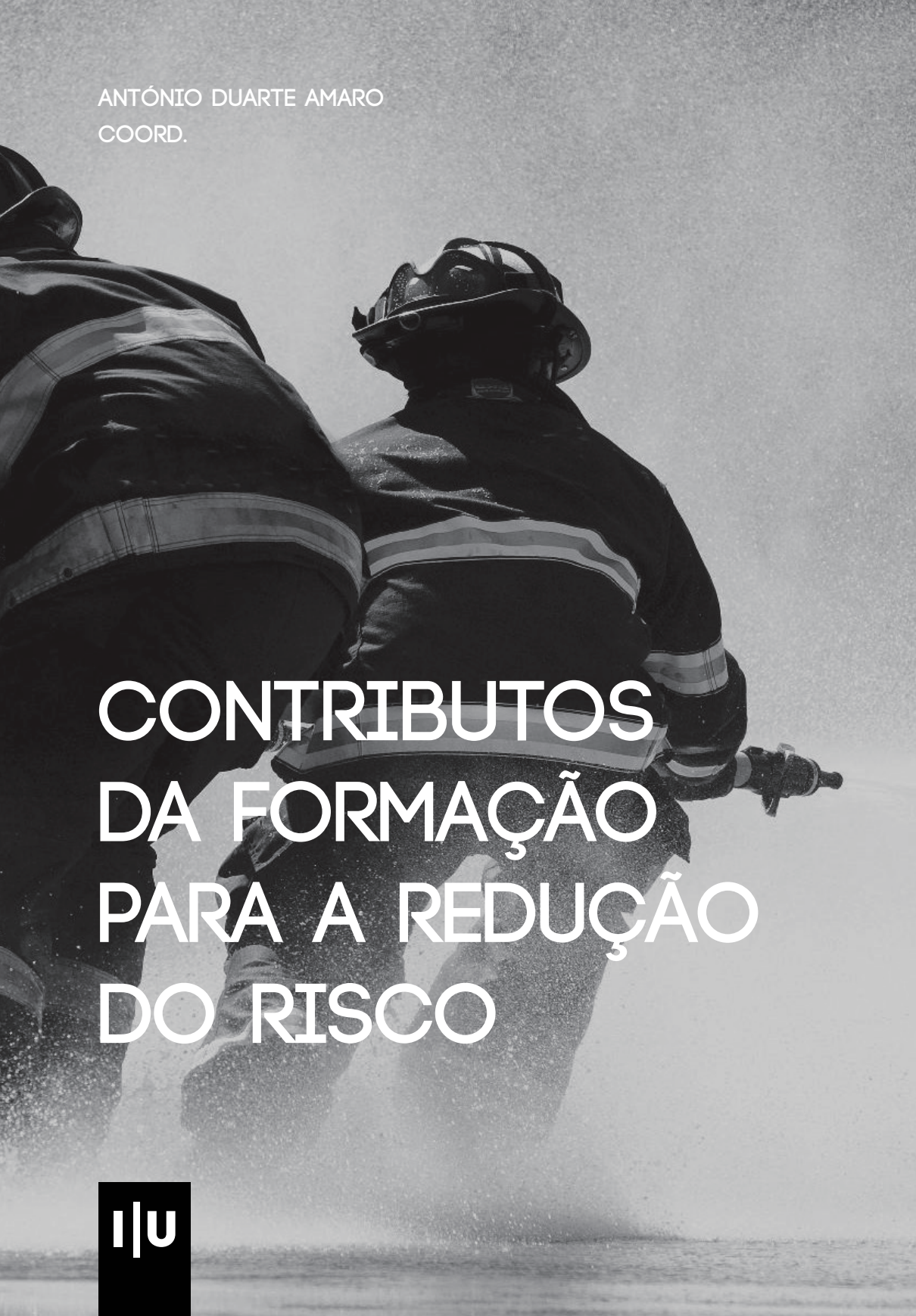




ANTÓNIO DUARTE AMARO
COORD.

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, suprindo, 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 “*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*”.

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)

**PROTEÇÃO CIVIL EUROPEIA:
FORMAÇÃO CONJUNTA, RESPOSTA COORDENADA,
RESPONSABILIDADE PARTILHADA
EUROPEAN CIVIL PROTECTION:
JOINT TRAINING, COORDINATED RESPONSE,
SHARED RESPONSIBILITY**

Ana Freitas

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (Portugal)
Chefe da Divisão de Desenvolvimento Organizacional e Relações Internacionais
ana.freitas@prociv.pt

Resumo: Na década de 80, a região central do espaço geográfico europeu foi assolada por um conjunto de catástrofes naturais que demonstraram a fragilidade dos Estados e colocaram em evidência a insuficiência de recursos nacionais para dar resposta a emergências de larga escala, levando a Comissão Europeia, uns anos mais tarde, a propor a criação de um Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, destinado a facilitar uma cooperação reforçada entre a UE e os Estados Membros na área da proteção civil. Se este Mecanismo foi criado com a finalidade primária de responder a catástrofes, ao longo do seu desenvolvimento, tem sido possível perceber que apenas com uma formação conjunta, alicerçada numa resposta coordenada e assente no pilar da prevenção, é possível evoluir para uma verdadeira proteção civil europeia, baseada numa abordagem integrada da gestão de catástrofes, com uma ligação real

e absolutamente vital entre as ações de prevenção de riscos e as ações de preparação e resposta.

Palavras-chave: Proteção Civil, Mecanismo de Proteção Civil da União, Rede Europeia de Conhecimentos sobre Proteção Civil, Programa de Formação do Mecanismo de Proteção Civil da União.

Abstract: In the 1980s, central Europe was devastated by a series of natural disasters that exposed the vulnerability of EU Member States and highlighted the shortcomings of national resources when responding to large-scale disasters. This led, some years later, to an European Commission proposal, regarding the creation of a Civil Protection Community Mechanism, with the aim of facilitating stronger cooperation between EU and Member States in the area of civil protection. While this Mechanism was created with the primary purpose of responding to disasters, throughout its development it has been possible to realise that only with joint training, based on a coordinated response and supported on the pillar of prevention, it's possible to evolve towards a true European Civil Protection, based on an integrated approach to disaster management with a real and absolutely vital link between risk prevention, preparedness, and response actions.

Keywords: Civil Protection, Union Civil Protection Mechanism, Union Civil Protection Knowledge Network, Union Civil Protection Mechanism Training Programme.

Introdução

Na década de 80, o espaço geográfico da UE, em especial a região central, foi assolado por um conjunto de catástrofes naturais que demonstraram a fragilidade dos Estados, que viram esgotadas as suas capacidades nacionais de resposta para lidar com emergências de larga escala e elevado impacto. Uma reunião ministerial realizada em Roma, em 1985, marcou o início da proteção civil no espaço comunitário e 2 anos depois surgiu aquela que viria a ser a 1ª Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, relativa ao estabelecimento de uma cooperação comunitária em matéria de proteção civil. Nos anos seguintes, “[...] *mais 6 resoluções viriam a ser adotadas, com o objetivo de transformar o espaço europeu num espaço cada vez mais seguro, garantindo uma melhor proteção para as populações, o património e o ambiente e pronto a reagir de forma adequada a situações de emergência*” (Martins, 2010).

O ano de 1997 marcou um ponto de viragem, com a criação de um Programa de Ação Comunitária do domínio da proteção civil¹, que tinha por objetivo, através da disponibilização do acesso a financiamento comunitário, apoiar e complementar, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as políticas nacionais no domínio da proteção civil, designadamente, os esforços dos Estados-membros nas respetivas ações a nível nacional, regional e local.

15 anos depois do primeiro encontro ministerial de 1985, e após a publicação de conjunto de instrumentos jurídicos à escala europeia que moldaram a proteção civil tal como ela é hoje percecionada no quadro europeu, a Comissão Europeia, no ano 2000, deu um primeiro passo no sentido da definição da estratégia de proteção civil da UE, ao propor a criação de um Mecanismo Comunitário de Proteção Civil (adiante Mecanismo), destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro, com vista a complementar, à data, o então existente Programa de Ação Comunitária no domínio da Proteção Civil.

¹ Decisão do Conselho de 19 de dezembro de 1997 que institui um programa de ação comunitária do domínio da proteção civil (98/22/CE)

O Mecanismo foi assim criado em 2001, através de uma Decisão do Conselho² adotada a 23 de outubro, e corresponde a conjunto de capacidades (meios, peritos e módulos de proteção civil) que, voluntariamente, os países participantes³ colocam à disposição de um qualquer país afetado por uma situação de emergência (iminente ou em curso) numa qualquer parte do mundo, que tenha solicitado assistência por via da ativação deste Mecanismo. Através de um Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (ERCC) sediado em Bruxelas e tutelado pela Direção-Geral de Ajuda Humanitária e Proteção Civil da Comissão Europeia (DG ECHO), responsável por coordenar e gerir a assistência prestada, estas capacidades são projetadas para o país afetado, traduzindo, no terreno, a mais visível face da solidariedade europeia, assente no trabalho levado a cabo pelos serviços nacionais de proteção civil no cumprimento da sua missão.

É assim legítimo afirmar que o Mecanismo foi criado após a consciencialização que uma catástrofe de grandes proporções pode esgotar a capacidade de resposta de um Estado-membro afetado e que a ação da UE, neste domínio, pode e deve apoiar um Estado afetado, através da mobilização de recursos e equipas de intervenção de socorro oriundos de outros Estados-membros. Tal afirmação leva-nos também a inferir que este Mecanismo, na sua génese, foi criado com a finalidade principal de prestar socorro, identificando um conjunto de ferramentas que operacionalizam a resposta europeia a situações de emergência, deixando para segundo plano o pilar da prevenção, que apenas é referido, nesta altura, de forma muito pouco ambiciosa, através de uma disposição referente à necessidade de serem estudadas, no futuro, mais ações no âmbito da prevenção, não clarificando nem quais nem como, tais ações poderiam ser desenvolvidas pelos Estados-membros no quadro deste Mecanismo.

No entanto, logo nos anos seguintes, designadamente entre 2002 e 2004, a Europa enfrentou situações meteorológicas extremas, designadamente, as cheias na região central (2002), o acidente do Prestige (2002), as ondas de calor e os incêndios nos países do sul onde se incluem os grandes incêndios rurais em Portugal (2003), os

² Decisão do Conselho de 23 de outubro de 2001 (2001/792/CE, Euratom).

³ À presente data integram o Mecanismo: os 27 Estados-membros da UE + Albânia, Bósnia Herzegovina, Islândia, Montenegro, Macedónia do Norte, Noruega, Sérvia, Turquia e Ucrânia.

sismos no Irão (2003), Argélia (2003) e em Marrocos (2004) e o tsunami no sudoeste asiático (2004). Paralelamente, também os ataques terroristas em Nova Iorque (2001) e em Madrid (2004) revelaram a necessidade urgente do reforço da capacidade de proteção civil europeia, “[...] *a fim de poder responder de forma mais eficaz a catástrofes, ameaças QBRN ou ataques terroristas na UE e em países terceiros, incluindo no contexto das operações de gestão de crises no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum*”⁴.

Em suma, tornava-se fundamental uma ação concertada por parte dos governos, no sentido de aumentar a capacidade de preparação e resposta, reunindo competências especializadas, peritos qualificados, e um maior domínio de informação técnica e conhecimento científico, com vista a prevenir e mitigar riscos e, simultaneamente, a permitir reduzir o tempo de reação e o despacho de meios.

Formação conjunta e resposta coordenada

O início da década de 2000 foi, assim, um verdadeiro teste para o funcionamento do Mecanismo, traduzido na resposta europeia da proteção civil dentro e fora do espaço europeu. A título de exemplo, em 2004, as ações de resposta na área do socorro no sudoeste asiático foram profundamente reveladoras das lacunas identificadas ao nível da necessária interoperabilidade das equipas internacionais, quer na prestação do socorro, quer na coordenação entre as equipas de intervenção dos inúmeros países presentes no terreno. Tal lição aprendida levou, inclusivamente, o Conselho a adotar, em 2005, um Plano de Ação da União Europeia, sobre o sismo e os maremotos no Oceano Índico, com o objetivo de “[...] *melhor coordenar os recursos existentes a todos os níveis e em todas as áreas (análise, planeamento de recursos, ação operacional, prevenção, etc) com vista a gerir, de forma eficaz, as consequências deste tipo de eventos no futuro*”⁵.

⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o Reforço da Capacidade de Proteção Civil da União Europeia.

⁵ Plano de Ação da União Europeia, de 31 de Janeiro de 2005, sobre o sismo e os maremotos no Oceano Índico (doc 5788/05).

O Programa de Formação do Mecanismo, previsto na Decisão de 2001 e operacionalizado em 2004, dava os seus primeiros passos, e incluía cursos gerais e específicos, exercícios e um sistema de intercâmbio de perito, com o objetivo de reforçar a coordenação, compatibilidade e complementaridade de capacidades e melhorar a competência dos peritos em proteção civil dos países participantes do Mecanismo. No entanto, carecia de uma complementaridade funcional, só possível de obter se a resposta operacional ao nível da UE fosse, também ela, complementar e articulada.

As Conclusões do Conselho sobre o aperfeiçoamento das capacidades de proteção civil europeias⁶ publicadas em dezembro de 2005, reafirmavam a “[...] *necessidade de se desenvolver uma capacidade de resposta rápida da União Europeia para responder a catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem, dentro ou fora da União, que se apoie em recursos e equipas nacionais preparados para trabalhar em conjunto*”. Esta mesma comunicação aludia à imperiosa necessidade da Comissão e os Estados-membros, em conjunto, desenvolverem uma “[...] *capacidade de resposta rápida baseada nos módulos de proteção civil dos Estados-Membros, e, para esse efeito, definir um programa assente nos princípios da subsidiariedade e da complementaridade, sendo os módulos unidades independentes e autossuficientes que operem sob tutela nacional, podendo ser utilizadas isoladamente ou como complemento de outros contributos*”, bem como, simultaneamente, “[...] *continuar a desenvolver atividades de formação, exercícios e o intercâmbio de peritos, a fim de estimular a capacidade de colaboração e de promover a interoperabilidade*”. Nesse mesmo ano de 2005, também o Conselho Europeu destacava, como prioridade de ação, o “[...] *desenvolvimento de uma capacidade de reação rápida baseada nos módulos de proteção civil dos Estados-Membros*”⁷.

É neste quadro que o desenvolvimento do Programa de Formação Europeu surge lado a lado com a criação dos Módulos de Proteção Civil, e a revisão legislativa do Mecanismo, em 2007, veio justamente dar corpo à criação destes módulos de proteção civil, compostos por recursos nacionais de carácter voluntário de um ou mais

⁶ Conclusões do Conselho sobre o aperfeiçoamento das capacidades de proteção civil europeias (2005/C 304/01)

⁷ Conclusões da Presidência – Conselho Europeu 16 e 17 de junho de 2005 (10255/05)

Estados-Membros, devendo (a) ter capacidade para executar tarefas nos domínios da resposta e para executar as suas tarefas de acordo com orientações internacionais reconhecidas, (b) assegurarem a interoperabilidade com outros módulos, obtida através de formação e realização de exercícios, (c) serem autossuficientes e passíveis de estar sob a autoridade de uma pessoa responsável pelo seu funcionamento; e (d) prestarem assistência a outros organismos da UE e/ou organizações internacionais, em especial as Nações Unidas.

A criação destes módulos europeus de proteção civil tem vindo a crescer desde a sua criação, através do aumento da sua tipologia (em 2008 existiam 13 tipologias de módulos, 20 anos depois, em 2018, eram já 24), mas também ao nível da quantidade de módulos registados, conforme imagem infra que apresenta, por país, o n.º e tipologia de módulos registados pelos países participantes no Mecanismo:

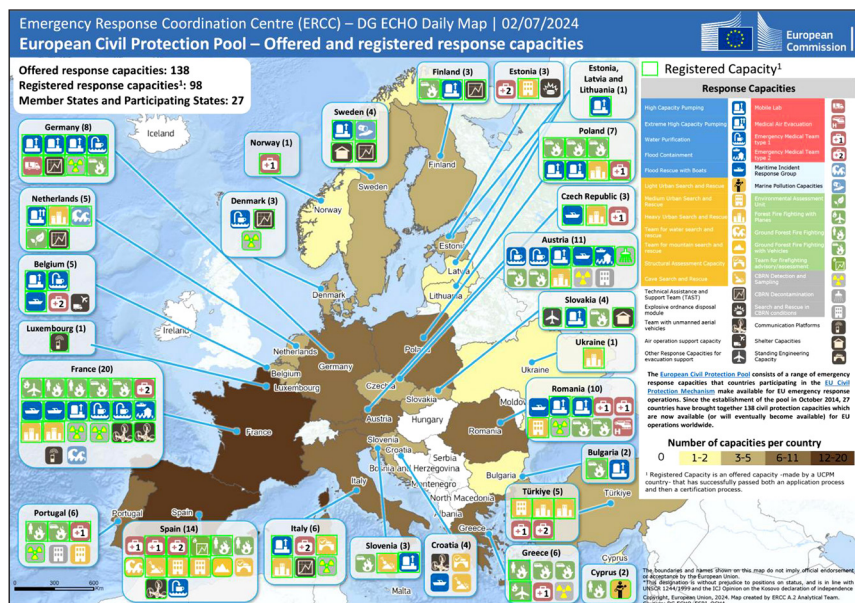


Fig. 1 - Reserva Europeia de Proteção Civil – Capacidades de resposta previamente registadas – julho 2024 (Fonte: DG ECHO).

Fig. 1 - European Civil Protection Pool – Pre-committed response capacities – July 2024
(Source: DG ECHO).

Ora, esta multiplicidade de capacidades resulta imprescindibilidade de dotar as equipas nacionais de formação adequada de forma a garantir uma capacidade de resposta eficaz assente na necessária complementaridade entre equipas autossuficientes, que têm capacidade de funcionar de forma independente e interoperável perante cenários internacionais com projeção de forças de nacionalidade diferente. Neste sentido, o Programa de Formação do Mecanismo, apresenta hoje um extenso programa de formação e treino disponível para peritos nacionais, com o desiderato de conduzir a uma doutrina operacional comum, capaz de facilitar a coordenação no terreno durante situações de emergência e fornecendo, simultaneamente, uma excelente plataforma para troca de experiências entre os peritos.

Desde o seu início, em 2004, este Programa de Formação, coordenado pela DG ECHO, já ofereceu mais de 15.000 cursos, abrangendo mais de 6.000 peritos. Portugal faz parte deste programa de formação desde o seu 3º ciclo (2005/2006), tendo, até à data, assegurado a participação de mais de 160 peritos nacionais⁸ em mais de 300 ações de formação, o que traduz uma taxa de participação superior a 95% (a distribuição das vagas a afetar a cada país obedece a quotas). Compete à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil assegurar a gestão do processo formativo, na qualidade de Autoridade Competente junto do Mecanismo e de Ponto Focal deste Programa junto da Direção Geral de Ajuda Humanitária e Proteção Civil.

O Programa de Formação tem vindo a expandir-se, quer no que diz respeito ao público alvo que abrange: peritos (1) dos países que participam no Mecanismo, (2) da “*United Nations Disaster Assessment and Coordination*” (UNDAC), (3) da Organização Mundial da Saúde (WHO), (4) da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) e (5) do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC); quer na oferta formativa, concebida como um complemento à formação nacional ministrada, traduzindo-se numa formação especializada com elevado enfoque na preparação de missões internacionais dentro ou fora da União. Todos os cursos combinam teoria e prática, oferecendo a oportunidade de exercitar os conhecimentos e técnicas operacionais em cenários realistas, abarcando a componente da prevenção, preparação e resposta a catástrofes.

⁸ Fonte: Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

Ao fim de um longo processo de revisão dos conteúdos programáticos, este programa de formação sofreu uma profunda reestruturação, oferecendo, desde janeiro de 2023, uma panóplia formativa altamente diversificada e especializada:

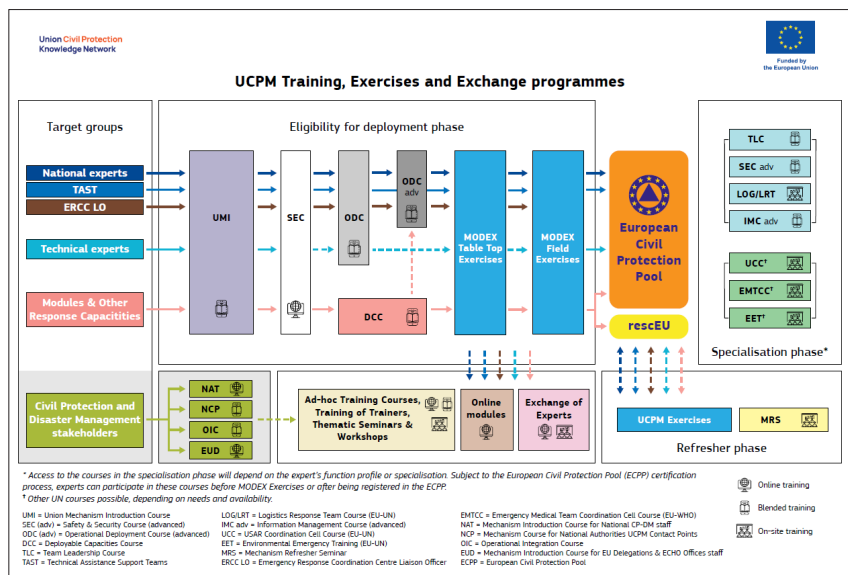


Fig. 2 - Programa de Formação, Exercícios e Troca de Peritos, do Mecanismo de Proteção Civil da União (Fonte: DG ECHO).

Fig. 2 - UCPM Training, Exercises, and Exchange programmes (Source: DG ECHO).

Com efeito, se, no seu início, este Programa era maioritariamente vocacionado para as equipas operacionais projetadas para missões no terreno, enquadradas no Mecanismo, hoje, a oferta formativa é direcionada para diferentes públicos alvo: (a) cursos direcionados para equipas operacionais e peritos projetados em missões do Mecanismo, através de módulos de proteção civil e outras capacidades; (b) formações de *stakeholders* na área da proteção civil e gestão de emergência; (c) módulos *on-line*, abertos e de acesso livre a todos os peritos do setor, bastando, para tal, o registo na plataforma online da Academia Europeia (*EU Academy online platform*); (d) ações de formação flexíveis para responder aos riscos e necessidades emergentes, direcionadas para *deployable* e *non deployable stakeholders* na área

da proteção civil e gestão de emergências, através de cursos de formação *ad-hoc*, formação de formadores, seminários e *workshops* temáticos sobre uma ampla gama de temas no domínio da proteção civil e da gestão do risco de catástrofes.

Responsabilidade partilhada

Se por um lado, a partir de 2004, a melhoria da resposta operacional associada a uma formação comum começava a possibilitar a projeção de forças com elevados níveis de eficácia no terreno, por outro, o aumento significativo do número e da gravidade das catástrofes naturais e de origem humana levavam à necessidade de promover uma resposta global e integrada onde o reforço das medidas de prevenção se tornava absolutamente indispensável. A complexidade, a pluridimensionalidade e o âmbito dos desafios que a UE enfrentava, exigiam uma abordagem global da UE em termos de avaliação contínua dos riscos de catástrofe, previsão, prevenção, preparação e atenuação, reunindo as diferentes políticas e os diversos instrumentos e serviços à disposição da Comissão Europeia e dos Estados-membros, com vista a um trabalho em equipa, no sentido de equilibrar a responsabilidade nacional e a solidariedade europeia.

Em 2010, o Programa de Estocolmo⁹, ao estabelecer as prioridades da UE para o espaço de Justiça, Liberdade e Segurança para o período de 2010 a 2014 veio preconizar, desde logo, uma estratégia de segurança interna da UE onde foi atribuída uma elevada importância ao aperfeiçoamento das capacidades da UE em matéria de prevenção e resposta a todos os tipos de catástrofes. A necessidade de adotar uma abordagem horizontal e interdisciplinar, que permitisse enfrentar crises complexas ou catástrofes de origem humana, foi explicitamente mencionada como sendo um dos grandes princípios subjacentes a essa estratégia.

Neste sentido, o Mecanismo foi alvo de um novo processo de revisão, e um novo Mecanismo veio a ser criado em 2013, marcando um marco incontornável e uma

⁹ Conselho Europeu - Programa de Estocolmo — uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (2010/C 115/01).

viragem estratégica com vista à melhoria do estado de preparação da União para reagir a catástrofes, visível na criação de um novo capítulo dedicado à prevenção, que visava reforçar a importância do quadro estratégico da UE neste domínio e estabelecer a sua efetiva ligação às ações de preparação e resposta.

Na verdade, se em 2001 um Mecanismo foi criado com o objetivo primário de responder a situações de emergência, este novo Mecanismo, adotado em 2013, pretendia contribuir de forma concreta e atempada para a prevenção e a preparação para as catástrofes, e para a resposta em caso de ocorrência ou de eminência de ocorrência de catástrofes, traduzindo a responsabilidade partilhada entre a dimensão da prevenção, da preparação e da resposta.

Com efeito, a legislação de 2013 que cria este novo Mecanismo (Decisão 1313/2013/EU de 17 de dezembro), é clara ao referir que “[...] *as avaliações de riscos, o planeamento da gestão de riscos e a avaliação da capacidade da gestão de riscos efetuadas pelos Estados-Membros a nível nacional ou ao nível subnacional adequado, com a participação, se necessário, de outros serviços competentes, um inventário dos riscos elaborado ao nível da União e as avaliações pelos pares, são essenciais para garantir uma abordagem integrada da gestão de catástrofes, estabelecendo a ligação entre as ações de prevenção de riscos e as ações de preparação e resposta*”¹⁰.

A prevenção passou assim a assumir, também no âmbito do Mecanismo, uma importância vital na proteção contra as catástrofes, e a Comissão e os Estados-membros passaram a assumir um conjunto de responsabilidades, plasmadas no artigo 5º (ações de prevenção) e artigo 6º (gestão do risco) do capítulo II (Prevenção) desta Decisão. À Comissão Europeia recai, essencialmente, a responsabilidade de (a) promover medidas para melhorar a base de conhecimentos sobre os riscos de catástrofes; (b) apoiar e promover a avaliação e a cartografia de risco pelos Estados-Membros, (c) elaborar e atualizar um inventário e um recenseamento intersectoriais dos riscos de catástrofes naturais ou de origem humana a que a União possa estar exposta; (d) incentivar o intercâmbio de boas práticas a nível da preparação dos sistemas nacionais de proteção civil para fazer face ao impacto das alterações climáticas; (e) promover e apoiar o planeamento e a execução das atividades de

¹⁰ Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 1313/2013/UE, de 17 de dezembro

gestão de riscos dos Estados-Membros; (f) compilar e divulgar as informações disponibilizadas pelos Estados-Membros e (g) sensibilizar acerca da importância da prevenção de riscos e apoiar os Estados-Membros nas suas ações de sensibilização, informação e educação do público.

Complementarmente, aos Estados-membros recai a responsabilidade de (a) elaborarem avaliações de riscos a nível nacional ou ao nível subnacional adequado e disponibilizarem à Comissão Europeia uma síntese dos elementos relevantes dessas mesmas avaliações de três em três anos; (b) elaborarem e aperfeiçoarem os respetivos planos de gestão de riscos de catástrofe a nível nacional ou ao nível subnacional adequado; (c) fornecerem à Comissão, de três em três anos, a avaliação da respetiva capacidade de gestão de riscos a nível nacional ou ao nível subnacional adequado; e (d) participarem, numa base voluntária, em avaliações realizadas pelos pares das avaliações da capacidade de gestão de riscos.

A Comissão e os Estados-membros têm vindo assim, desde 2013, a promover um conjunto de ações, através de uma responsabilidade partilhada e complementar, assente numa abordagem eficaz e coerente da prevenção e preparação de catástrofes. Em 2019, uma nova alteração à Decisão n.º 1313/2013/EU de 17 de dezembro, veio aprofundar a ligação entre as ações de prevenção e preparação e resposta através de 2 medidas concretas:

a) Criação da Rede Europeia de Conhecimentos sobre Proteção Civil

Ao fim de 20 anos de vigência do Mecanismo, foi unânime a concordância em torno da importância da formação, da investigação científica e da inovação, a fim de melhor detetar, antecipar e prevenir riscos e melhorar a capacidade de preparação e resposta a nível nacional e da UE. Neste quadro, tornou-se absolutamente fundamental promover uma maior colaboração entre a componente científica e a componente operacional, contribuindo para um maior conhecimento e melhor partilha de informação entre agentes e instituições competentes no domínio da proteção civil e da gestão de catástrofes.

A Rede Europeia de Conhecimentos sobre Proteção Civil foi assim criada com o objetivo de aproximar centros de excelência, universidades,

investigadores e outros peritos, decisores políticos, jovens profissionais e voluntários, no domínio da gestão de catástrofes e da proteção civil, de forma a promover o diálogo, a colaboração e a aprendizagem mútua, com o objetivo de reforçar a aptidão e a capacidade geral da UE para lidar com catástrofes.

À data atual, esta Rede assenta o seu funcionamento em 3 vetores de ação: (1) mediadora de conhecimentos; (2) facilitadora de parcerias, e (3) catalisadora da inovação, e compreende (1) o Programa de Formação do Mecanismo de Proteção Civil da União; (2) os Exercícios de Proteção Civil, destinados a melhorar a preparação e a reforçar a colaboração entre as equipas operacionais europeias, demais especialistas e profissionais do setor; (3) o Programa de Intercâmbio de Peritos, destinado a promover a troca de peritos na área da proteção civil, que passam um período num outro Estado membro ou país participante do Mecanismo, com o objetivo de partilhar experiências e adquirir competências técnicas, (4) Programa de Lições Aprendidas, que oferece um amplo programa de aprendizagem de lições, incluindo a identificação de boas práticas, com o objetivo de aumentar a eficiência e a eficácia das equipas e peritos do Mecanismo; (5) Aconselhamento Científico e Inovação, através da criação de uma ligação a redes científicas com vista a promover conhecimentos científicos especializados e estimular a investigação e a inovação; (6) Workshops e Conferências Temáticas, que geram oportunidades de aprendizagem e *networking*, concebidas em torno de necessidades e riscos específicos existentes ou emergentes; (7) Envolvimento Comunitário, através de um diálogo regular sobre proteção civil e gestão de catástrofes entre os membros da comunidade da Rede Europeia de Conhecimentos; (8) Oportunidades de facilitação de parcerias, por via de financiamento de iniciativas que aproximem e promovam a colaboração entre as comunidades da proteção civil e da gestão de catástrofes e (9) Sensibilização, através do desenvolvimento de Iniciativas destinadas a sensibilizar o público para os riscos de catástrofe e as atividades de proteção civil no domínio da prevenção, preparação e resposta.

b) Estabelecimento de Objetivos da União em matéria de resiliência às catástrofes

Os Objetivos da União em matéria de resiliência às catástrofes, são “[...] *objetivos não vinculativos, criados no domínio da proteção civil, para apoiar ações de prevenção e de preparação com o objetivo de melhorar a capacidade de resistência da União e dos seus Estados-Membros em face dos efeitos de uma catástrofe que cause, ou seja suscetível de causar, efeitos transnacionais em diversos países*”¹¹.

Após um período de debate de mais de 3 anos entre a Comissão Europeia e os Estados-membros, foram recentemente definidos, através de uma Recomendação da Comissão¹², 5 objetivos em matéria de resiliência a catástrofes que se traduzem numa base de referência comum (e não vinculativa), que tem por finalidade apoiar ações de prevenção e de preparação para catástrofes suscetíveis de terem efeitos transfronteiriços plurinacionais, e abarcam os domínios nos quais a necessidade de reforçar a resiliência da Europa às catástrofes e às crises é maior:



Fig. 3 - Objetivos em matéria de resiliência a catástrofes (Fonte: Comunicação da Comissão COM (2023) 61 final).

Fig. 3 – *Union disaster resilience goals* (Source: Communication from the Commission COM (2023) 61 final).

¹¹ Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de março de 2019 que altera a Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

¹² Recomendação da Comissão de 8 de fevereiro de 2023 sobre os objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes (2023/C 56/01).

Tal como o Mecanismo, que foi evoluindo ao longo da sua existência, também os objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes serão revistos de forma contínua, à luz dos progressos realizados ao longo do seu desenvolvimento.

Conclusão

A evolução do Mecanismo de Proteção Civil da União tem sido marcada por sucessivos avanços, impostos por permanentes desafios, sejam eles derivados do aumento acentuado do número de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, sejam eles em resultado das novas ameaças, que surgem em grande parte devido às dinâmicas de segurança no espaço europeu alargado.

À presente data, os principais debates no seio da UE dizem respeito ao futuro do Mecanismo, e na reflexão estratégica que se impõe, num momento em que cada vez mais esta ferramenta é percecionada como instrumento que pode auxiliar em outro tipo de emergências, nomeadamente, e entre outras, crises complexas, ameaças híbridas ou saúde pública.

O posicionamento do Mecanismo face às situações de emergência tem vindo assim a permitir, de forma inquestionável, uma maior flexibilidade para a atuação em cenários diversificados, em que a formação conjunta, a resposta coordenada e a responsabilidade partilhada se assumem como pilares imprescindíveis e fundamentais para a criação de uma verdadeira força europeia capaz de enfrentar os desafios atuais, e contribuir para uma efetiva melhoria do sistema de proteção civil no quadro da UE, assente numa abordagem integrada da gestão de catástrofes, com uma ligação real e absolutamente vital entre as ações de prevenção e gestão do risco e as ações de preparação e resposta.

Cabará, desta forma, aos Estados-membros, individualmente e em conjunto, a responsabilidade de se tornarem o motor-chave deste processo, através de políticas públicas que promovam a criação de capacidades, que possibilitem a aposta na formação especializada de peritos, e que tornem prioritária a implementação de medidas de capacitação das forças operacionais nacionais, com vista a concretizar o reduto deste Mecanismo: a demonstração de uma verdadeira solidariedade europeia.

Bibliografia

- Union Civil Protection Mechanism (2023). *Catálogo de formação para peritos de proteção civil e gestão de catástrofes*. Acedido em 29/10/2023, disponível em: <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2023-09/KR-07-23-303-EN-N-4.pdf>
- Comissão Europeia (2004). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o Reforço da Capacidade de Proteção Civil da União Europeia*. Acedido em 21/10/2023, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0200&qid=1691576655850>
- Conselho Europeu (2005). *Conclusões da Presidência – 16 e 17 de junho de 2005 (10255/05)*. Acedido em 22/10/2023, disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-INIT/en/pdf>
- Decisão do Conselho de 19 n.º 98/22/CE de 19 de dezembro (1997) (*que institui um programa de ação comunitária do domínio da proteção civil*). *Jornal das Comunidades Europeias* n.º L8/20. Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Decisão do Conselho n.º 2007/779/CE, de 8 de novembro (Estabelece um Mecanismo Comunitário no domínio da Proteção Civil - reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia* n.º L 314/9. Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Decisão do Conselho n.º 2001/792/CE, de 23 de outubro (Estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da proteção civil). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* n.º L 297/7. Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Decisão do Conselho n.º 2007/779/CE, de 8 de novembro (Estabelece um Mecanismo Comunitário no domínio da Proteção Civil - reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia* n.º L 314/9. Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 1313/2013/UE, de 17 de dezembro (Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia). *Jornal Oficial da União Europeia* n.º L 347/924. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Decisão (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 2019/420, de 13 de março (Altera a Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia). *Jornal Oficial da União Europeia* n.º L 77 I/1. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Martins, A. (2010). *Cooperação Internacional em matéria de Proteção Civil*. Cadernos Municipais Eletrónicos, 36–41.
- Plano de Ação da União Europeia, de 31 de Janeiro de 2005, *sobre o sismo e os maremotos no Oceano Índico (doc 5788/05)*.
- Recomendação da Comissão de 8 de fevereiro de 2023 *sobre os objetivos da União em matéria de resiliência a catástrofes (2023/C 56/01)*.

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 C A T Á S T R O F E S

1 2



9 0



IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS