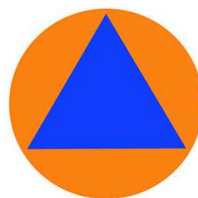


# Civil Contingencies



**SÉCURITÉ CIVILE  
& GESTION DES CRISES**



**Manuel João Morais Ribeiro**

## **MODELOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO** ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE TRÊS SISTEMAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO CIVIL

Tese de doutoramento em Território, Risco e Políticas Públicas  
orientada pelo Professor Doutor José Manuel Mendes e apresentada no Instituto de Investigação Interdisciplinar da  
Universidade de Coimbra

Agosto 2017





Fotos de capa retirados do Google, nos seguintes endereços:

- European First Responder Innovation Managers (<https://efrim.org/>)
- Le centre opérationnel de gestion interministériel des crises (Cogic) de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (<http://www.reseau-canope.fr/risquesetsavoirs/orsec-le-dispositif-actuel.html>)
- Simulacro na zona do Morgado do Reguengo - Arquivo CMP\_Filipe da Palma (<https://algarvepressnahora.wordpress.com/page/54/>)



IIIUC INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO  
INTERDISCIPLINAR  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

# **MODELOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO**

## **ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE TRÊS SISTEMAS NACIONAIS DE PROTEÇÃO CIVIL**

**Manuel João Morais Ribeiro**

Orientador

**Professor Doutor José Manuel Mendes**

Agosto 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

## **AGRADECIMENTOS**

Apesar de este trabalho ser um produto individual, ele deve, e muito, ao apoio e ao suporte de uma série de pessoas que, sem o contributo das quais não teria sido possível concluir esta etapa. Esta é uma fase de particular angústia, pois carrega-se sempre a dúvida de poder esquecer alguém, pelo que me penitencio, desde já, por eventuais omissões.

Desde logo, endereço os agradecimentos ao meu orientador, Prof. Doutor José Manuel Mendes pelo rigor e cuidado que sempre colocou no apoio ao desenvolvimento deste trabalho e que contribuiu decisivamente para a sua finalização. As suas atentas, cirúrgicas, e sempre úteis orientações permitiram corrigir dificuldades, ultrapassar impasses e, sobretudo, enriquecer o produto final apresentado.

Agradeço de forma encarecida a dois grandes amigos que, em momentos de algum cepticismo em levar para a frente este trabalho, foram decisivos para não deixar esmorecer o processo, renovando a motivação para fazer frente ao desafio. Refiro-me ao Prof. Doutor António Firmino Costa e Prof<sup>a</sup> Doutora Maria das Dores Guerreiro, que, para além de contributos de ordem concetual e metodológica, se instituíram, de forma informal, em orientadores motivacionais de enorme importância. Do mesmo modo, agradeço também ao Eng<sup>o</sup> Fernando Domingues, meu colega de trabalho no SMPC de Lisboa, que sempre me apoiou, nunca deixando que a realização deste projeto caísse no esquecimento, “obrigando-me” a retomá-lo sempre que via da minha parte a mais pequena tentativa de fuga para adiar a sua conclusão.

Uma palavra é também devida a dois amigos e colegas desta quase aventura. Refiro-me ao Dr. Luís Cecílio e ao Mestre José Manuel Moura, companheiros de viagem durante o período letivo e inicial deste Programa Doutoral que tivemos de realizar aos sábados nas deslocações entre Cascais e Coimbra, com passagem pelas Caldas da Rainha. O que, à partida, poderia ter sido encarado como um sacrifício, rapidamente se transformou num agradável e bem-disposto convívio que em muito, suportou as dificuldades muitas vezes sentidas. Também uma palavra de apreço para todos os colegas que constituíram a turma deste 1<sup>o</sup>

curso do Programa Doutoral, com uma especial referência para a Dr<sup>a</sup> Susana Freiria, pelo apoio e as indicações úteis para o documento final agora apresentado.

Não posso também deixar de agradecer o apoio e o suporte essencial da minha querida amiga Dr<sup>a</sup> Ana Freitas, não só disponibilizando informação sobre o sistema europeu de proteção civil, mas também com sugestões bem úteis do seu desenvolvimento. Também, neste domínio, é relevante salientar o apoio e colaboração da Professora Doutora Paula Teves-Costa, colega no CERU.

Por último, como não poderia deixar de o ser, até porque foram os principais afectados de todo este percurso, pelas ausências, indisponibilidades e, inclusive, algumas incompreensões da minha parte. Refiro-me, claro está, à minha família, à minha mulher Isabel, ao meu filho João e à minha filha Joana.





## RESUMO

O estudo e o conhecimento dos processos de governação do risco são um importante referencial explicativo das opções e orientações assumidas pelos Estados na prossecução da segurança e, portanto, um indicador privilegiado para entender e compreender as políticas públicas da organização e do funcionamento dos sistemas nacionais de proteção civil.

Investigar as políticas e os modelos de governação, relacionados com o setor da segurança em proteção civil, enquadrando-os nos respetivos contextos políticos, e cruzando-os com os processos de envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil, constitui a finalidade desta tese.

Partindo da discussão em torno de noções como risco, gestão e governação, quer nos seus domínios mais intrinsecamente concetuais e interpretativos, quer nas suas manifestações mais normativas e institucionais, centra-se depois a abordagem na discussão sobre três das principais perspetivas teóricas de uma sociologia do risco: a sociedade de risco de Ulrich Beck, a governamentalidade e biopolítica de Michel Foucault e o enfoque cultural e simbólico de Mary Douglas.

Tendo por base uma matriz onde se cruzam dois eixos explicativos fundamentais, o padrão político e a cidadania, constrói-se uma proposta teórico-analítica de quatro modelos tipológicos de governação do risco – diretivo, hierárquico, descentralizado e cooperativo, que irão enquadrar e justificar os resultados dos estudos de caso.

Promove-se depois uma contextualização relativamente aos papéis de regulação internacional, abordando as políticas da ONU e da EU no domínio da governação do risco e, subsequentemente, apresenta-se um quadro comparativo entre os três casos de estudo: Reino Unido, França e Portugal.

Procede-se, para cada uma das realidades investigadas, a uma leitura de cunho expositivo e analítico, onde se evidenciam os principais processos e mecanismos que conduzem à formulação, e formatação atual dos respetivos modelos e sistemas de segurança de proteção civil.

Concluiu-se, apresentando os resultados da pesquisa empírica efetuada, cruzando-os com o modelo teórico-analítico, e evidenciando o tipo predominante de modelo de governação do risco em cada uma das formações sociais abordadas.

## **ABSTRACT**

The study and the knowledge of the risk governance processes are an important explanatory reference of the options and guidelines assumed by the States in the pursuit of safety. Consequently, it is also an objective indicator to understand the public policies of the organization and functioning of the national systems of civil protection. Investigating these governance policies and models related to the safety sector in civil protection, framing them in the respective political contexts, and crossing them with the processes of involvement of citizens and civil society is the purpose of this thesis.

Starting from the discussion around notions such as risk, management and governance, not only in more intrinsically conceptual and interpretive areas, but also in more normative and institutional manifestations, this approach focuses in discussion on three of the major theoretical perspectives of a sociology of risk: the risk society of Ulrich Beck, the governmentality and biopolitics for Michel Foucault and the cultural and symbolic focus of Mary Douglas.

Based on a matrix crossing two axes, political standard and citizenship, a theoretical-analytical proposal of four typological models of risk governance was built. These four models are: directive, hierarchical, decentralized and cooperative, which will frame and justify the results of the case studies.

Then it is promoted a contextualization of international regulation in risk governance, namely from UN and EU, presenting, subsequently, a comparison chart with statistic data between the three case studies: United Kingdom, France and Portugal. For each of the three countries, it is promoted an exposition and analytical reading, where there are identified the main processes and mechanisms that lead to formulation, and the current formatting of their respective models of safety and civil protection systems.

It was concluded by presenting the results of empirical research performed by crossing them with the theoretical analytical model and highlighting the predominant type of risk governance model in each of the social formations discussed.

## RÉSUMÉ

L'étude et la connaissance des processus de gouvernance du risque sont une référence importante explicative des options et des lignes directrices adoptées par les États dans la poursuite de la sécurité et, par conséquent, un indicateur pour comprendre les politiques publiques de l'organisation et le fonctionnement des systèmes nationaux de protection civile. Enquêter sur les politiques et les modèles de gouvernance liés au secteur de la protection civile, les encadrant dans les contextes politiques respectifs et leur croisement avec les processus de participation des citoyens et la société civile, sont le but de cette thèse.

A partir de la discussion autour de notions telles que le risque, la gestion et la gouvernance, soit dans leurs domaines plus intrinsèquement conceptuels et interprétatives, soit plus normatives et institutionnelles, l'approche se concentre après dans la discussion sur trois principales perspectives théoriques d'une sociologie du risque: la société du risque d'Ulrich Beck, la gouvernementalité et la biopolitique de Michel Foucault et l'orientation culturelle et symbolique de Mary Douglas. Basé sur un tableau où se croisent deux axes explicatifs fondamentaux, la citoyenneté et la norme politique, on construit une proposition théorique et analytique de quatre modèles typologiques de la gouvernance du risque – directive, hiérarchique, décentralisé et coopérative, que encadreront et justifier les résultats des cas d'étude.

Après on a développé une contextualisation en ce que concerne le rôle de la réglementation internationale, abordant les politiques des Nations Unies et de l'Union Européenne dans le domaine de la gouvernance du risque et, para la suite, on présente un tableau comparatif entre les trois cas d'étude: Royaume-Uni, France et Portugal. Pour chacune des réalités étudiées, on a procédé à une lecture de nature analytique et expositoire, où se montrent les principaux processus sur les mécanismes que conduisent à la formulation et le format actuel de leurs respectifs modèles et les systèmes de sécurité de la protection civile. Pour conclure, on présente les résultats de la recherche empirique réalisé, en les croisant avec le modèle théorique et analytique, soulignant le type prédominant de modèle de gouvernance du risque dans chacune des formations sociales discutées.

# ÍNDICE

RESUMO.....	I
ABSTRACT.....	II
RÉSUMÉ.....	III
ÍNDICE.....	IV
ÍNDICE DE TABELAS.....	IX
ÍNDICE DE FIGURAS.....	X
ÍNDICE DE ANEXOS.....	XI
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
A SISTEMAS DE PROTEÇÃO CIVIL: UM OBJETO DE ESTUDO?.....	3
B OS MODELOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO COMO DOMÍNIOS DE INVESTIGAÇÃO ...	10
C ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	16
D RESULTADOS ESPERADOS .....	20
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>25</b>
1 RISCO, REGULAÇÃO E GOVERNAÇÃO .....	27
1.1 CONCEITO(S) DO RISCO .....	28
1.1.1. O risco como conceito operativo .....	28
1.1.2 O modelo concetual da UNDRO .....	30
1.1.3. Quatro grandes enfoques sobre o conceito do risco .....	31
1.1.4. O risco como probabilidade e incerteza .....	33
1.2 TRÊS PERSPETIVAS TEÓRICAS SOBRE O RISCO .....	35
1.2.1. A sociedade de risco.....	35
1.2.2. Governamentalidade e biopolítica .....	41

1.2.3.	A abordagem cultural/simbólica .....	45
1.3	DA GESTÃO À GOVERNAÇÃO DO RISCO .....	51
1.3.1.	A gestão de emergência e a gestão do risco .....	52
1.3.2.	Regimes de regulação do risco .....	56
1.3.3.	A governação do risco como modelo integrador de análise ...	61
1.3.4.	Modelo de governação do risco da International Risk Governance Council (IRGC) .....	63
<b>CAPÍTULO 2.....</b>		<b>81</b>
2	MODELOS TIPOLÓGICOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO: PROPOSTA TEÓRICO-ANALÍTICA .....	83
2.1	DOMÍNIOS OPERATIVOS DA GOVERNAÇÃO DO RISCO .....	84
2.1.1.	Padrões políticos: centralização e descentralização; sistemas coercivos e sistemas cooperativos .....	84
2.1.2.	Cidadania inclusiva e exclusiva: envolvimento público .....	93
2.1.3.	Conceito de desastre e modelos de planeamento .....	107
2.2	TIPOLOGIAS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO: CINCO DIMENSÕES DE ANÁLISE .	119
2.2.1.	A dimensão do domínio político .....	119
2.2.2.	Os direitos de cidadania como dimensão de análise .....	122
2.2.3.	A dimensão do envolvimento e da participação pública .....	123
2.2.4.	Definições do conceito de desastre .....	125
2.2.5.	Modelos de gestão operacional .....	127
2.3	QUATRO MODELOS IDEAL-TÍPICOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO: PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA .....	129
2.3.1.	Modelos diretivos .....	129
2.3.2.	Modelos hierárquicos .....	130
2.3.3.	Modelos descentralizados .....	131
2.3.4.	Modelos cooperativos .....	132

<b>CAPÍTULO 3</b> .....	135
3 <b>CONTEXTUALIZAÇÃO E METODOLOGIA</b> .....	137
3.1 <b>O PAPEL REGULADOR DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU): DE YOKOHAMA A SENDAI</b> .....	139
3.1.1. <b>Quadro de ação de Yokohama, 1994</b> .....	139
3.1.2. <b>Quadro de ação de Hyogo, 2005-2015</b> .....	141
3.1.3. <b>Quadro de ação de Sendai, 2015-2030</b> .....	144
3.2 <b>A GOVERNAÇÃO DO RISCO NA UNIÃO EUROPEIA</b> .....	146
3.2.1. <b>A proteção civil na União Europeia: evolução histórica</b> .....	146
3.2.2. <b>Política(s) de governação do risco na União Europeia</b> .....	151
3.3 <b>CONSELHO DA EUROPA - ACORDO PARCIAL ABERTO – RISCOS MAIORES</b> ...	157
3.4 <b>REINO UNIDO, FRANÇA E PORTUGAL COMO CASOS DE ESTUDO</b> .....	158
3.4.1. <b>Justificação das opções de escolha</b> .....	158
3.4.2. <b>Síntese estatística comparativa entre os três países</b> .....	160
3.5 <b>HIPÓTESE DE PESQUISA</b> .....	164
3.6 <b>METODOLOGIA</b> .....	167
 <b>CAPÍTULO 4</b> .....	 171
4 <b>CIVIL CONTINGENCIES SYSTEM IN UNITED KINGDOM</b> .....	173
4.1 <b>EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA BRITÂNICO DE SEGURANÇA E SOCORRO</b> .	175
4.1.1. <b>Os desastres na história recente do Reino Unido</b> .....	175
4.1.2. <b>The Emergency Powers Act 1920</b> .....	178
4.2 <b>DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL À “CIVIL CONTINGENCIES”</b> .....	180
4.2.1. <b>Defesa civil</b> .....	180
4.2.2. <b>As ameaças e atentados terroristas</b> .....	183
4.2.3. <b>Gestão de emergência e proteção civil</b> .....	184

4.3	O SÉCULO XXI – A RESILIÊNCIA COMO MATRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ...	187
4.3.1.	Civil Contingencies Secretariat (CCS) .....	187
4.3.2.	Civil Contingencies Act 2004 e regulamentação adicional ...	189
4.4	SÍNTESE CONCLUSIVA .....	197
<b>CAPÍTULO 5.....</b>		<b>207</b>
5	<i>LA SÉCURITÉ CIVILE EN FRANCE</i> .....	209
5.1	GESTÃO DE CRISES E EMERGÊNCIAS: DA DEFESA PASSIVA À SEGURANÇA CIVIL .....	211
5.1.1.	Desastres e grandes crises na segurança civil .....	211
5.1.2.	A defesa passiva .....	213
5.1.3.	A proteção civil .....	216
5.1.4.	A defesa civil .....	217
5.1.5.	A segurança civil .....	219
5.2	O SOCORRO ÀS POPULAÇÕES E OS BOMBEIROS SAPADORES .....	221
5.2.1.	Da origem à atualidade na organização do sistema de socorro	221
5.2.2.	Os corpos de sapadores bombeiros militares – Paris e Marselha .....	226
5.2.3.	Um quadro nacional na organização dos bombeiros sapadores	228
5.3	O SISTEMA DE SEGURANÇA CIVIL FRANCÊS .....	229
5.3.1.	A Direção Geral de Segurança Civil e de Gestão de Crises (DGSCGC) .....	229
5.3.2.	Loi de Modernisation de la Sécurité Civile .....	234
5.4	SÍNTESE CONCLUSIVA .....	240
<b>CAPÍTULO 6.....</b>		<b>253</b>
6	SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL DE PORTUGAL .....	255
6.1	DESASTRES, CATÁSTROFES E GOVERNAÇÃO DO RISCO .....	258

6.1.1.	Análise histórica: desastres em Portugal nos séculos XX e XXI	258
6.1.2.	O Terramoto de Lisboa de 1755 e a proto gestão do risco .....	262
6.1.3.	Os incêndios florestais e as políticas de governação reativas .	267
6.2	DA DEFESA CIVIL DO TERRITÓRIO À PROTEÇÃO CIVIL .....	275
6.2.1.	Organização Nacional de Defesa Civil do Território .....	275
6.2.2.	O sistema de proteção civil no pós 25 abril de 1974 .....	281
6.3	AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL .....	290
6.4	SÍNTESE CONCLUSIVA .....	294
<b>CONCLUSÃO</b> .....		<b>303</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....		<b>333</b>



## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela nº 1	Variáveis e indicadores da capacitação institucional .....	64
Tabela nº 2	Conceção das políticas intergovernamentais (Comparação das características políticas) .....	90
Tabela nº 3	Modelos de planeamento (Análise comparativa) .....	117
Tabela nº 4	Elementos estatísticos de contextualização dos três Estados .....	161
Tabela nº 5	Exemplos de desastres na história do Reino Unido .....	176
Tabela nº 6	Legislação de emergência no Reino Unido .....	178
Tabela nº 7	As grandes crises de segurança civil em França .....	213
Tabela nº 8	Análise comparativa modelos tipológicos de governação do risco.	312

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura nº 1	Os três heróis culturais .....	48
Figura nº 2	Os três heróis culturais nos slots Grid-Group .....	49
Figura nº 3	Quadro de referência da governação do risco da IRGC (2005) ...	66
Figura nº 4	Quadro de referência da governação do risco da IRGC (2008) ...	70
Figura nº 5	Tipologias de Governação do Risco .....	120
Figura nº 6	Índice de Risco Mundial e suas componentes (in WRI, 2012) .....	164
Figura nº 7	Atores importantes envolvidos no planeamento da preparação e resposta de emergência no Reino Unido (in Bara & Doktor (2010)).	193
Figura nº 8	Envolvimento provável do Governo Central nas emergências em Inglaterra (in HM Government (2009) .....	196
Figura nº 9	Direção Geral de Segurança Civil e de Gestão de Crises .....	230

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo nº 1 (Cap. 4)	Desastres Naturais no Reino Unido desde 1950 .....	199
Anexo nº 2 (Cap. 4)	Desastres Tecnológicos no Reino Unido desde 1900 .....	202
Anexo nº 1 (Cap. 5)	Desastres Naturais em França desde 1900 .....	243
Anexo nº 2 (Cap. 5)	Desastres Tecnológicos em França desde 1900 .....	248
Anexo nº 1 (Cap. 6)	Desastres Naturais em Portugal desde 1967 .....	298
Anexo nº 2 (Cap. 6)	Desastres Tecnológicos em Portugal desde 1943 .....	301

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

***“How governments deal with risk says a lot about a nation’s institutions and political culture”.***

**(Waugh, 2000)**

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

# ***INTRODUÇÃO***

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco



## **A. SISTEMAS DE PROTEÇÃO CIVIL: UM OBJETO DE ESTUDO?**

Abordar a forma de organização e o modo de funcionamento dos sistemas de segurança e proteção civil, numa lógica dos mecanismos de governação do risco que suportam e enquadram as ações e as políticas que lhes estão subjacentes, obriga a contextualizar a respetiva análise em territórios epistemológicos e concetuais, que cruzam várias doutrinas do pensamento científico.

A noção de proteção civil<sup>1</sup>, apesar da variedade concetual e organizacional dos respetivos modelos e sistemas, transporta consigo um denominador comum: a garantia da segurança e proteção das populações. Enquanto atividade transversal a toda a sociedade, a proteção civil tem associado um carácter multi e interdisciplinar, onde todos, e cada um, desempenham um papel na sua respetiva organização e estrutura social.

A construção social deste conceito não se desenvolveu, no entanto, nem espontânea nem univocamente. O seu carácter multifacetado foi-se moldando em função de diversos e variados acontecimentos, atravessando e incorporando múltiplos contributos, diretos e indiretos, dos protagonistas sociais que com ele lidaram e continuam a lidar.

Embora não referenciadas, tal como hoje são entendidas, como ações específicas no domínio da proteção civil, podem encontrar-se as raízes mais profundas destes sistemas nos períodos durante e imediatamente subsequentes à 1ª Grande Guerra de 1914-18. Durante aquele conflito mundial emerge, pela primeira vez, a designação de Defesa Civil, enquanto conceito adaptado à preparação não militar e envolvimento civil em situações de guerra. Desenvolvido enquanto organização local das populações, num contexto e lógica intrinsecamente castrense, manifesta-se, sobretudo, através da criação de sistemas de aviso e alerta, concretizados em alarmes sonoros ativados em circunstância de ameaça inimiga, quer face a *raids* aéreos, quer aos perigos derivados de ataques químicos e biológicos. Outras funções virão a ser contempladas e a constituir mecanismos de resposta nestas

---

<sup>1</sup> De salientar as diferentes designações existentes neste domínio. Para além do conceito de proteção civil, coexistem as noções de defesa civil, segurança civil, gestão de emergência. As diferentes consagrações, refletem processos e representações sociais diferenciadas consoante os países em questão, embora mantendo o vínculo com a finalidade referida: a segurança e a proteção genérica das populações.

organizações, com ênfase para a busca, resgate e salvamento, evacuação e alojamento de emergência sempre entendidos, contudo, dentro de uma matriz militar de referência, e sob o seu estrito comando e coordenação.

De acordo com Laranjeira (1987), o ano de 1931 é um marco de referência importante neste processo de formalização da proteção civil, pois foi nessa data que um general médico francês, tendo como subjacente a proteção das populações civis, sobretudo de determinadas franjas, *“fundou em Paris l’Association des Lieux de Genève, que é hoje a Organização Internacional de Protecção Civil”*. Salienta Laranjeira (1987), que o médico francês procurava *“definir as ‘zonas neutras’ ou ‘cidades abertas’ onde as mulheres, crianças, idosos e doentes, encontrariam proteção durante a guerra”*.

O desencadear da 2ª Grande Guerra consolida as organizações de defesa civil que, mantendo a sua vertente organizacional militar, incorporam já estruturas formais da sociedade civil, agregando ainda a participação de elementos benévolos e voluntários das populações civis, na prossecução das ações de resposta necessárias por efeito das consequências das ações bélicas.

A eclosão e o desenvolvimento dos vários conflitos armados e ataques perpetrados junto das comunidades civis, obriga à criação de respostas adequadas visando minimizar os seus efeitos e consequências, reforçando a importância da constituição das referidas equipas de busca, resgate e salvamento de vítimas, ajuda médica de emergência, evacuação de populações e gestão de equipamentos de alojamento de emergência.

É com este quadro referencial que nasce a proteção civil enquanto sistema, institucionalizando-se em torno do conceito de Defesa Civil, consagrado no Capítulo VI da Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949, Secção I, Parte IV. Define-se ainda o seu símbolo identificador, no nº 4 do artigo 66º da referida Convenção, constituído pelo triângulo equilátero azul dentro de um círculo laranja, que se mantém em vigor nos nossos dias como distintivo internacional da proteção civil e da defesa civil.

De qualquer modo, e aliás como se repetirá noutros momentos históricos do desenvolvimento da segurança, seja no âmbito da defesa civil, seja no domínio da proteção civil, manter-se-á sempre uma lógica assente em políticas definidas e prosseguidas pela administração central dos Estados. Cumulativamente imperam

formas de comando, sempre, ou quase sempre, de extração militar ou militarizado. Esta circunstância refletir-se-á, portanto, em organizações fortemente hierarquizadas e diretivas, quer nas próprias relações intergovernamentais, quer nas ligações com entidades da sociedade civil.

Em 1954 realiza-se em Berlim aquela que pode ser considerada a Primeira Conferência Mundial da Proteção Civil (Laranjeira, 1987), onde se apreciaram as diferentes metodologias propostas em relação à elaboração de “*planos de evacuação e de transferência das populações*”, produzidas com a colaboração de diferentes autoridades municipais preocupadas com a situação que então se vivia por efeito decorrente da Guerra da Coreia. A 2ª Conferência Mundial da Proteção Civil, realiza-se no ano de 1957, em Florença, integrando como conclusão dos trabalhos a preocupação em relação ao ambiente, enquanto vetor indissociável da proteção da vida humana. Já sob a designação de Organização Internacional de Proteção Civil a 3ª Conferência Mundial, em Genève, estabelece algumas das primeiras e principais ligações entre diferentes organismos nacionais que se dedicam ao estudo, investigação, prevenção, planeamento e intervenção em situação de catástrofe.

A proteção civil, enquanto conceito e estrutura vai ganhando espaço e autonomia própria, libertando-se dos sistemas de defesa civil. Recorrendo uma vez mais a Laranjeira (1987), o ano de 1960

*“dá início a uma modificação profunda, mesmo histórica, nos objetivos da Organização que, para além dos problemas relacionados com a proteção das populações face à guerra, intensifica o estudo dos problemas originados pelas catástrofes naturais e técnicas do tempo de paz (...).”* (p. 93-94)

Em 1975, a Organização Internacional de Proteção Civil regista-se na Organização das Nações Unidas (ONU).

É precisamente através da ONU, que se afirmará a segurança no domínio da proteção civil como uma área de atividade fulcral a nível mundial. Resultante dos impactes e consequências das catástrofes verificadas sobre várias áreas do globo, causando elevado número de vítimas e afetando as estruturas sociais e económicas de determinados países, sobretudo os mais vulneráveis, a Assembleia Geral (AG) da ONU, refletindo as preocupações da generalidade dos Estados-membros, decide em 1987 proclamar os subseqüentes anos 90 como Década Internacional para a

Redução das Catástrofes (IDNDR)<sup>2</sup>. Tratou-se, na prática, de evidenciar e chamar a atenção para a relevância que as catástrofes assumiam na vida de milhões de pessoas, enfatizando a importância de serem dedicados esforços na prevenção e na redução dos efeitos e consequências derivadas dessas ocorrências, com particular saliência para as de origem em fatores naturais. É adotado em AG da ONU o *International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction*<sup>3</sup> (ONU, 1989)<sup>4</sup>, que consagraria um conjunto de medidas que, reguladas no âmbito de um secretariado criado na alçada direta do Secretário-Geral da ONU, destinam-se a ser prosseguidas pelos governos, através de comités nacionais constituídos para o efeito. De entre essas medidas, em anexo à própria resolução, constam, entre outras, ações relacionadas com a formulação de programas de prevenção e mitigação de riscos, a participação e cooperação em estudos técnicos e científicos relevantes para os objetivos da Década, atividades relacionadas com mecanismos de informação, sensibilização e formação pública sobre comportamentos e atitudes de autoproteção e segurança, estratégias de dimensionamento de respostas de emergência e, ainda, projetos de redução das vulnerabilidades existentes, particularmente, e entre vários outros, no domínio estrutural de infraestruturas críticas, como hospitais, estabelecimentos de ensino e centros de comando e controlo de emergência. Refletindo já de forma embrionária preocupações no domínio das relações intergovernamentais, é salientado que se deverá

*“to encourage their local administrations to take appropriate steps to mobilize the necessary support from the public and private sectors and to contribute to the achievement of the purposes of the Decade”* (p. 3).

Será, também, neste contexto que se instituirá o Dia Internacional de Redução das Catástrofes Naturais, a promover na segunda quarta-feira do mês de outubro, evidenciando as ações levadas a cabo, ou a serem promovidas pelos respetivos países, na reafirmação dos objetivos consagrados em prol de sociedades mais seguras e sustentáveis.

Conforme se aludirá no terceiro capítulo, a ONU, a partir de 1989 com a Declaração da Década Internacional de Redução do Risco de Catástrofe, assume um papel de liderança e regulação a nível mundial. Neste domínio virão a ser implementados três

---

<sup>2</sup> IDNDR – International Decade for Natural Disaster Reduction

<sup>3</sup> Quadro Internacional de Ação para a IDNDR

<sup>4</sup> Resolução A/RES/44/236, de 22 de dezembro de 1989, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Quadros de Ação programáticos (Yokohama, 1994; Hyogo, 2005; e Sendai, 2015), onde são definidos princípios e prioridades a implementar na prossecução de comunidades mais seguras e resilientes. Estes programas virão a incorporar os inerentes resultados das lições entretanto aprendidas e dos estudos técnicos e científicos desenvolvidos por várias organizações e entidades, coordenados, contudo, sempre no âmbito da própria ONU.

À semelhança da ONU, também as políticas da União Europeia (EU) relativamente ao desenvolvimento e organização da proteção civil, derivaram reativamente de um conjunto de acontecimentos catastróficos que afetaram com particular intensidade o espaço europeu, provocando vítimas e danos económicos avultados. A reunião magna de Roma de 1985 constitui o marco usualmente considerado como o início de uma proteção civil europeia.

Quatro grandes objetivos definiam o emergir do desenvolvimento do quadro comunitário da proteção civil:

- Em primeiro lugar, a aposta numa resposta de emergência mais eficaz e expedita, abrangendo os vários níveis intergovernamentais e, inclusive, considerando o apoio internacional. Cumulativamente considerava-se também como patamar a desenvolver a melhoria das ações preventivas, embora mais centradas em relação à preparação da emergência, secundarizando as intervenções mitigadoras e preventivas de uma redução dos riscos, embora também elas consideradas nas respetivas narrativas oficiais;
- Um segundo patamar centrava-se na importância da informação e sensibilização pública dos cidadãos europeus, procurando criar uma cultura de segurança assente em comportamentos e atitudes de autoproteção;
- Em terceiro, era considerada a necessidade de se potenciar o reforço da sua cooperação entre os Estados-membros, nomeadamente das suas estruturas nacionais de proteção civil, sempre no pressuposto de facilitação de ajuda mútua;
- Por último, e em quarto lugar, os referenciais de que a segurança não se limitava aos espaços e fronteiras europeus, mas antes era alargada aos países circunvizinhos da EU, numa visão mais integradora e abrangente das políticas a prosseguir.

O Mecanismo Comunitário de Proteção Civil (Mecanismo), criado em 2001, constitui outro momento fundamental para a compreensão das políticas de governação do risco da EU. Afirmando, em definitivo, a segurança como preocupação europeia, traduziu-se numa forma mais efetiva de reforço da cooperação entre os Estados-membros na resposta às emergências, embora, predominantemente, para as designadas catástrofes naturais ou tecnológicas, cruzando as áreas do ambiente e da proteção civil. As situações relacionadas com emergências de saúde pública e atos de *terrorismo*<sup>5</sup> são enquadradas em outras iniciativas da EU, não tendo, a título de exemplo, o Mecanismo sido ativado para os ataques terroristas que ocorreram em 2004 e 2005 em Madrid e Londres respetivamente.

O desenvolvimento de várias iniciativas, tanto relacionadas com trabalhos de análise e de casos de estudo, como com a elaboração de diretivas legislativas, reforçaram os mecanismos e o papel regulador da EU em relação à segurança do espaço europeu, com implicações decisivas, como não poderia deixar de ser, nos próprios Estados-membros. Assumindo a existência de uma distribuição variável dos riscos pelas distintas regiões europeias e, cumulativamente, reconhecendo que existem diferentes estádios de desenvolvimento e organização por parte dos respetivos Estados-membros, a EU virá a propor uma recomendação (EU, 2008), onde consta uma abordagem assente em três pilares, na consideração de que poderão constituir um quadro integrativo de ações relacionadas, quer com a investigação, quer com as ações de prevenção.

*“Como pilares da construção resiliente da política europeia sobre riscos propõe-se: o reforço da prevenção na legislação, nas políticas e nos programas; a definição de uma diretiva quadro com um plano de acção relacionada com a prevenção de desastres; uma investigação financiada e focada na prevenção dos riscos, bem como na análise custo-benefício das políticas e acções”* (Tavares, 2013, p. 68).

A proteção civil europeia encontrava-se então incluída na designada Direção Geral do Ambiente, situação que se viria a alterar, quando esta área de segurança assume uma representatividade formal mediante a sua inclusão no Tratado de Lisboa, passando a integrar a Direção Geral Europeia de Proteção Civil e de Operações de Ajuda Humanitária<sup>6</sup>. Esta consagração elege a proteção civil como uma área fundamental das políticas europeias, alcandorando-a para domínios mais

---

<sup>5</sup> O conceito de terrorismo é uma definição ambivalente. Dentro de uma perspetiva sociológica a noção representa, ou pode representar, leituras e significados antagónicos e opostos, consoante os agentes e protagonistas em causa. Assume-se, para efeitos deste trabalho, a sua utilização dentro dos padrões quotidianos e comuns, não significando, no entanto, a atribuição de qualquer cunho valorativo a esta designação

<sup>6</sup> DG ECHO - Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations

abrange de um conceito mais amplo da própria segurança. Alarga-se, pois, o entendimento da segurança, numa lógica mais próxima, quer da segurança interna, quer também da ajuda humanitária. Os acontecimentos registados, quer internamente, quer no exterior da EU, mas com implicações para o espaço europeu, concorrerão decisivamente para este processo de construção social de um distinto enquadramento concetual e teórico da proteção civil, embora sempre mantendo o seu referencial inicial.

No processo de reforma que foi sendo levado a cabo na promoção de alterações ao sistema europeu de proteção civil, merece relevância a substituição operada com a extinção do Centro de Informação e Controlo, com o acrónimo MIC (*Monitoring and Information Center*), cujo funcionamento *ad-hoc* revelava muitas fragilidades e falta de capacidade operativa. Em seu lugar surge o Centro de Coordenação de Resposta e Emergência (CCRE)<sup>7</sup>, com um cariz mais profissionalizado e consistente em relação aos desafios que se deparam à EU nestes domínios da segurança.

Com o Tratado de Lisboa, a segurança em proteção civil afirma-se formalmente no quadro institucional europeu. Passa-se dos até então mecanismos de governação assentes em lógicas próximas de filosofias de voluntariado, nos quais os Estados-membros decidiam, de modo unilateral, a sua disponibilidade, ou não, em colaborar, para uma outra posição que, reforçada agora juridicamente, alude a mecanismos de interajuda entre os Estados, de forma a potenciar o auxílio sempre que necessário. É vertido no Tratado de Lisboa uma *Cláusula de Solidariedade* salientando no artº 222º, nº 2, que

*“se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, os outros Estados-Membros prestam-lhe assistência a pedido das autoridades políticas do Estado-Membro afetado”* (Tratado Lisboa, 2008).

As repercussões destas disposições legais refletem-se, como não poderiam deixar de o ser, na própria organização interna dos Estados-membros a nível dos processos de governação do risco.

É, pois, no contexto acima descrito que se construirá socialmente o conceito de proteção civil, sempre, no entanto, em contínua convivência com a noção de defesa civil, cuja designação se mantém até aos dias de hoje em diversos países. Importante nesta construção é a interiorização da responsabilidade da segurança ser assumida pelos Estados, funcionando este domínio de ação como sua matriz de

---

<sup>7</sup> The Emergency Response Coordination Centre (ERCC)

competência, e obrigação, face à sociedade civil. Neste processo promovem-se e cruzam-se paradigmas e lógicas distintas em relação à sua abordagem, com consequência, nos respetivos modelos de governação e de funcionamento orgânico dos sistemas.

Discute-se a eficácia e a eficiência da sua organização, finalidade e respetivos objetivos, mas já não se questiona a sua existência. Com significativa insistência registam-se, inclusive, por parte de determinados interlocutores, processos alusivos a reivindicar, quer a pertença, quer o papel central na estruturação e funcionamento do sistema de proteção civil. A rapidez e o âmbito das mudanças de (re) produção social, aliadas ao irreversível processo de globalização da segurança, vêm concorrer para a emergência de novos paradigmas culturais e conceituais da proteção civil. À imprevisibilidade e aleatoriedade dos acontecimentos junta-se agora, e reforça-se, a sua afetação global. As emergências têm agora mais visibilidade, as catástrofes e os seus protagonistas, sobretudo os de índole operacional, ganham espaço e tempo de emissão nas transmissões dos meios de comunicação social – jornais, rádio e televisão. Consolida-se o pressuposto de que os desastres podem afetar, e afetam, todos de forma direta ou indireta. A proteção civil entra, de forma decisiva, no discurso político.

Portugal não foge à regra e o próprio sistema de proteção civil também sofre profundas alterações, reafirmando-se num novo contexto, político, social e cultural, com implicações, quer no respetivo quadro jurídico e normativo, quer no modelo de governação e de organização, quer ainda nos efeitos e consequências nos cidadãos e na sociedade civil.

## **B. OS MODELOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO COMO DOMÍNIOS DE INVESTIGAÇÃO**

Nos últimos anos tem-se verificado, em diversas áreas do conhecimento, relativamente a vários domínios da vida pública e por inerência também do risco, uma utilização cada vez mais frequente de duas noções – *governação* e *governança*. De acordo com determinadas representações sociais, os dois conceitos aqui considerados enquanto sinónimos podem, contudo, apresentar significados distintos. Numa dessas lógicas diferenciadoras, salientam-se as correntes teóricas, sobretudo no domínio das políticas clássicas, mas também de algumas ciências



económicas, que perspectivavam, e perspectivam, o exercício de poder e controle por parte de uma única entidade, numa lógica de “comando único”. No primeiro caso, em referência aos órgãos de governo e, no segundo, atribuído aos mercados. Esta componente, de cunho diretivo, consagrou, então, a noção de governação. Com referência temporal às últimas décadas do século passado e início do atual, a afirmação de maior participação de outros atores e instituições, e o seu envolvimento na gestão das ações coletivas, refletindo uma partilha das decisões entre vários agentes e protagonistas sociais, para além do Estado e dos mercados, terá conduzido ao conceito de governança.

Para Maniati (2012) o conceito de *governança* apresenta as seguintes características:

- “*The central authority does not lie exclusively on state, but involves all the political and social actors that contribute to society (Kooiman 1993)*”
- “*The relationship between those actors and the state is not ‘hierarchical’ but ‘heterarchical’ (Blatter 2003, Bremberg & Britz 2009)*”
- “*The structured ways and means in which the divergent preferences of those interdependent actors are represented, translate into policy choices in order to ‘allocate values’, so that the plurality of interests is transformed into coordinated action (Eising & Kohler-Koch 1999)*” (p. 5).

Para efeitos da presente dissertação opta-se, contudo, pela utilização da designação de governação, entendida como os processos de gestão e de tomada de decisão coletivas onde, para além da participação das instituições e dos agentes do âmbito governamental, também se incorporam e envolvem outros atores e protagonistas não-governamentais – *stakeholders* e sociedade civil, por exemplo - nas respetivas medidas e ações a prosseguir.

Nestas dinâmicas, e nestes processos de transformação, coloca-se a questão de saber como se articulam e agem as diversas instituições e agentes sociais em presença. Constituindo uma atividade do Estado, e de forma prevalecte da administração central, que papel está reservado aos cidadãos e sociedade civil. Recorrendo à tipologia definida por Lagadec (1994) sobre as exigências, ou requisitos, fundamentais sobre a segurança nas nossas sociedades, *torna-se necessário ajustar e renovar as capacidades reflexivas aos novos desafios, recusando abordagens assentes em modelos desajustados*. Sendo o sistema social dinâmico, questionar, analisar e refletir em torno dos novos desenvolvimentos técnicos e científicos é condição essencial para manter válidas as capacidades de intervenção. Encontra aqui pertinência a vigilância epistemológica face aos próprios processos sociais, onde as evidências e o senso comum sejam recusados ou, no mínimo, limitados.

Assim, investigar as políticas e os modelos de governação, cruzando-os com os processos de envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil constitui a finalidade desta tese, onde se abordam, globalmente, as seguintes áreas:

- Processos de governação relacionados com o sector da proteção civil, enquadrando-os nos respetivos contextos políticos onde se desenvolvem;
- Funcionamento organizacional do sistema nacional de proteção civil nos seus escalões territoriais, bem como dos programas, atividades e ações levadas a cabo neste domínio de atividade;
- Políticas públicas de proteção civil, enfatizando os mecanismos relacionais e interinstitucionais no domínio da administração pública (Estado) e as dinâmicas, formais e informais, existentes com os *stakeholders* e a sociedade civil;
- Representações sociais que se constroem em torno da proteção civil, por parte dos cidadãos e organizações da sociedade civil, cruzando-as com as representações sociotécnicas e políticas do Estado.

Como, porquê, e de que modo, são algumas das interpelações possíveis de colocar quando se pretende saber, em primeira análise, como funcionam as organizações e entidades que lidam diretamente com essa segurança e proteção. Já num segundo momento sobressai a necessidade de compreender as relações e as interdependências entre os diferentes níveis governamentais que têm a incumbência, formal e institucional, de garantir os processos de governação do risco. Por fim, e decorrente das questões anteriores, entender como se estruturam e integram os sistemas de proteção civil dentro dos respetivos contextos políticos, económicos e sociais onde desenvolvem as suas atividades.

É relevante a este propósito o contributo de Britton (2007) sobre os sistemas nacionais de planeamento e resposta.

*“The notion of a ‘national system’ evokes an image of unity, perhaps even coherence and integration, which many in the disaster management field would query. The assumption that through orderly arrangements, disaster risk goals are being achieved in the best possible manner is not a reality yet. To be fair, disaster management is not the only field of endeavor that falls short, although it is true that disaster management coordination has long been a problem. The term ‘national system’ also directs attention to different governance levels and mechanisms to secure systematic action. In this context the role of central government comes to the fore, and this is the focus of attention in this discussion. Studying national-level planning and response systems requires analyzing the role of central governments: ‘national’ disaster management calls for specific actions at a central government level. Some general*

*observations about governmental classifications and the role of government will set the scene for a review of this system level” (p.347).*

O foco centra-se, portanto, e predominantemente, na forma e no modo como os governos centrais se estruturam em torno de dimensões relacionadas com a organização da segurança das populações, com particular referência para os denominados sistemas de proteção civil. Que opções e políticas se encontram subjacentes aos modelos de organização dos sistemas de segurança? Esta orientação, contudo, e obviamente, não exclui a importância de incluir outras dimensões fundamentais para a correta e cabal compreensão dos processos subjacentes à segurança como um todo, integrando sistemas mais abrangentes, como os de segurança interna, saúde pública e defesa nacional. Decorrente aliás dos inquestionáveis mecanismos de globalização, a discussão em redor destes tipos de modelos continua a marcar as agendas políticas nacionais e internacionais, sendo uma das áreas que, apesar de não constituir a matriz central desta tese, não deixará, obrigatoriamente, de merecer a demonstração e reflexão sempre que necessário e justificável para o propósito e finalidade em causa.

É com base neste enquadramento, e correspondendo aos princípios básicos e elementares dos trabalhos de investigação, que se coloca como questão central, e de partida para a presente tese, a seguinte interrogação:

- ***Que tipo de modelo de governação do risco predomina na definição e caracterização orgânica e funcional dos sistemas de proteção civil?***

Debatem-se nesta questão vários conceitos. Desde logo, o de governação e dos modelos que lhe estão subjacentes relativamente às políticas de planeamento e gestão do risco. Paralela e subsidiariamente, a própria concetualização da noção do risco, com toda a carga e conteúdo que consigo transporta. Conforme já referido, a segurança em proteção civil é uma área predominantemente de responsabilidade formal e institucional do Estado. Neste contexto, e embora não enveredando pela desconstrução deste pressuposto normativo, embora, também ele, seja passível de ser abordado, salienta-se a consideração de que, em primeira e última análise, o objeto desta área de intervenção são os cidadãos e a sociedade civil, nas suas extensões humanas, materiais e ambientais. Decorrem, desta reflexão várias dimensões analíticas que se procuraram testar através do presente trabalho de investigação.

Assim, e em primeiro lugar, discutem-se os contextos políticos dos domínios da governação. Partindo de uma modelação teórica com base em quatro tipos ideais de governação, procura-se perceber se os sistemas de segurança em protecção civil são definidos e organizados em torno de modelos de governação do risco mais prescritivos ou diretivos, ou pelo contrário, evidenciam estruturas mais descentralizadas ou cooperativas. A procura de resposta a esta interrogação conduz à necessidade de direccionar a pesquisa para âmbitos mais abrangentes, que se prendem, quer com o funcionamento dos próprios regimes políticos, quer com a origem e desenvolvimento dos respetivos sistemas de segurança, quer, ainda, com eventuais especificidades históricas, geográficas, culturais e sociais. De entre algumas das múltiplas questões passíveis de se colocar, salientam-se, a título de exemplo, saber como evoluíram e como se estruturam os sistemas de protecção civil? Que variáveis e mecanismos concorrem para a sua organização e quais os principais fatores que determinam ou condicionam o seu funcionamento? Se existe alguma correlação entre os modelos de governação e o tipo de perigos e ameaças que, de forma direta e indireta, impendem sobre as respetivas sociedades?

Em segundo lugar, é aqui introduzido o conceito de cidadania, na sua definição de *direito a ter direitos*, procurando compreender, de que forma são, ou não, exercidos no relacionamento com os modelos e políticas públicas de protecção civil os direitos e os deveres dos cidadãos. Sendo a protecção civil uma atividade que a todos respeita, e para a qual todos devem contribuir e concorrer, diversas são as questões que se colocam relativamente a essa pretensa e quase iniludível consideração, pelo menos atendendo às retóricas e narrativas mais oficiais. Qual o campo de ação que os cidadãos encontram neste domínio, atendendo a que, globalmente, se trata de um setor muito reservado a técnicos e especialistas, e que estes, de uma forma geral, encaram as populações como meros recetores das suas atuações? De facto, discursivamente, confrontam-se tendências que tanto passam por orientações relativas a que é necessário incorporar linhas de ação, onde os cidadãos concorrem para a sua própria segurança, através, entre outros, de comportamentos e atitudes adequadas de prevenção, autoproteção e sustentabilidade, como outras visões, onde a população é mera consumidora de decisões e orientações, apenas se pretendendo que cumpram cabalmente as orientações oficiais. Qual o papel das populações, ou de forma mais generalista, da sociedade civil, em todo este processo? Será a segurança em protecção civil um direito numa perspetiva inclusiva

socialmente, ou pelo contrário, constitui-se como um valor e um bem transacionável, apenas ao alcance de alguns?

Num terceiro momento, e direcionando a atenção para uma análise diacrónica e evolutiva dos sistemas de segurança, refletir-se-á em torno dos diferentes âmbitos conceituais que as noções de catástrofe e desastre apresentam. Particularmente relevante neste domínio, é a dicotomia que com frequência se coloca, questionando se os acontecimentos desastrosos, são decorrentes de resultados e de responsabilidades atribuídas a agentes externos e, nesse sentido, incontrolláveis e imprevisíveis, ou, noutra asserção teórica, são atribuíveis a manifestações intrínsecas de processos internos de organização social? A discussão neste patamar de análise não é, efetivamente, nem despiciente de um ponto de vista conceitual, nem tão pouco ausente de relevância prática.

Aqui residem alguns dos mecanismos que, numa quarta asserção, conduzem a formulações diferenciadas relativamente à organização e funcionamento dos próprios sistemas de proteção civil. Que modelos de gestão operacional são mais eficazes e eficientes para lidar com os eventos catastróficos? As opções operativas devem apostar mais em modelos de comando e controlo, ou devem privilegiar sobretudo modelos de coordenação? As respostas não são, obviamente, unívocas, elas dependem de uma miríade de fatores que, de uma forma genérica, se pode considerar abarcam diferentes origens e entendimentos. Desde as raízes e tradições castrenses, de cunho militar, passando por reivindicações corporativas de determinados grupos, nos quais se podem incluir os corpos de bombeiros e as forças de segurança, até formulações mais civilistas, abrangendo associações de voluntariado e da sociedade civil, tudo concorre para a panóplia de formas que podem apresentar os modelos de gestão operacional.

Centrado, portanto, nos modelos de governação do risco a análise que aqui se promove e desenvolve, incide empiricamente na apresentação, desconstrução e discussão crítica dos sistemas nacionais de proteção de França, Reino Unido e Portugal. Abordam-se inicialmente os respetivos modelos organizacionais e de funcionamento interno, contextualizados dentro das respetivas formações sociais onde se desenvolvem, analisando as suas articulações no âmbito dos respetivos níveis e escalões hierárquicos de governação. Promove-se, posteriormente, uma análise comparativa em torno das suas principais características idiossincráticas,

evidenciando as semelhanças e as distinções mais significativas para a compreensão dos sistemas que se lhes encontram subjacentes. Por fim, confrontar-se-ão os respetivos modelos empíricos com os modelos tipológicos constantes da proposta teórico-analítica desenvolvida para efeitos deste trabalho.

### C. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Em relação à estrutura do trabalho, ele é constituído pela presente **introdução**, onde se contextualiza, como se viu, o propósito da investigação, justificando a pertinência do objeto de estudo selecionado, e discutindo, desde logo, as principais linhas que sintetizam os seus respetivos referenciais, nomeadamente através da apresentação da incontornável questão de partida, verdadeira matriz de monitorização e controlo do desenvolvimento subsequente de toda a pesquisa.

A tese desenvolve-se em torno de seis grandes capítulos, constituindo os **dois primeiros** o enquadramento teórico de referência da tese, o **terceiro** a apresentação da contextualização e da metodologia seguida, e os **restantes três** o desenvolvimento e apresentação dos resultados empíricos do trabalho de pesquisa efetuado. Por fim, uma **conclusão** onde se sistematizam as principais ideias-forças da tese, sintetizando em tabela as semelhanças e diferenças resultantes da aplicação do modelo tipológico de governação do risco a cada um dos países em análise, através de uma leitura comparativa nas várias dimensões contributivas para as quatro tipologias consideradas. Apresentam-se, por último, recomendações e sugestões para ulteriores desenvolvimentos sobre o tema.

O **primeiro capítulo**, de âmbito intrinsecamente teórico, constitui a matéria prima concetual de base, através da qual se desenvolverá e projetará, quer a construção dos parâmetros tipológicos do modelo referencial a testar, quer o guião de análise que suporta a leitura interpretativa em relação aos três sistemas nacionais de proteção civil. O capítulo organiza-se em redor de quatro grandes áreas, que se interligam e relacionam entre si.

Assim, e em primeiro lugar, começa-se por uma discussão *da(s) noção(ões) do risco*, apresentando algumas das variadas formulações que o conceito transporta, em função das diferentes escolas do pensamento e do conhecimento científico. De entre as várias definições que consagram o conceito do risco, procura-se direccionar

a sua leitura, quer para os domínios de índole intrinsecamente mais concetuais e interpretativos, quer para enunciações mais normativas e institucionais próximas de dimensões técnico-operativas.

Em segundo lugar, efetuar-se-á uma incursão em relação a três das principais perspetivas teóricas de uma sociologia do risco, centradas nos referenciais da *sociedade de risco* de Ulrich Beck (2000; 2006; 2009), na *biopolítica e governamentalidade* de Michel Foucault (2008) e, ainda na *abordagem cultural e simbólica* de Mary Douglas (1996; 2007).

De seguida, e em terceiro lugar, aborda-se o *conceito de governação*, salientando as analogias e as diferenças existentes relativamente a noções consideradas da mesma família concetual, tais como, gestão do risco e regimes de regulação do risco.

Por último, e em quarto lugar, promover-se-á, através de uma leitura crítica, a desconstrução da *matriz de governação do risco* da *International Risk Governance Council* (IRGC, 2005; 2008), salientando através das suas dimensões analíticas e dos inerentes indicadores, os contributos para a definição do quadro referencial que sustenta o trabalho empírico desta tese.

No **capítulo segundo**, apresenta-se a proposta teórico-analítica dos modelos tipológicos de governação do risco. Numa primeira aproximação às dimensões de análise dos modelos de governação, e com base nos conceitos que os enquadram, reporta-se desde já uma dicotomia entre modelos *centralizadores, burocráticos e diretivos*, por um lado e, por outro, *descentralizadores, simplificados e participativos*. Esta proposta define e apresenta, numa lógica ideal típica, quatro modelos de governação do risco, analisando na sua construção os alicerces concetuais e analíticos que sustentam a sua pertinência explicativa.

Com base em três grandes domínios operativos – padrão político; cidadania e participação pública; conceito de desastre e modelos de planeamento, é desenvolvida uma análise centrada na revisão da literatura existente e nos diferentes contributos de autores e investigadores sobre a matéria.

Assim, e em relação com o padrão político, identificam-se os tipos de políticas prosseguidas, construindo-se domínios que vão desde as políticas diretivas e cooperativas, passando por estratégias de centralização e descentralização, até mecanismos de prescrição, regulação e colaboração.

No que respeita à cidadania e participação pública, são discutidos os parâmetros que conduzem e alimentam o jogo de contrários entre mecanismos inclusivos e exclusivos, repercutindo diferentes opções, orientações e políticas de integração e participação pública dos cidadãos nos processos de governação do risco.

Relativamente ao conceito de desastre e modelos de planeamento, abordam-se as distintas lógicas sobre as representações institucionais existentes sobre a problemática das catástrofes. Discutem-se, por um lado, as diferentes visões que balizam o entendimento dos desastres, quer como processos resultantes da ação de agentes externos, quer das vulnerabilidades dos sistemas sociais, quer, ainda, dos graus de incerteza associados aos fenómenos perigosos. Por outro lado, reflete-se sobre os tipos de estratégias e modelos de planeamento nos quais assentam as opções em relação à forma como se lidam com os desastres, oscilando entre modelos de comando e controlo e outros de cooperação e coordenação.

Subsequentemente, apresenta-se a proposta teórico-analítica nos seus dois eixos fundamentais: padrão político e cidadania. Da relação e cruzamento matricial destes eixos resultam quatro sectores onde se localizam, numa lógica analítica e explicativa, os quatro grandes modelos resultantes desta articulação: modelos diretivo, hierárquico, descentralizado e cooperativo.

No **terceiro capítulo**, promove-se uma contextualização das políticas públicas internacionais em relação ao risco, enquadrando inicialmente as ações e o papel regulador da ONU nesse domínio. Através de uma incursão pelos principais programas, nomeadamente de Yokohama em 1994, passando por Hyogo em 2005, até mais recentemente Sendai em 2015, discutir-se-ão, numa lógica tanto descritiva como analítica, as principais implicações verificadas nos processos de governação do risco, variando entre casos de sucesso e outros menos conseguidos, mas afirmando as ações de redução e mitigação das catástrofes como uma componente já incontornável nas políticas internacionais de governação do risco.

Do mesmo modo, e na mesma linha de raciocínio, abordar-se-ão as políticas de governação do risco na União Europeia, apresentando a evolução da organização do sistema de proteção civil, desde os seus primórdios institucionais em 1985, até à constituição em 2001 do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, ao mesmo tempo que se salientam os principais momentos que construíram os alicerces de uma proteção civil europeia. Dá-se especial atenção ao Tratado de Lisboa dado



constituir o instrumento e o quadro normativo fundamental da legitimação jurídica da ação da União Europeia no domínio da proteção civil, no qual se promove e regista a transferência das competências e responsabilidades em matéria de gestão de emergências dos Estados-membros para a União. A justificação desta transferência, e respetiva decisão, é consagrada na cláusula de solidariedade estabelecida entre os Estados-membros que, por inerência, é apresentada como mais um reforço da estratégia de coesão social europeia. Conforme salienta Aragão (2010), a proteção civil assume a partir de agora uma *dimensão iminentemente supranacional*.

Discutir-se-ão, ainda neste capítulo, as interrogações que emergem quando se abordam os sistemas de governação do risco na União Europeia, nomeadamente se será que existe uma entidade única que tutela e centraliza os mecanismos de regulação e gestão ou, pelo contrário, se se verifica um sistema descentralizado, em que cada Estado-membro executa as orientações e toma as decisões de acordo com as suas próprias idiossincrasias culturais, políticas e sociais? Recorrer-se-á, para tal, aos contributos de investigadores, através de uma breve revisão da literatura que discute as relações entre a União Europeia e os respetivos Estados-membros, apresentando dois modelos que alguns desses autores consideram confrontar-se no domínio da organização, gestão e governação do risco, a saber, o modelo em rede – *the network model*, e o modelo de liderança central – *the lead agency-model*. Referir-se-ão, ainda, nesta discussão, as relações entre os designados países do Norte e os países do Sul, com referência aos entendimentos e opções que cada um destes grupos tipológicos prossegue em termos de políticas de proteção civil e de governação do risco na União Europeia.

Também neste capítulo, apresentar-se-á o quadro justificativo das opções de escolha pelos países em estudo, França, Reino Unido e Portugal, salientando informação estatística relevante na sua análise comparativa, com base em indicadores socioeconómicos, políticos e em relação aos fatores de risco consagrados no tratamento no *World Risk Index* (2012).

Por fim, referenciar-se-á a metodologia subjacente a este projeto de investigação, apresentando-se e discutindo-se as respetivas hipóteses de trabalho que sustentaram o seu desenvolvimento.

Os **capítulos quatro, cinco e seis** são constituídos pela apresentação e discussão dos sistemas existentes nos três países considerados, Reino Unido, França e

Portugal. Promove-se para cada uma das realidades em presença, uma leitura expositiva e analítica, de cunho diacrónico e sincrónico, evidenciando os principais processos e mecanismos que conduzem à formulação atual dos respetivos modelos e sistemas de segurança de proteção civil. Assim, para além da alusão a leituras e registos de cariz histórico, essenciais para compreender o evoluir dos conceitos, doutrina e organização dos serviços responsáveis a nível nacional em cada um dos países, também se abordarão os principais diplomas legais que foram sistematizando, e sedimentando, o quadro normativo e jurídico onde assentam, atualmente, as estruturas de segurança e de proteção civil. Promove-se, ainda, para cada caso em concreto, a inclusão de contributos advindos de investigadores académicos, técnicos e outros atores sociais, de forma a poder melhor refletir sobre a realidade em presença, no que à segurança, e seus respetivos domínios, diz respeito. Em cada uma das dissertações incluir-se-á uma leitura interpretativa dos vários pontos em discussão e análise, cruzando-os com as dimensões analíticas dos modelos de governação do risco definidos no capítulo dois, de modo a enquadrar e sintetizar as respetivas conclusões relativamente às unidades tipológicas apresentadas.

Em relação a cada um dos países será ainda promovida uma breve nota introdutória dos principais pontos a abordar no seu desenvolvimento, bem como uma também pequena síntese conclusiva, onde se sistematizam, através dos resultados decorrentes de cada uma das dimensões analíticas trabalhadas, o tipo, ou tipos, predominantes de modelos de governação do risco que melhor caracterizam e definem os respetivos países.

#### **D. RESULTADOS ESPERADOS**

Os trabalhos de investigação têm sempre um propósito e uma finalidade que determinam a sua realização. No caso em apreço, pretende-se com base numa análise comparativa dos modelos de governação do risco dos três Estados-membros da União Europeia, selecionados como objeto de pesquisa desta dissertação, contribuir para a definição e consagração de uma proposta metodológica que suporte, técnica e cientificamente, posteriores análises em relação ao modo e à forma como se organizam e funcionam os sistemas de segurança em proteção civil.

O desenvolvimento desta linha de pesquisa repousou, sobretudo, na consulta e leitura de documentação de cariz mais oficial, particularmente diplomas legais e textos e relatórios saídos das próprias instituições do Estado. Recorreu-se, no entanto, e também, a livros, teses e artigos de cariz técnico-científico, dada a componente mais interpretativa, analítica e reflexiva que encerram. A conjugação destes materiais, de qualquer modo, centrou-se sempre em relação à compreensão da forma como se organizam e funcionam os sistemas de segurança em proteção civil, quer em si mesmo, nomeadamente, ao nível da administração pública central, mas também nas relações intergovernamentais com os restantes escalões de nível inferior dessa mesma administração pública.

A pretensão, para além da referida comparabilidade entre sistemas de diferentes países, testando o modelo teórico-metodológico, assentou também em perceber quais as relações entre os diferentes níveis intergovernamentais, analisando se os escalões de grau inferior se caracterizam por políticas mais ou menos autónomas, ou, pelo contrário, são definidos por mecanismos de prescrição e determinação por parte da administração central, através da imposição de normas e regras estritas de funcionamento relativamente às suas ações. O resultado pretendido é perceber onde e como funcionam os mecanismos de interação entre os níveis governamentais, avaliando da sua pertinência e eficácia em relação aos objetivos que prosseguem. Se em tese, e numa narrativa mais ou menos expedita, se poderão considerar como mais vantajosos os procedimentos de descentralização administrativa, assentes em relacionamentos mais cooperativos, dado que aprofundam de forma mais significativa os processos de afirmação democrática e participativa por parte dos poderes locais, contudo, é também relevante entender se as consequências dessas políticas públicas alcançam ou não os objetivos definidos, justificando essas decisões. Embora defendendo políticas de descentralização e autonomia, é importante compreender em que quadro legal e material as mesmas podem funcionar, de modo a que não sejam apenas criadas disfuncionalidades que se possam depois manifestar em erros, omissões e desperdícios, com consequências gravosas na própria segurança das populações.

Saliente-se, por último, que constitui também intenção deste trabalho de investigação e pesquisa, perceber para onde caminham, tendencialmente, as políticas públicas de segurança, e inerentemente, qual a afetação e repercussão criada nos tipos de governação dos sistemas de proteção civil, numa altura e num

momento em que as ameaças relacionadas com as ações de cariz *terrorista*, colocam novos e importantes desafios para a segurança interna das nações. Embora não constituindo uma linha de investigação a desenvolver nesta tese, não deixa de ser interessante assistir a um retorno aproximado em relação ao quadro matricial e concetual do que, dentro de certa forma, constituíram as políticas de defesa civil nos seus primórdios. Recentes chamadas de atenção por parte de alguns países europeus, alertando e instruindo para a necessidade de se reforçar *stocks* alimentares e outros, são uma manifestação desse potencial regresso às origens.

...

Uma derradeira nota para salientar as razões, e o porquê, da opção pessoal pelo tema dos modelos de governação do risco, e a sua comparabilidade no domínio de três sistemas nacionais, que se apresenta nesta tese.

Várias poderiam ser as leituras orientadoras para justificar a escolha produzida, contudo, como elemento central, não é possível dissociar esta escolha do percurso técnico e profissional do autor. Com uma formação de base na área da Sociologia, desde os princípios dos anos 90 do século passado que foi enveredando por uma carreira técnica no âmbito da proteção civil, que se mantém até à atualidade. No desenvolvimento da sua atividade houve a oportunidade de cruzar e exercer funções, quer na administração local, em duas autarquias distintas (Lisboa e Cascais), quer na administração central. Neste último caso, e num determinado período temporal, exerceu funções enquanto dirigente máximo do então Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (atual Autoridade Nacional de Proteção Civil). Paralela e cumulativamente foi assegurando e lecionando várias unidades curriculares em cursos e licenciaturas de proteção civil, que permitiu encetar discussões e leituras em torno de temas e assuntos da área, promovendo a reflexão sobre a temática dos modos de funcionamento da proteção civil e seus respetivos enquadramentos. A participação em diversos encontros e eventos relacionados com a proteção civil, de âmbito local, nacional e internacional, e o relacionamento com diferentes individualidades e grupos de vários quadrantes técnicos, seja no domínio mais operacional, seja nas dimensões mais científicas, foi constituindo o embrião para a formulação do interesse no estudo e na investigação da forma e do modo como se estruturam os sistemas de proteção civil, nas suas interdependências e nos mecanismos de articulação, quer nas relações intergovernamentais, quer nas

conexões com a sociedade civil. Embora constituindo uma linha específica de atividade, a segurança em proteção civil assume-se como um processo que cruza, de forma indelével, domínios diversificados da vida pública, implicando e afetando causal e conseqüentemente dimensões abrangentes do todo social.

É com este enquadramento que emerge a proposta que resulta deste trabalho de investigação. O desenvolvimento de um modelo de análise explicativo do funcionamento dos sistemas de proteção civil que, contudo, não fique apenas por uma simples leitura passiva e fotográfica da realidade, mas permita uma discussão em relação à sua melhoria e, sobretudo, promovendo inclusivamente a participação pública como motor do seu funcionamento. Com particular ênfase, resulta desta proposta, e deste projeto, a abertura de uma linha investigativa que se centre em melhor conhecer as políticas públicas de governação do risco, permitindo, através de modelos e instrumentos de análise, identificar os pontos fortes e os sinais de fraqueza a eles associadas, de modo a manter e reforçar os primeiros e a ultrapassar e corrigir os segundos.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

**Capítulo 1**

**RISCO, REGULAÇÃO E GOVERNAÇÃO**

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco



## **1. RISCO, REGULAÇÃO E GOVERNAÇÃO**

Apresenta-se e discute-se neste capítulo o quadro teórico que sustenta o desenvolvimento da pesquisa sobre o objeto de estudo desta tese. Para além de se debaterem os principais conceitos que suportam a matriz teórica de referência, de modo a traduzir a sua pertinência analítica e explicativa correspondente aos resultados do trabalho empírico, inclui-se, ainda, a abordagem ao estado da arte da temática em apreço, através da revisão da literatura de algumas das obras e dos autores mais marcantes neste domínio. Assume-se, desde já, a impossibilidade prática de abranger todos os autores e os respetivos contributos que, direta e indiretamente, têm sido produzidos, devido à sua enorme multiplicidade, variedade e profusão nos vários domínios do conhecimento científico.

Em relação à estrutura deste capítulo, ela encontra-se organizada do modo seguinte:

- Em primeiro lugar, é efetuada uma breve incursão em torno do *conceito do risco*, enquanto noção operativa e prática, mas também simbólica, de extrema importância. Com este propósito apresentam-se algumas das definições que cruzam o universo do conceito, referenciando, quer as propostas que direcionam a sua designação para perspetivas e entendimentos de índole mais concetual e interpretativo, quer as que concorrem para a sua formalização enquanto elemento de cunho normativo e veículo de suporte técnico de cariz institucional;
- Em segundo lugar, realiza-se uma contextualização no domínio de três das principais perspetivas teóricas sobre a análise sociológica do risco, com referência primordial à *sociedade de risco* de Ulrich Beck (2000; 2006; 2009), mas também, sinteticamente, ao conceito de *governamentalidade* de Michel Foucault (2008) e à *abordagem cultural e simbólica* de Mary Douglas (1996; 2007);
- Em terceiro lugar, promove-se uma sucinta dissertação relativamente ao *conceito de governação*, numa breve introdução em relação a outros conceitos considerados da mesma família concetual, tais como, *gestão do risco* e *regimes de regulação do risco*.

- Em quarto lugar, suportado no modelo do *International Risk Governance Council* (IRGC, 2005; 2008), promove-se a desconstrução da respetiva *matriz de governação do risco*, referindo as principais dimensões analíticas, e respetivos indicadores, que assumem o papel de quadro referencial para o trabalho empírico nesta tese.

## 1.1. CONCEITO(S) DO RISCO

### 1.1.1. O risco como conceito operativo

Nos sistemas associados à segurança e proteção civil, a definição do risco é uma noção nuclear, partindo-se dela para a promoção das respetivas análises dos modelos de governação.

Numa brevíssima referência sobre as origens da designação do risco, saliente-se que, de acordo com diversos autores, por exemplo e nomeadamente Giddens (1992) e Almeida (2004), o termo “risco” terá surgido no século XVII, oriundo provavelmente de um termo náutico – espanhol ou português – significando correr perigo ou chocar contra uma rocha, *riscando* o casco e colocando em *perigo* a embarcação. Do mesmo modo, mas antecipando as suas raízes para o século XIV, Peretti-Watel (2006), afirma tratar-se de uma palavra de origem italiana, centrada também nas ameaças e nos perigos a que as embarcações se encontravam expostas. Já Cardona (2001), mantendo as analogias náuticas coloca a origem bem mais distante, referindo que provavelmente “*a palavra risco provém de uma palavra grega ‘rhiza’ que faz alusão aos perigos de navegar em redor de um recife*” (p.6).

No entanto, existem diferentes leituras interpretativas em relação às raízes da palavra risco. Um importante contributo é dado por Mendes (2015) quando recorrendo a Pradier (2004) salienta que este investigador francês,

*“após a análise da literatura especializada e de cariz científico, conclui que existem duas grandes correntes quanto à história do conceito do risco: a tese modernista, e o que (...) chama de romance náutico”* (p.15).

Contudo, e é ainda Mendes (2015) que refere que o próprio Pradier considera que *as duas correntes mais não são que efabulações*, salientando existirem referências à palavra risco já no século XII em Itália, decorrente *das rotas comerciais* assentes no *poder militar e económico de Génova*. Reforça assim a tese de que a noção do risco tem as suas raízes na *atividade militar, e ao ato voluntário de correr perigo por*

*parte dos cavaleiros*. Somente no século XVII a noção do risco estaria, então sim, associada às atividades náuticas e, especificamente aos seguros marítimos (p.16). De qualquer modo, a sua utilização registaria uma grande e diferenciada evolução nos séculos subsequentes, com um *pico* de uso significativo no século XVIII e uma queda acentuada no século XIX (Mendes, 2015).

É, contudo, com a revolução industrial que, de acordo com Giddens (1999), a concetualização do risco se autonomiza e ganha sentido e significado próprio. A este propósito, salienta este autor que,

*“In the Middle Ages there was no concept of risk because it wasn't required. The idea of risk only develops when you have a society, which actively tries to break away from the past and to conquer the future. The rise of the idea of risk and the introduction of the very concept of risk stems from the development of modern industrial civilisation in the seventeenth century.”*  
(p.3)

Acrescenta ainda Giddens (1992), que

*“a noção (do risco) teve origem na compreensão de que os resultados inesperados podem ser consequência das nossas próprias atividades e decisões, em vez de exprimir propósitos ocultos de natureza, ou intenções inefáveis da Divindade”.* (p.23)

Esta noção transporta em si mesmo uma rutura epistemológica importante. Os perigos, e as eventuais perdas que deles possam resultar, deixam de ser conotados com manifestações metafísicas, mais ou menos transcendentais, ou ocultas, para passarem a ser resultado de ações humanas diretas. Múltiplos e diversificados são os investigadores que têm dedicado o seu trabalho ao conhecimento e tratamento do risco e dos seus respetivos fatores constituintes. O risco alcançou, assim, uma autonomia e um estatuto que o colocam como vértice central das preocupações e responsabilidades das sociedades atuais, exigindo para tal formas de enquadramento e acompanhamento em ordem, nomeadamente, à sua governação nas diferentes facetas que constituem esse processo gestionário.

Um dos problemas com o conceito, entre outros, reside na atribuição do mesmo significado a designações distintas, como *perigo, desastre, catástrofe*, para só salientar os que, de forma mais frequente, são referenciados nos discursos e nas representações sobre este tema. De modo a acentuar esta dificuldade, poder-se-á, ainda, adicionar outras noções, designadamente, *vulnerabilidade, fragilidade, ameaça, suscetibilidade, perigosidade*, etc. Podendo ser encarado como uma mera questão semântica, o problema é muito mais profundo, transportando esses signos referenciais que, posteriormente, conduzem a interpretações distintas com resultados e consequências, também elas diferentes, consoante as áreas e as

perspetivas em análise. A definição dos conceitos e modelos subjacentes à investigação e estudo do risco adquire, assim, uma importância fundamental, na medida em que suporta as orientações a tomar no desenvolvimento do trabalho técnico e científico. Conforme salienta Maskrey (1998)

*“la investigación sobre los desastres y los riesgos aún há de producir un cuerpo de teoria y terminología sólido e de amplia aceptación. Como tal, tantos los conceptos como sus significados reflejan diferentes perspectivas y enfoques hacia el riesgo que han evolucionado mediante los años bajo la influencia de diferentes disciplinas académicas”* (p.4).

De acordo com Beck (2006), as diferentes definições não podem, nem devem ser encaradas como meros circunstancialismos resultantes de leituras casuísticas e arbitrárias por parte de diversas correntes científicas ou de distintas opiniões. Elas encerram orientações e determinações, onde os *atores mais poderosos conseguem maximizar os riscos para os outros e minimizá-los para si próprios*. Eles constituem autênticos *jogos de poder*, apresentando leituras e contextualizações que melhor enquadram os interesses dos grupos dominantes.

### **1.1.2. O modelo concetual da UNDRO**

Como se referiu, múltiplas reflexões, análises e estudos empíricos têm sido produzidos, com enfoques nas distintas áreas científicas, consoante os propósitos, âmbitos e finalidades em causa. Marco importante neste domínio, continuam a ser as conclusões e o modelo concetual apresentado pela UNDRO (1979), resultado de um trabalho sistemático desenvolvido por equipas de especialistas chamadas a participar na definição do conceito do risco, que, contudo, pode ser considerado como registando uma ênfase mais próxima das chamadas ciências aplicadas. Trata-se de um momento marcante para todo o desenvolvimento subsequente em torno desta temática. Decorrente de uma necessidade operativa em mitigar e gerir os principais fatores do risco que afetavam (e afetam) as sociedades atuais, esta iniciativa procurou construir um glossário onde os conceitos relacionados com o risco tivessem entendimentos padronizados e comuns, passíveis de compreensão por parte das diferentes instituições, países e investigadores que lidam com estas temáticas. *“It is clearly desirable to avoid, if possible, such conflicts of nomenclature and to establish a set of terms for use in disaster studies which will be widely understood and accepted”* (p.5).

São assim propostas as seguintes definições:

- **“Natural hazard** meaning the probability of occurrence, within a specific period of time in a given area, of a potentially damaging natural phenomenon.
- **Vulnerability** meaning the degree of loss to a given element at risk or set of such elements resulting from the occurrence of a natural phenomenon of a given magnitude and expressed on a scale from 0 (no damage) to 1 (total loss).
- **Elements at risk** meaning the population, buildings and civil engineering works, economic activities, public services, utilities and infrastructure, etc... at risk in a given area.
- **Specific risk** meaning the expected degree of loss due to a particular natural phenomenon and as a function of both natural hazard and vulnerability.
- **Risk** meaning the expected number of lives lost, persons injured, damage to property and disruption of economic activity due to a particular natural phenomenon, and consequently the product of specific risk and elements at risk” (UNDRO, 1979, p.5).

Contudo, se a questão, pelo menos na aparência, poderia parecer minimamente ultrapassada, ou pelo menos tendencialmente caminhando para isso, constata-se prevalecerem, ainda, diferentes significados sobre a noção do risco. As representações em torno deste conceito são, ainda, de uma enorme heterogeneidade. No trabalho de Thywissen (2006), sobre um glossário comparativo das componentes do risco, a autora fala em *babylonian confusion*<sup>8</sup>, referindo que,

*“definitions of the same terms were developed simultaneously and homogeneously in multiple disciplines. As a result, multi-disciplinarity often results in the same term being defined in different ways”* (p.10).

Exclusivamente em relação ao conceito individual do risco, apresenta vinte e duas definições, para além de mais umas quantas composições onde o conceito aparece adjetivado.

### 1.1.3. Quatro grandes enfoques sobre o conceito do risco

A elaboração do conceito do risco é, pois, resultante de um processo de construção social que se tem vindo a efetuar, diacronicamente, de uma forma generativa, abrangendo fases de desconstrução concetual e de reconstrução dos respetivos significados, adaptados às realidades em causa. Embora democratizado no seu uso, nem sempre a sua utilização carrega, para quem o salienta, o mesmo código de representação social. O risco varia e percorre um vasto leque de definições, em função de vários critérios, atores e escolas do pensamento científico em presença.

Poder-se-ia multiplicar à exaustão os exemplos em relação a esta matéria. Numa primeira síntese agregadora, refira-se a existência de quatro grandes enfoques sobre o conceito do risco:

---

<sup>8</sup> Alusão ao mito bíblico da confusão linguística resultante da punição divina, devido à construção da Torre de Babel que se pretendia chegasse ao céu.

- Na ótica das **ciências naturais**, onde é dada especial relevância à ameaça, ou ao perigo, sendo esta com alguma regularidade confundida com o próprio risco. A investigação neste domínio de análise, conforme refere Maskrey (1998), incide “*en la ubicación y distribución espacial de las amenazas, su frecuencia y periodicidad temporal, y su magnitud e intensidad*” (p. 4). O risco é, portanto, a ameaça ou perigo, que resulta da manifestação de forças da natureza. As investigações centram-se, assim, no domínio das causas genéticas dos fenómenos;
- Na abordagem das **ciências aplicadas** o risco deixa de ser, apenas, sinónimo de perigo, introduzindo-se, também, a noção de vulnerabilidade. Esta nova conceção deriva da atenção que é dada à investigação dos efeitos resultantes do impacto dos eventos perigosos na sociedade e no meio ambiente. Avaliando-se as diferentes respostas e consequências sentidas, constata-se a existência de irregularidades e descontinuidades espaço-temporais, decorrentes de distintas condições de vulnerabilidade. De qualquer modo, o conceito de vulnerabilidade centra-se, sobretudo, na explicação dos danos e dos efeitos, iminentemente físicos, de modo a projetar medidas de redução do risco, através de ações de gestão e intervenção, quer ao nível estrutural, quer do ordenamento do território;
- As **ciências sociais** incrementaram a análise da vulnerabilidade, salientando que esta não deve ser considerada apenas como a possibilidade de danos físicos. Realizam-se estudos e trabalhos relacionados com o comportamento e as respostas das comunidades, grupos e indivíduos face às situações de emergência, e é introduzida a noção de perceção do risco, avaliando as representações sociais sobre os perigos e as ameaças. Emerge o conceito de vulnerabilidade social. Os perigos e as ameaças, naturais ou tecnológicas, são referenciais de definição do estado de preparação, ou falta dele, por parte dos sistemas sociais em lidar com processos que resultam da sua articulação com o ambiente construído;
- O enfoque **holístico** não deixa de ser uma síntese das três abordagens consideradas, retirando de cada uma delas as componentes necessárias e explicativas para a construção do conceito do risco. Sobressai nesta ótica a definição do risco como uma relação dinâmica entre as componentes de

perigo, vulnerabilidade (e valor) e danos, adicionando-se uma quarta, relacionada com as estratégias de adaptação das populações e sistemas sociais, inseridos nos seus respectivos contextos espaciais e temporais. Assim, configuram-se os processos, naturais e sociais, com as suas estruturas sociais e com as estratégias de gestão levadas a cabo na mitigação do risco e na redução das vulnerabilidades existentes (Maskrey, 1998, p.14).

#### **1.1.4. O risco como probabilidade e incerteza**

Para Aven e Renn (2010),

*(T)here is no agreed definition of risk. If we study the risk literature, we find that the concept of risk is used as an expected value, a probability distribution, as uncertainty and as an event. (p.2).*

Discutindo e desconstruindo definições do conceito do risco propostas por diversos autores, sintetizam depois as mesmas em duas grandes categorias explicativas:

- a primeira, em que o *risco é considerado como expressão de probabilidades e de valores esperados;*
- a segunda, onde o *conceito é relacionado com as consequências e as incertezas (p.3).*

Argumentando que a probabilidade é uma medida de incerteza, referem, contudo, que as incertezas existem sem especificação das probabilidades. Conforme salienta Aven (2010), apesar da sua pertinência e importância explicativa, sobretudo no domínio da teoria dos grandes números, a probabilidade não deixa de estar associada a uma medida de incerteza,

*"It is common to define and describe risk using probabilities and probability distributions. However, these perspectives have been challenged. The probabilities could camouflage uncertainties" (p.31).*

A incerteza é, pois, um vetor incontornável na teoria do risco.

Aven e Renn (2010), assumindo uma identificação e maior proximidade com a segunda categoria (*o conceito do risco relacionado com as consequências e as incertezas*), recusam uma visão ontológica do risco, subjacente a algumas das formulações, considerando antes a sua condição epistemológica. O risco não é, portanto, uma condição natural intrínseca, um *estado objetivo do mundo*, independente do conhecimento e da percepção social, mas antes resultante do

próprio conhecimento e da percepção que sobre ele se tem. Neste contexto, propõem a seguinte definição: “*Risk refers to uncertainty about and severity of the consequences (or outcomes) of an activity with respect to something that humans value*” (p.3).

Nota saliente é o carácter intrinsecamente negativo com que este conceito é, normalmente, apresentado. Muito comum no universo da segurança e da proteção civil, o risco é, de um modo geral, sinónimo de efeitos indesejados. Esta matriz explicativa unidirecional, não contempla, geralmente, a possibilidade de lhe poderem ser atribuídas e associadas referências positivas. Quer a análise, quer a avaliação, quer a própria gestão do risco pressupõem, globalmente, uma referenciação a fatores que deverão ter um determinado tratamento, sempre (ou quase sempre) numa ótica de redução dos respetivos níveis, negativos, de risco identificados. Poder-se-á afirmar que, no contexto da segurança e da proteção civil, os eventuais únicos efeitos positivos prendem-se com a capacidade que as suas referências têm para o dimensionamento de medidas de prevenção, mitigação e preparação, de forma a com eles melhor se poder lidar. Contudo, dentro desta problematização, convirá referir que, o risco de uns pode constituir a oportunidade de outros, e vice-versa. “*Risks are created and selected by human actors. What counts as a risk to someone may be an act of God to someone else or even, an opportunity for a third party*” (Renn, 2008, p.11).

Um dos aspetos fundamentais para uma cabal análise do risco prende-se com a sua categorização, de acordo com o conhecimento e as interpretações com ela relacionada. Tendo como base as respetivas características dominantes, o *International Risk Governance Council - IRGC* (2005) propõe quatro categorias de problemas de risco: *simples, complexos, incertos e ambíguos*.

Voltar-se-á a esta discussão mais adiante. Saliente-se agora, e apenas, que o risco, conforme foi referido, é um conceito central no domínio dos sistemas de proteção civil. Poder-se-á afirmar inclusive que é uma das suas mais importantes variáveis explicativas, e de controlo das respetivas ações. O modo como o risco é tratado (governado) evidencia o tipo e o grau de desenvolvimento de um sistema de proteção civil.



## 1.2. TRÊS PERSPETIVAS TEÓRICAS SOBRE O RISCO

De acordo com Lupton (2006), são três as principais perspectivas teóricas sobre o risco, no domínio da análise sociológica: a teoria da **sociedade de risco**, assente em particular na obra do sociólogo alemão Ulrich Beck (2000; 2006; 2009), e também nos trabalhos de outros autores, nomeadamente de Anthony Giddens (1992; 1999); a que decorre do conceito de **governamentalidade** de Michel Foucault (2008); e a abordagem **cultural e simbólica** da antropóloga Mary Douglas (1996; 2007).

Cada uma destas abordagens, incidindo de forma genérica sobre a mesma temática, apresenta, no entanto, quadros epistemológicos distintos, refletores de visões diferenciadas do modo como o risco se enquadra, como condiciona e é condicionado, permitindo definir e estruturar os processos e ações políticas, económicas, culturais e sociais em relação aos modos de análise, avaliação, tratamento e gestão dos mesmos.

### 1.2.1. A sociedade de risco

Relativamente à abordagem da **sociedade de risco**, ela inicia-se em 1986 com a publicação por **Ulrich Beck** do livro com esse mesmo título, *Risk Society*, sendo um marco fundamental no entendimento do conceito do risco e, simultaneamente, na sua aplicação como um novo referencial analítico e explicativo das sociedades modernas. Este sociólogo alemão promove o desenvolvimento de uma teoria crítica do pensamento social na análise do risco nas sociedades contemporâneas, assumindo uma perspectiva marcadamente construtivista.

Para Beck (2009), embora historicamente todas as sociedades tenham sempre lidado com perigos e ameaças, elas decorriam, de forma mais ou menos manifesta, de ações cujas causas tinham origem na natureza. A diferença para as sociedades atuais (modernas), é que os riscos são, agora, quer globais, quer um produto inequívoco da ação e responsabilidade humana, resultantes do desenvolvimento industrial, urbano e tecnológico. Como salienta Lupton (2006), “*The dominant risks affecting communities are global and wide-reaching in their effects, and they are regarded as the product of human endeavor*” (p.12).

O mundo moderno é caracterizado como uma sociedade de risco global, sendo as ações humanas que determinam a existência desse (s) risco (s), nas suas origens e nas suas consequências, enquanto fenômenos sociais. Os riscos são produzidos pela própria sociedade, através da forma como organiza e encara os perigos decorrentes do seu desenvolvimento, e na forma como o debate, previne e gere.

Beck distingue nas sociedades modernas, dois períodos históricos distintos. Numa primeira fase, o que designa da primeira idade da modernidade - *early modernity* -, em que a sociedade e as suas relações, são agregadas em redor do Estado-nação, com predomínios definidos e delimitados por critérios como o território, a coletividade, e as suas fronteiras, e onde a ideia de globalização é simplesmente interpretada dentro do âmbito territorial do Estado, da política, da sociedade e da cultura própria desse Estado-nação. Uma segunda fase, ou época, da modernidade - *late modernity* - já é definida por parâmetros de individualização e globalização, ou seja, as alterações que decorrem no mundo global não modificam apenas as relações entre os Estados e as sociedades, mas também afetam as próprias relações sociais e políticas, através de lógicas de aprendizagem e confronto, correspondendo ao que o autor designa de *cosmopolitização reflexiva*.

Conforme salienta Lupton (2006),

*"The main tenet of Beck's theory is that contemporary Western societies are moving from an economy and way of life shaped by industrial processes – the era of early modernity, as he terms it – to a late modern period in which dangers and hazards have proliferated as a result of industrialization, urbanization and globalization". (p.12)*

Vive-se hoje num mundo globalizado, numa *sociedade de risco mundial* (p.12).

Já Curran (2013), citando o próprio Beck, refere:

*"Beck argues that the central role which the distribution of wealth plays in life-chances dissolves in the risk society because the centrality of the production of goods is overwhelmed by the growing production of risks and bads (Beck, 1992, p.41)" (p.46).*

A dicotomia entre a passagem da primeira idade para a segunda era de modernidade constitui, pois, o suporte analítico da explicação e evolução da *sociedade de risco mundial*. Abordando o que classifica como a transição entre os quadros de referência das teorias do *Estado-nação* (*early modernity*) para uma *perspetiva cosmopolita* (*late modernity*), Beck (2000) salienta que são os êxitos da modernidade que caracterizam a *sociedade de risco mundial* e não os seus fracassos, definindo esta segunda modernidade como de "*modernização reflexiva*".

*"(The) Reference to a second age of modernity is intended to make it clear that there is a structural and epochal break – a paradigm shift – and not merely a gradual increase in the*

*significance of knowledge and reflection as is mistakenly suggested by the term 'reflexive modernization'" (p.81).*

Nesta linha de pensamento, ressalva-se o contributo que resulta da proposta de Ekberg (2007) relativamente ao mapa concetual que propõe para a sociedade de risco. Este autor descreve o que considera serem os *seis parâmetros originais da sociedade de risco: A omnipresença do risco; os diferentes entendimentos sobre o risco; a proliferação de definições de risco; a orientação reflexiva ao risco; risco e confiança; e as políticas de risco*. É dentro da *omnipresença do risco*, que recupera o conceito de *modernização reflexiva* afirmando que:

*"Reflexive modernity is an epochal break and paradigm shift characterized by a distinct set of values and beliefs and a unique set of aspirations and expectations. Reflexive modernity is primarily defined by an increase in the awareness of risk, uncertainty, contingency and insecurity and by an increase in attempts to colonize and control the near and distant future. At the very core, reflexive modernity is characterized by an awareness of living in a society of increasing vulnerability to the unpredictable, unfamiliar and unprecedented risks manufactured by modern science and technology" (p.345).*

É, portanto, uma nova consciencialização do risco que emerge, assente em novos valores e convicções sobre o entendimento derivado dessa rutura temporal e estrutural das sociedades da primeira modernidade, e a conseqüente alteração de paradigma relativamente à sua (in) segurança e à (in) capacidade de lidar e gerir os seus próprios destinos, nesta segunda modernidade, quer na atualidade, quer para o futuro.

Beck (2009) não define os riscos como *entidades ontológicas*. Eles não existem *como coisas*. Os riscos encontram a sua expressão na diferenciação entre a realidade e a sua representação. Esta perspetiva construtivista, contudo, de acordo com alguns autores, é contraditada pela posição realista também defendida por Beck em relação à *natureza incontrolável das ameaças da modernidade tardia* (Militão & Pinto, 2008). Referem assim que, embora Beck o recuse, a abordagem que promove dos riscos é ontológica. Esta é uma discussão de elevada complexidade, confrontando visões e posturas concetuais que se digladiam consoante as perspetivas epistemológicas presentes. Na opinião perfilhada pelo autor desta dissertação, a circunstância de Beck salientar a *natureza incontrolável das ameaças* não representa um determinismo natural, mas sim o resultado de processos de construção social.

Há uma clara distinção entre risco e catástrofe. "*Risco não significa catástrofe. Risco significa a antecipação da catástrofe*". Beck (2006) argumenta que os riscos não são reais, tornam-se reais. Salaria que quando isso acontece, isto é, quando se tornam

reais, eles se transformam em catástrofes. Como se referiu são construções sociais, em estado de virtualidade, que representam percepções dos perigos que envolvem a sociedade, ou seja, são sempre eventos ameaçadores. De qualquer modo, “*sem técnicas de visualização, sem formas simbólicas, sem os meios de comunicação social, os riscos não são nada*” (Beck, 2006). Encontrando analogia no jogo de espelhos, *os riscos são*, como afirma, *imagens de nós mesmos, reflexos das nossas percepções culturais* (Beck, 2009). Contudo, não deixa também de propor, ainda que superficialmente como criticam alguns autores como Curran (2013), a conexão dos riscos enquanto mecanismo de luta social. Os riscos são encenações resultantes das diferenças existentes entre quem os produz – *produtores do risco* -, quem os pode evitar – *decisores* -, e os seus *involuntários consumidores*, os quais, invariavelmente, para além de não serem chamados a participar nas respetivas decisões, ainda vêm os perigos ser considerados como não intencionais, de consequências não visíveis (Beck 2009).

A velocidade das transformações, sociais e culturais, ultrapassam a própria capacidade de reação política. Vive-se o paradoxo iniludível da globalização. Ao mesmo tempo que se potencia o desenvolvimento e a criação de riqueza, derivados dos avanços científicos e tecnológicos, produzem-se os designados efeitos colaterais desse mesmo desenvolvimento. Os riscos são a face contingencial desse desenvolvimento. No período da primeira modernidade esses riscos eram encarados como “controláveis”, nomeadamente através de fórmulas de cálculo e medidas de segurança assentes, quer na “incontestável” segurança técnica e científica, quer nas garantias dadas pelas empresas de seguros. Verificava-se um processo de contenção e compensação dos perigos e inseguranças resultantes da produção industrial, sempre bem suportados pelas narrativas dos especialistas e peritos que não deixavam de afirmar os resultados positivos (e seguros) do avanço da ciência e da tecnologia. O paradoxo regista-se, quando, derivado desses avanços científicos e tecnológicos começa a evidenciar-se a emergência de novos riscos e o reaparecimento de outros antigos, já não previsíveis e expectáveis, mas assentes na incerteza, na ambiguidade e na complexidade dos seus efeitos e consequências.

A tipologia proposta por Beck (2009) refere três tipos de riscos globais: as crises ambientais, os riscos financeiros e as ameaças terroristas. Salienta que, em relação aos dois primeiros, perigos ambientais e económicos, eles constituem consequências não intencionais do desenvolvimento da humanidade, assentes na

dialética dos “*goods*” e dos “*bads*”. Se por um lado se assiste, conforme refere Giddens (1992), ao desenvolvimento de amplas áreas de segurança, potenciando o conforto e bem-estar nunca anteriormente experimentado (*goods*), por outro lado, contribui-se, de modo verdadeiramente formidável, para a emergência de uma nova série de riscos (*bads*). Já as ameaças terroristas localizam-se no domínio da intencionalidade.

Caraterística comum a todos eles, o fator da sua globalização. Tal perceção repousa nas seguintes três características (Beck, 2006):

- *A deslocalização*: caraterizada pela omnipresença dos riscos, onde quer as suas causas, quer as consequências não se encontram limitadas a espaços geográficos definidos;
- *A incalculabilidade*; resultante da ausência de informação, o não-saber científico, nomeadamente em relação às suas incalculáveis consequências;
- *A não compensabilidade*: resultante da incerteza associada aos riscos, substitui-se a lógica da compensação pelos princípios da precaução e da prevenção.

No que se refere, concreta e especificamente, às ameaças terroristas, Beck (2009) salienta o importante dilema analítico, com repercussões operacionais, resultante da aplicação de ações e medidas de cariz preventivo, ou precaucionarias, em relação a esses perigos. Por um lado, essa antecipação possibilita pensar o impensável, permitindo estar um passo à frente das intenções eventualmente existentes. Por outro lado, podem traduzir-se numa caixa-de-ressonância, alertando os possíveis autores para modos e oportunidades de ação nunca antes por eles pensados. Uma vez mais assiste-se a um efeito (reflexividade) tipo *boomerang*.

Importante contributo operatório, como se verá à frente, é a referência apresentada por Edberg (2007) em relação ao conceito do risco na teoria da sociedade de risco. Segundo afirma,

*“The risk society expands the traditional concept of risk understood as the sum of the probability of an adverse event and the magnitude of the consequences, to include the subjective perception of risk, the intersubjective communication of risk and the social experience of living in a risk environment.”* (p.343)

No modelo teórico de Beck (2006) (também de Giddens), o risco, como acima se disse, abandona o seu entendimento estático e assume-se como uma resultante do desenvolvimento tecnológico, urbano e industrial, que potenciam os perigos e as

ameaças. O risco, em vez de diminuir devido ao progresso tecnológico e científico, é acentuado e aumenta devido aos avanços da ciência, da técnica e da industrialização.

Um duplo paradoxo emerge desta conceção. Por um lado, é considerado que a forma de lidar com o risco assenta no conhecimento e nos avanços tecnológicos e industriais, mas, ao mesmo tempo, são esses desenvolvimentos técnico-científicos os principais potenciadores desses mesmos riscos. Por outro lado, a identificação, e a avaliação, do risco exige um conhecimento pericial, apenas ao alcance de especialistas e não de indivíduos leigos. Estes últimos têm, devem, de recorrer aos conselhos dos técnicos e cientistas para poder conhecer a forma de lidar com os riscos. Contudo, resultante das falhas, omissões, ambiguidades e controvérsias existentes nos trabalhos dos especialistas e da retórica das instituições, as populações leigas são conduzidas a que, cada vez mais, apresentem desconfiança e ceticismo sobre os resultados, conclusões e modos de lidar com os riscos propostos por peritos, gestores e responsáveis.

Um dos contributos mais importantes na formulação teórica de Beck, prende-se com os conceitos de globalização, soberania nacional e direitos humanos, e a sua respetiva interação. Conforme salienta, a globalização enfraquece a soberania do Estado e das suas estruturas, promovendo, em simultâneo, a erosão do poder estatal de base territorial, e a emergência do que designa de “*responsabilidade global*” (Beck, 2000). Por detrás dessa perda de soberania encontra-se a alteração da relação entre dois princípios fundamentais que caracterizam as sociedades modernas. Durante a *early modernity* – Estado-nação, imperava o *princípio da prevalência do direito internacional sobre os direitos humanos*, ou seja, os assuntos internos são de responsabilidade do Estado, cabendo ao direito internacional assegurar a paz e regular as relações entre as nações, enquanto sujeitos coletivos. Na segunda idade da modernidade – sociedade mundial, são agora os *direitos humanos a preceder o direito internacional*, redefinindo as relações e os *conceitos anteriormente existentes de Estado, direito, política e indivíduos*. No princípio dos direitos humanos os seus portadores são os indivíduos, que adquirem legitimidade de ação de acordo com os seus próprios interesses e motivos. A defesa dos direitos humanos, assumam eles o quadro narrativo que assumirem (ajuda económica, humanitária ou militar), transpõe as fronteiras dos Estados-nação, justificando ações internacionais, globais, em prol do cumprimento desses direitos. Entre outras

consequências, é com base nesta “responsabilidade global” que se justificam e legitimam um conjunto de intervenções, sejam de cunho civil, humanitário ou militar, por parte de Estados e Organizações em outros Estados. Exemplos como as guerras das Balcãs e no Médio Oriente e as operações humanitárias no Haiti, Paquistão, ou em determinados países de África, corroboram esta tese onde, por mais variadas razões e boas intenções que possam estar por detrás dessas ações, sempre se reveste de perda de soberania dos Estados intervencionados.

Embora podendo sugerir-se um distanciamento desta temática, face aos objetivos e propósitos desta tese, verifica-se uma estreita e intrínseca ligação, nomeadamente e em relação aos sistemas de governação do risco (e aos sistemas de proteção civil) do que pode ser considerado, um jogo em dois tabuleiros: por um lado, o caminho que se regista em relação a uma cada vez maior subordinação desses sistemas por estruturas supranacionais, no caso vertente da União Europeia (embora com manifestações e reações diferenciados por parte dos diversos Estados) e, por outro lado, a constatação de que, qualquer um dos países que constitui o objeto de estudo desta tese, tem participado em ações interventivas conforme as acima referidas. Também aqui os efeitos e consequências da globalização, e de uma sociedade mundial de risco, com implicações na própria organização dos Estados e das sociedades.

### **1.2.2. Governamentalidade e biopolítica**

Como se referiu, outra das perspetivas teóricas sobre o risco dentro da análise sociológica, é a desenvolvida pelo filósofo **Michel Foucault** (2008). De entre a multiplicidade de temas que este pensador francês aborda, os respeitantes às relações de poder e à construção do governo assumem uma particular evidência. Neste domínio, dois conceitos são nucleares: **a biopolítica e a governamentalidade**.

No seu trabalho, Foucault (2008) analisa a história das sociedades, discutindo os conceitos de governo e governamentalidade, enquadrando os seus significados com a noção de biopolítica. O exercício de governação para este autor tem um sentido lato. A asserção não se reporta em exclusivo ao poder das estruturas políticas e da administração do Estado. O âmbito é mais transversal e abrangente. Governo é a atividade que tanto caracteriza a relação de um indivíduo consigo próprio, como o

domínio público desse processo. Trata-se do “governo do eu” e o “governo dos outros”. Parte-se do individual para o coletivo, ou seja, de um entendimento caracterizador das dimensões biológicas, psicológicas e culturais do ser humano, progredindo-se para a análise dos mecanismos de ordenação e controlo das organizações e, por inerência, do Estado, realçando sempre a importância do indivíduo como um todo, indivisível e sistémico. Tendo como primado o indivíduo biológico, Foucault (2008) promove uma análise histórica dos processos de governamentalidade, entendida como “arte de governar”, ou seja, o modo como são otimizados os processos de controlo de uns indivíduos sobre os outros.

Na asserção de Foucault (2008), o governo tem por objeto as pessoas e as coletividades, contrariamente ao referido pelos antigos modelos gregos e romanos da antiguidade clássica em que o governo incide em territórios, estruturas ou no Estado. Esta noção é particularmente importante, acrescentando-se, ainda, uma outra condição iniludível. A governação é uma atividade de soberania exercida sobre as pessoas, mas também em relação a cada indivíduo em particular. Ou seja, há aqui uma visão simultaneamente global e individual.

O conceito de biopolítica constitui assim uma dimensão explicativa da organização política e social e das estratégias socioeconómicas que definem as sociedades, através dos vários biopoderes em presença nessa estruturação.

Foucault caracteriza dois grandes polos do biopoder, definindo um na sua componente disciplinar, e outro numa dimensão previdencialista e reguladora. Cruzam-se aqui os mecanismos de autocontrolo da própria pessoa, e os estabelecidos e geridos pelas organizações e pelo Estado, em relação ao domínio desses mesmos indivíduos, considerados pessoal e coletivamente. Segundo Alcadipani (2008), a definição de poder, de acordo com Foucault, consiste “*num conjunto de ações sobre ações possíveis que se inscrevem no campo das possibilidades*” (p.98). O poder é exercido através das condutas possíveis que, ordenando as possibilidades existentes, estruturam os campos de ações dos indivíduos. Este exercício de poder, entendido na definição de governo como a “conduta das condutas”, traduz-se na noção de governamentalidade, decorrente, em primeiro lugar, da incorporação simultânea de técnicas de poder e de formas de conhecimento, que se manifestam, historicamente, de forma diferenciada, e em segundo lugar, conforme salienta Lemke (2001), “(...) *in a comprehensive sense*



*geared strongly to the older meaning of the term and adumbrating the close link between power relations and processes of subjectification” (p. 191).*

Na concetualização que Foucault (2008) faz de governamentalidade são apresentadas duas formas especificadoras da sua significância:

*“On the one hand, the term pin-points a specific form of representation; government defines a discursive field in which exercising power is ‘rationalized’. This occurs, among other things, by the delineation of concepts, the specification of objects and borders, the provision of arguments and justifications, etc. In this manner, government enables a problem to be addressed and offers certain strategies for solving/handling the problem. On the other hand, it also structures specific forms of intervention. For a political rationality is not pure, neutral knowledge which simply ‘re-presents’ the governing reality; instead, it itself constitutes the intellectual processing of the reality which political technologies can then tackle. This is understood to include agencies, procedures, institutions, legal forms, etc., that are intended to enable us to govern the objects and subjects of a political rationality (Lemke, 2001, p. 191).*

Numa lógica construtivista, integram-se as formas de representação e as de intervenção, moldando-se os referenciais conceituais e discursivos com os instrumentos da sua operacionalização e realização. Para Foucault (2008), é relevante, neste quadro de referência, a passagem do poder tradicional para o moderno, com o surgimento do liberalismo no século XVIII. Das decisões em torno da vida e da morte da pessoa, caraterizadores do poder tradicional, transita-se, com as sociedades liberais e o poder moderno, para processos de controlo e de governação do indivíduo e das populações. Nesta transição histórica define quatro tipos de governamentalidade que associa a diferentes poderes: pastoral; razão do Estado; liberalismo; e neoliberalismo.

Numa rápida síntese destes quatro tipos de poder, refira-se que o **poder pastoral** é aquele que atua sobre a identidade da pessoa, sujeitando-a a uma verdade única, de acordo com a qual, os comportamentos e atitudes devem ser conduzidos. Nesta relação de poder, de cunho individual, o “bom pastor” é o que cuida simultaneamente da salvação de cada indivíduo em si, e do grupo (rebanho) no seu todo. Este tipo de poder, de representatividade metafísica e religiosa, implica a obrigatoriedade de cada um e todos procurarem a sua própria salvação, sob a pena de serem castigados. Conforme é salientado, a autoridade do (bom) pastor exerce-se em obrigar as pessoas a salvarem-se. O **poder da razão do Estado**, conforme refere Foucault citado por Alcadipani (2008) constitui a “primeira forma ‘moderna’ de governamentalidade”, traduzindo-se pela deslocação do poder pastoral das instituições de cariz religioso, para a égide do Estado. A salvação já não se projeta para uma vida no “outro mundo”, conforme decorria do poder pastoral, mas

estabelece-se ainda no mundo atual. A salvação concretiza-se na vida quotidiana e na prossecução dos objetivos, individuais e coletivos. Esta alteração de poder produziu uma necessidade de maior vigilância e controlo, acarretando o reforço do processo de governamentalidade, pelo aparelho de Estado ou pelas suas instituições. Nesta tipologia, a racionalidade deixa de estar, como antes, adstrita a uma verdade inequívoca e absoluta, e passa para a manutenção e consagração do próprio Estado, no pressuposto de constitui o governo de todos, e de cada um, com propósitos de segurança e prosperidade (Alcadipani, 2008, p. 101). O **poder liberal** na asserção de Foucault (2008), caracteriza-se por uma nova alteração de paradigma. O objetivo agora é assegurar a liberdade de funcionamento dos mercados, apostando no crescimento e enriquecimento do Estado, ao mesmo tempo que se limita e reduz a sua intervenção. O poder do Estado será tanto maior quanto permita a atuação do mercado, livre de peias e constrangimentos, assegurando os jogos de interesses em presença, mas garantindo a liberdade da sua realização. Neste modelo, conjugam-se a liberdade e a segurança, através de equilíbrios entre a realização dos processos económicos e as liberdades individuais para a sua prossecução. O indivíduo atua de acordo com as suas preferências e escolhas pessoais, e na medida que prossegue o crescimento e a riqueza individual, promove também o reforço do Estado. Por último, o **poder neoliberal**, que Foucault analisa e compara através da escola de Friburgo na Alemanha, e da escola de Chicago nos EUA. Segundo Foucault (2008), o neoliberalismo alemão professava a legitimação do Estado através da liberdade económica e não pela afirmação do Estado em si. Ao Estado compete garantir a liberdade do mercado. Nesta escola, a coesão social é entendida como sendo suportada pelas leis de mercado. Numa clara alusão ao período nazi, refere-se que o fracasso dos regimes democráticos não pode ser atribuído à economia de mercado, mas sim à ausência dessa mesma economia de mercado. A escola norte-americana é mais radical. O Estado não é o garante da liberdade dos mercados, mas sim uma emanção desses mesmos mercados. O Mercado é entendido como um tribunal das políticas governamentais. A análise social e dos comportamentos humanos constituem em si tarefas da própria economia. O indivíduo é visto como um recurso, que produz e acumula capital. Nesta lógica há uma conexão estreita entre o indivíduo e a empresa. Um e outro são a mesma coisa, competindo-lhe a gestão dos seus comportamentos, autónoma e livremente, como responsável integral das suas ações, virtudes e fracassos.

Nas sociedades neoliberais o risco é entendido como uma componente, de acordo com a qual, os indivíduos são incentivados a envolver-se em processos de autorregulação. A regulação não constitui, portanto, uma estratégia de opressão, imposta pelo Estado ou pelas organizações. São os indivíduos que, voluntariamente, adotam práticas de segurança, na prossecução dos seus próprios interesses, enquanto “bons cidadãos”. A prática governativa dos cidadãos é internalizada, tornando-se o governo de si próprios. Neste contexto, os processos de prevenção dos riscos são encarados como sendo de ordem moral, relacionando-se com questões individuais de controlo, conhecimento e aperfeiçoamento informativo e formativo. Desloca-se para o âmbito individual a responsabilidade em conhecer e estar atento aos alertas de risco e saber como agir sobre os seus sinais. Quem não desenvolva esses comportamentos, para além de ficar sujeito aos efeitos e consequências dos riscos, ficam ainda ostracizados e sujeitos a considerações e julgamentos morais. Como se verá mais adiante noutra parte deste trabalho, trata-se aqui do que Somers (2008) define como a contratualização da cidadania, referindo-se à transferência dos assuntos do Estado e dos cidadãos para o mercado.

### 1.2.3. A abordagem cultural/simbólica

A terceira e última perspetiva teórica sobre os riscos que aqui se referencia é a **abordagem cultural/simbólica** de **Mary Douglas** (1996; 2007). Para esta antropóloga o risco é resultante de entendimentos, perceções e práticas culturais baseadas em expectativas e responsabilidades sociais, que organizam e estruturam a vida em sociedade. Conforme salienta Lupton (2006),

*“Douglas’s central belief is that ideas about risks are part of shared cultural understandings and practices that are founded on social expectations and responsibilities. Pre-established cultural beliefs help people to make sense of risk, and notions of risk are therefore not individualistic but rather shared within a community”* (p.12-13).

De acordo com esta corrente teórica, o risco é um importante indicador analítico que permite enquadrar o funcionamento dos respetivos sistemas sociais. Os riscos são, assim, fenómenos que organizam estruturalmente as comunidades, definindo as fronteiras e os limites da ação dos seus membros. Esta asserção manifesta-se em dois sentidos que se complementam: um interno, garantindo a manutenção da necessária estabilidade, coesão e ordem social; e outro externo, na concomitante defesa contra os eventuais perigos que, vindos de fora, possam colocar em causa essa coesão e ordem social. O que está em causa na noção do risco não é uma

dicotomia ética entre o *certo e o errado*, nem tão pouco as possíveis consequências físicas da sua manifestação, mas sim as “*crenças e os valores partilhados*” como produto social.

A dimensão social do risco é nesta formulação iminentemente cultural e de ordem simbólica, independente da especificidade das condições sociais, económicas e políticas. O risco é, contudo, um conceito político. Para Douglas (1996; 2007) trata-se de processos que, construídos socialmente, não são exclusivos de um determinado período histórico, contrariamente ao referido por Beck (2000; 2006; 2009) e, inclusive, por Foucault (2008) que, como se viu, atribuem estas características às sociedades modernas liberais. Para esta investigadora, as formas de lidar com o risco são processos contínuos, em sintonia com as respetivas tradições culturais, tanto nas sociedades ocidentais modernas como nas sociedades tradicionais. Em qualquer dos casos trata-se de assegurar, como já referido, a ordem e a coesão social. Neste âmbito são exercidos um controlo e uma regulação, de forma a poder identificar os indivíduos e os grupos sociais que ameacem os valores e princípios existentes, penalizando as infrações consideradas causadoras de disfunções e procurando o seu retorno à normalidade. Há nesta proposição a ideia de um policiamento e de um dimensionamento moral do próprio conceito do risco, enquanto vetor estruturante da gestão dos desvios à ordem social vigente.

Elliott (1983), na recensão crítica que efetua ao livro *Risk and Culture* de Douglas e Wildavsky (1982), refere que estes dois autores consideram que seria útil, na compreensão dos riscos que se enfrentam, haver um conhecimento total sobre os mesmos. Contudo, dada a infinidade de perigos e ameaças, associada à incapacidade prática de uma abordagem totalitária desses fenómenos, é essencial o estabelecimento de prioridades entre essas mesmas ameaças e perigos. Ora, a definição de prioridades, e mesmo a sua seleção, assenta em mecanismos de perceção do risco que, enquanto processos sociais, podem refletir opções diferenciadas em funções dos contextos culturais e simbólicos presentes. Um denominador comum, no entanto, prevalece, as formas de entender, percecionar e lidar com os riscos refletem-se na manutenção da coesão e do controlo social.

Conforme salient Elliott (1983),

*“In the most stimulating part of their argument, Douglas and Wildavsky sketch connections between various forms of social organization and perceptions of risk. According to their typology, groups can be ‘border’ or ‘center’, and ‘sectarian’ or ‘hierarchical’” (p.891).*

Esta construção tipológica possibilita encaixar os diferentes grupos sociais de acordo com as suas posições face à forma como percebem e gerem os riscos. Assim, para as organizações do “centro” verifica-se uma tendência em ignorar os riscos que apresentam longos períodos de retorno e baixa probabilidade de ocorrência. Já as que se situam na “margem” caracterizam-se por previsões de desastres iminentes. A dicotomia “sectário” vs. “hierárquico” nesta tipificação permite definir o nível de estruturação dos grupos em análise, refletindo uma horizontalidade ou verticalidade nos processos de organização e decisão. A título de exemplo, Elliott (1983) salienta as corporações industriais como refletoras de um posicionamento de “centro” e “hierárquico”, enquanto os grupos ambientalistas se localizam na “margem”, dividindo-se por “sectários” e “hierárquicos”, consoante a sua estrutura organizacional seja menos ou mais formal (p.891).

Dentro deste quadro de referência, um dos importantes contributos de Douglas (2007) prende-se com a proposta de uma Teoria Cultural em que classifica quatro tipos de controlo social. Este modelo estabelece o cruzamento entre duas dimensões analíticas: um eixo horizontal que define os limites envolventes da comunidade, que é designado por “*Group*”, e um eixo vertical de regulação, definido como “*Grid*”.

De acordo com Douglas (2007)

*“The group dimension measures how much of people’s lives is controlled by the group they live in. An individual needs to accept constraints on his/her behaviour by the mere fact of belonging to a group. For a group to continue to exist at all there will be some collective pressure to signal loyalty. Obviously it varies in strength. (...)*

*Apart from the external boundary and the requirement to be present, the other important difference between groups is the amount of control their members accept. This is supplied on the other dimension: grid gives a measure of structure. Some peoples live in a social environment where they are equally free of group pressure and of structural constraints. This is the zero start where everything has to be negotiated ad hoc. Moving along from zero to more comprehensive regulation the groups are likely to be more hierarchical” (p. 3).*

Pode, portanto, afirmar-se que a dimensão “*grupo*” estabelece os graus de integração dos indivíduos nos respetivos grupos e comunidades, enquanto a segunda dimensão, “*grelha*” regulamenta a intensidade associada a essa mesma integração.

O cruzamento destas duas dimensões proporciona a construção de um modelo associado a quatro tipos *opostos e incompatíveis* de controlo social. Com evidente

imaginação e criatividade são criados *três heróis culturais* – figura nº 1 - que refletem os padrões organizacionais e sociais dominantes dos tipos de controlo social.

**Figura nº 1 – Os três heróis culturais <sup>9</sup>**



Conforme salienta Douglas (2007),

*“The smug pioneer with his pickaxe, the stern bureaucrat with his briefcase, the holy man with his halo, they exemplify Max Weber’s three types of rationality: bureaucracy, market, and religious charisma; at the same time as three of the grid-group cultures, positional, individualist, and sectarian enclave” (p.3).*

Constrói-se assim uma matriz de dupla entrada, representando os quatro tipos culturais predominantes de controlo social propostos por Douglas, aos quais se associam os *três heróis culturais* – figura nº 2.

Cada setor da tabela reflete condições e processos diferenciados de relação, integração e controlo social, sempre tendo por pressuposto os modelos culturais dominantes.




Numa breve síntese explicativa dos quatro tipos culturais, refira-se que o **posicional** é o que apresenta maior grau de verticalidade, com a definição das regras e normas sociais dos comportamentos e a integração dos grupos numa estrutura abrangente e ampla, de acordo com a tradição e a ordem. Trata-se de uma lógica hierárquica, em

---

<sup>9</sup> Fonte: Douglas, Mary. (2007) "A history of grid and group cultural theory." Toronto, Canada: University of Toronto. <http://projects.chass.utoronto.ca/semiotics/cyber/douglas1.pdf> (acedido em 8 agosto 2013).

que os lugares e as posições ocupadas decorrem das funções que são atribuídas aos grupos e aos seus membros, com base nos hábitos culturais vigentes. Neste contexto, são variáveis como a família, o nascimento e o género que, com origem nas tradições culturais, moldam as funções desempenhadas socialmente. O controlo social exerce-se em vários níveis, todos eles integrados sistemicamente no quadro cultural dominante, mas onde os padrões sub-culturais determinam os respetivos posicionamentos e comportamentos dos diferentes estratos sociais. Este tipo cultural, que também encontra designações como hierárquico e pessoal, baseia-se, portanto, numa racionalidade, onde as funções e as posições ocupadas são o garante do equilíbrio social, penalizando-se os desvios e recompensando-se as lealdades. Trata-se, de acordo com a autora, de um modelo de análise interclassista, aplicável a todas as classes do espectro social.

**Figura nº 2 – Os três heróis culturais nos slots Grid-Group <sup>10</sup>**

<b><i>Isolado</i></b>	<b><i>Posicional</i></b> 
<b><i>Individualista</i></b> 	<b><i>Enclave</i></b> 

O tipo cultural definido como ***enclave*** representa comunidades e grupos fechados sobre si próprios, cuja organização é autónoma e independente, e em que as regras e as normas são definidas internamente. O controlo social é interno ao grupo e exerce-se com base nos pressupostos culturais existentes que dão sentido e razão à comunidade. Trata-se de um modelo sectário, não significando, contudo, que não possa ser hierarquizado no interior de cada grupo. Promove-se um controlo social

<sup>10</sup> Idem

apertado sobre os membros da comunidade, procurando o constante reforço da integração e evitando as possíveis cisões que, no entanto, podem, em situações de dissidência e em casos extremos, ser penalizadas com a expulsão dos elementos prevaricadores. Trata-se de qualquer forma de processos que só ocorrem em última instância, pois de acordo com Douglas (2007), "*Leaders of a sect support group boundaries by declaring all outsiders to be evil. Dealing with internal dissent is difficult for them: withdrawn from and outside the main society*" (p. 5).

Este modelo cultural encontra-se associado a grupos como seitas, organizações ambientalistas, grupos religiosos, entre outros, em que, internamente, se procura promover a igualdade entre os seus membros, numa lógica concorrencial com o que consideram serem as desigualdades do mundo exterior.

No canto inferior esquerdo surge o tipo cultural **individualista** que, como característica dominante apresenta mecanismos de fraco controlo social. Trata-se na lógica weberiana do modelo decorrente da formulação da ética protestante e o espírito capitalista, onde cada indivíduo procura em si mesmo a salvação e o benefício privado. Por similitude, esta é uma matriz cultural próxima do que é definido como padrão neoliberal por Foucault. Há o princípio de uma sociedade igualitária e livre, onde cada um pode exercer a sua liberdade e ação em prol da acumulação de riqueza, em concorrência com os outros indivíduos, sem comprometimento por parte do sistema social. Apesar do princípio da igualdade e liberdade é uma sociedade que, com estes pressupostos, mais contribui para o extremar das desigualdades entre os seus elementos.

Por último, no canto superior esquerdo, e sem qualquer tipo de herói referenciado, aparece a tipologia cultural **isolado**. É como salienta Douglas (2007) uma *cultura de isolamento*, seja por opção ou por obrigação. No primeiro caso, poder-se-á considerar as situações voluntárias de recusa de modelos de regulação e controlo social, evitando-se as responsabilidades e as pressões inerentes a uma vivência em grupo. No segundo caso, contudo, os mecanismos de isolamento são, ou podem ser, fortemente regulados, obrigando a regras e normas de controlo dos respetivos comportamentos. Este é um modelo cultural que, por força do seu isolamento, conduz a que os elementos neles presentes, não sejam considerados em termos de opinião e representação sobre assuntos do domínio público, refletindo uma cultura de apatia.



Esta Teoria Cultural do modelo *Grid-Group* é uma interessante proposta metodológica e analítica relativamente ao estudo dos vários tipos de organização social. A compartimentação concetual apresentada dos quatro tipos culturais predominantes é justificada apenas por razões expositivas e explicativas. Em todas as sociedades, como salienta Douglas (2007), partilham-se matrizes de cada um dos tipos culturais apresentados, podendo a sua predominância repousar mais num tipo do que em outro. Para esta modelação teórica cultural/simbólica, o traço fundamental reside nos processos de competição e articulação entre os respetivos modelos que, por essa via, vão estruturando as respetivas organizações sociais. Tal não significa, contudo, que não possam existir, no confronto entre culturas, diferenças marcadamente irreconciliáveis, tornando os diálogos e as relações completamente inócuas e sem sentido racional. Contudo a proposta da Teoria Cultural não deixa de salientar que, do ponto de vista de cada tipo cultural, os conflitos e as intransigências entre culturas constituem uma forma de integração de cada um nas respetivas comunidades. Como salienta Douglas (2007), a Teoria Cultural

*“expresses their loyalties and moral principles, and their responsibilities to other members of their society. The message for research is never to consider conflict of opinions without looking for the underlying conflict between institutional forms. Cultural attack and persecution are the spice of life for a community”* (p.10).

### **1.3. DA GESTÃO À GOVERNAÇÃO DO RISCO**

A caracterização da forma como as sociedades lidam com os riscos, nomeadamente através dos seus mecanismos de comunicação e participação (envolvendo os vários atores, governamentais e não governamentais, *stakeholders* e cidadãos de um modo geral), constituem atributos explicativos importantes para a definição dos tipos de governação em presença. De um modo intrínseco, as abordagens que daqui resultam, com as suas múltiplas dimensões e entendimentos, podem ser encaradas como reprodutores dos sistemas organizacionais e, concomitantemente, de modelos de governação do risco.

A complexidade das relações e dos processos sociais que caracterizam a vida coletiva e as decisões no âmbito das problemáticas do risco e da segurança, têm estado, cada vez mais, sujeitas a diversas formas de escrutínio, regulação e

intervenção por parte dos organismos, entidades, serviços, comunidades e indivíduos.

### **1.3.1. A gestão de emergência e a gestão do risco**

Várias têm sido as designações construídas para entender, explicar e lidar com os riscos. Ressalve-se, no entanto, que nem sempre estas noções e conceitos apresentam os mesmos significados. Refletindo posicionamentos e leituras que decorrem de determinados processos e momentos históricos, as designações respeitantes às formas de lidar com o risco foram evoluindo de acordo com as dinâmicas sociais que as enquadravam. De qualquer modo, e derivado dos processos de globalização, com trocas e partilha de conhecimentos entre várias instituições e atores sociais, foram-se moldando entendimentos mais ou menos semelhantes. Poder-se-á afirmar que as analogias entre as noções e conceitos, apesar de diferentes, reúnem algumas afinidades.

Inquestionavelmente, uma das principais correntes do desenvolvimento de trabalhos de investigação relacionados com os desastres, e com os riscos, tem origem nos EUA, nos inícios da segunda metade do século XX, quando três cientistas, E. L. Quarantelli, Russell Dynes e Engene Haas, criam o *Disaster Research Center* (DRC)<sup>11</sup>. O surgimento do DRC é um marco fundamental no desenvolvimento de pesquisas e estudos científicos localizados, predominantemente, no âmbito das ciências sociais. A consulta e pesquisa da vastíssima obra produzida pelo DRC, que continua a desenvolver um trabalho científico fundamental nesta matéria, permite um melhor entendimento sobre a forma como as sociedades se relacionam e interagem com os desastres, através dos diagnósticos, análises e avaliações dos seus fatores mais relevantes, possibilitando um conhecimento mais cabal da forma de lidar com estes fenómenos *não-rotineiros*.

De entre alguns contributos do DRC nesta matéria<sup>12</sup>, saliente-se o desenvolvimento e aprofundamento dos conceitos associados ao planeamento e gestão de emergência e desastres, bem como dos seus critérios fundamentais. Esta conceção constituiu em si mesmo um salto qualitativo importante, pois, não raramente, esta era uma temática apenas conotada com as ações de resposta à emergência. Daqui

---

<sup>11</sup> <http://www.udel.edu/DRC/aboutus/index.html>

<sup>12</sup> Apesar da importância da temática em apreço não se aprofundará o seu âmbito, dado não constituir o propósito mais direto desta dissertação

decorreu também uma importante contribuição para a formulação do conceito teórico do ciclo dos desastres ou catástrofes, enquanto matriz fundamental, assumida universalmente, para uma visão integrada e sistémica dos sistemas de proteção civil.

Ainda nos EUA, e também com enquadramento numa leitura organizacional dos sistemas de segurança, é a proposta de Collier e Lakoff (2008) em relação ao conceito de *preparação distribuída*. Para estes autores,

*“Distributed preparedness was initially articulated in civil defense programs in the early stages of the Cold War, when US government planners began to conceptualize the nation as a possible target of nuclear attack. Over the course of the post-World War II period, distributed preparedness was extended to new domains, and since 9/11 it has moved to the center of security discussions in the US” (p.8).*

Definida enquanto uma *estrutura organizacional* e um *conjunto de práticas* relacionadas com a *abordagem às emergências*, a *preparação distribuída* é considerada por estes autores como uma *tradição americana na resposta aos desastres*. Conceito desenvolvido como resposta a emergências, desenvolve-se inicialmente no âmbito dos planos de defesa civil em relação às ameaças nucleares, durante a guerra fria nas décadas de 50 e 60 do século passado, transita pela década de 70 e 80 no período da *“all-hazard planning”* da *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) e continua na atualidade, incorporando as ameaças terroristas no contexto do *Department of Homeland Security* (DHS) (p.9).

Duas dimensões caracterizam a *preparação distribuída*: *O federalismo de emergência e os mapas de vulnerabilidade*. Numa breve apresentação das suas principais componentes, saliente-se que, enquanto o *federalismo de emergência* é uma estrutura organizacional que, responsável pelo planeamento e as ações de resposta de emergência, coordena os diferentes níveis de governo (local, estadual e federal), os *mapas de vulnerabilidade*, consistem nas *técnicas de mapeamento* identificativo de áreas expostas a potenciais desastres.

Pode referir-se, em síntese, que o *federalismo de emergência* se traduz por uma vertente organizativa das estruturas, verticais e horizontais, que, em caso de emergência, concorrem para a resposta através do acionamento dos seus meios e recursos. Já os *mapas de vulnerabilidade* refletem o suporte tecnológico que permite a identificação das ameaças e vulnerabilidades, e a definição dos respetivos cenários de danos prováveis resultantes de um qualquer acontecimento desastroso.

Uma das abordagens que apresenta, ainda hoje, maior relevância e prevalência, é a que assenta na conceção de *gestão do risco*, definida como um *processo que consiste em lidar com os riscos que podem resultar em situações de emergência e desastre para as regiões, comunidades e populações*. Esta asserção, apesar da sua aparente abrangência, tinha e tem subjacente uma perspetiva mais diretiva e centralista, associada às ações e medidas tomadas pelos órgãos governamentais, e instituições a eles agregadas, no tratamento desta problemática sem contemplar o envolvimento manifesto dos outros atores sociais e *stakeholders*. De qualquer modo, não deixou de ser um avanço significativo nos processos de lidar com os riscos, na medida em que compartimentava, metodologicamente, um conjunto de fases que permitiam uma abordagem mais integrada desses mesmos fatores de risco. Mais do que somente lidar com a gestão de desastres, intervindo na pós-ocorrência, passa-se a contemplar a gestão do risco, numa perspetiva simultaneamente preventiva e precaucionaria. Este modelo, seguido por diversos serviços e agências que lidam com as ações de proteção civil, nomeadamente a Australia Emergency Management (2004), constitui-se num processo contemplando várias etapas relacionadas com o risco. As mais-valias associadas aos modelos de gestão do risco fundamentam-se, de forma mais direta, na importância dos seguintes pressupostos:

- *Estabelecer processos e mecanismos de apoio à decisão;*
- *Centrar a atenção nas oportunidades para reduzir ou gerir os riscos, mais do que as ações de resposta de emergência que possam resultar desse risco;*
- *Congregar o maior número de indivíduos, grupos e comunidades;*
- *Promover parcerias e reforçar o relacionamento social;*
- *Adotar a partilha de recursos e protocolos de ajuda mútua;*
- *Providenciar a escolha de meios credíveis para redução dos riscos;*
- *Utilizar uma linguagem comum e acessível no suporte e apoio à decisão, tanto para os sectores públicos como privados.*<sup>13</sup>

Conforme é considerado, são propostas cinco atividades constituintes do processo de gestão do risco:

- *Contextualização;*
- *Identificação dos riscos;*
- *Análise dos riscos;*
- *Avaliação dos riscos;*
- *Tratamento dos riscos.*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> AEM (2004) – Emergency Risk Management: Applications Guide, Manual nº 5, Australian Emergency Manuals Series, Australia Emergency Management; <http://www.em.gov.au/Documents/Manual%2005-ApplicationsGuide.pdf> (acedido em 8 agosto 2013. Tradução livre do autor)

<sup>14</sup> Idem

Trata-se, na prática, de uma forma de estruturar o conhecimento do (s) risco (s) e de definir um plano de ação tendente ao seu tratamento. Ver-se-ão algumas analogias com o modelo de governação do risco proposto pelo IRGC, que adiante se referirá.

Assim a *contextualização* mais não significa do que estabelecer os parâmetros enquadradores onde são “produzidos” os riscos. Neste domínio, para além de se definirem as tarefas a consagrar neste processo gestor, selecionando os riscos suscetíveis de intervenção, estabelece-se também o quadro de referência do próprio processo de gestão do risco, identificando os *stakeholders*, as políticas e as medidas existentes, enquadradas dentro do ambiente político, económico, cultural e social em presença. Por último, constroem-se os critérios de avaliação que irão ser aplicados nos respetivos julgamentos a promover (AEM, 2004, p.20-21).

A *identificação dos riscos* processa-se através da pesquisa e recolha de elementos informativos que permitem descrever e reconhecer a natureza dos riscos a tratar nesta metodologia de gestão. Para além do recurso ao conhecimento científico, promove-se também a consulta em registos históricos (AEM, 2004, p.27). Esta atividade pretende identificar as origens e causas associadas aos riscos, seja através dos seus fatores genéticos, seja dos estruturais (Ribeiro, 1995).

A *análise do risco* integra as ações tendentes ao conhecimento dos seus “comportamentos”, isto é, qual a probabilidade de ocorrência associada a esses riscos, e os eventuais efeitos e consequências expetáveis da sua ação. Trata-se, neste modelo, da aplicação de formulações matemáticas, assentes em juízos determinísticos, probabilísticos ou heurísticos. Daqui decorrem, subsequentemente, o estabelecimento de medidas de contenção, reforço ou controlo em ordem à minimização ou eliminação dos efeitos decorrentes da sua manifestação (AEM, 2004, p.32).

A *avaliação do risco* traduz-se pela opção das decisões a tomar em relação aos riscos priorizados e hierarquizados. Isto é, decide-se quais os riscos considerados como devendo ser objeto de tratamento. Por analogia com o que se referirá mais adiante, trata-se de considerar quais os riscos aceitáveis, toleráveis e intoleráveis (AEM, 2004, p.36).

Por último, no *tratamento dos riscos* identificam-se e avaliam-se as opções existentes em relação à forma de tratar os riscos selecionados e definem-se os procedimentos tendentes à sua implementação (AEM, 2004, p.38).

Estas cinco atividades são sempre suportadas por dois tipos de ações, que as acompanham permanentemente: a *comunicação e consulta*, e a *monitorização e revisão*.

Na *comunicação e consulta*, de uma forma sintética, promove-se o envolvimento e a participação dos vários atores – *stakeholders* - que contribuem para o próprio processo de gestão do risco, garantindo que se promova a incorporação dos contributos, propostas e visões dos participantes e, em sentido contrário, seja fornecida a informação e a descodificação necessário dos elementos em causa, habilitando e formando as populações no conhecimento dos circunstancialismos inerentes aos riscos. De qualquer modo está sempre subjacente um processo de consulta, o que de acordo com Rowe e Frewer (2005), se traduz num processo direcionado dos patrocinadores para o público, com base nos pressupostos dos primeiros e condicionando as respostas dos últimos.

A *monitorização e revisão*, também numa explicação simples, mais não é do que a constante vigilância e fiscalização em relação a eventuais alterações e desvios passíveis de ocorrer durante a aplicação do processo de gestão do risco. Trata-se de estar constantemente atento e, conforme já dito, vigilante, para as incertezas dos próprios riscos e das suas consequências (AEM, 2004).

### **1.3.2. Regimes de regulação do risco**

Conforme se procurará demonstrar mais adiante, a noção de governação do risco surge, pois, como considerado por alguns autores, numa lógica subsidiária, e opositora, às noções mais clássicas de avaliação e gestão do risco. A visão deixa de ser unidirecional e torna-se multifacetada e abrangente. O risco *torna-se* um processo inclusivo e contextualizado, trabalhado nas suas dimensões de complexidade, incerteza e ambiguidade, partilhado pelos diversos protagonistas sociais e refletindo as suas perceções e representações.

Decorrente da evolução das sociedades modernas, e inerentemente, ligadas ao predomínio de políticas marcadamente liberais, ou mesmo neoliberais, cada vez mais se assiste a uma transferência de áreas que estavam centradas na responsabilidade e gestão do Estado para o domínio do Mercado. O processo que Somers (2008), designa por *fundamentalismo de mercado*, como se abordará no Capítulo 2. Essa transferência, resultando na privatização de vários setores da

atividade pública e, concomitantemente, na redução do papel que o Estado detém na vida pública, promove uma nova postura institucional e política na relação com o Mercado e a Sociedade Civil. O Estado assume não o papel de gestor, mas sim o de regulador. Neste quadro, uma das propostas mais interessantes, reside no trabalho de Hood, Rothstein, Baldwin (2001), sobre o que designam de *regimes de regulação do risco*, “*defined as governmental interference with market or social processes to control potential adverse consequences to health*”(p.3).

Estes investigadores, salientando a *sociedade de risco* de Ulrich Beck, como uma das correntes teóricas que maior evidência e ênfase têm tido nos debates que se têm processado sobre o risco na atualidade, referem, contudo, que devido às amplas discussões e narrativas existentes relativamente a esses processos, se torna necessário um esclarecimento mais aprofundado sobre este tema. Hood *et al* (2001), citando Majone (1994) na afirmação de que, para além de se viver numa *sociedade de risco*, vive-se hoje também num *Estado regulador*, afirmam de seguida que

*“The idea of the ‘regulatory state’ is that a new institutional and policy style has emerged, in which government’s role as regulator advances while its role as a direct employer or property-owner may decline through privatization and bureaucratic downsizing. The two ideas of ‘risk society’ and ‘regulatory state’ could, indeed, be linked in so far as risk and safety is often held to be one of the major drivers of contemporary regulatory growth, for example in the development of EU regulation (p.4).*

Salientam também a proposta de Michael Power (Hood *et al*, 2001), e a sua conceção de desenvolvimento de *sociedades de auditoria*,

*“which responds to risk and regulatory failure by ‘greater investment in formal, generalizable systems of control rather than by developing nonstandard capabilities for acting on informal sources of intelligence’. The argument is that patterns observable in the financial world, where more elaborate and formal audit systems are adopted after every collapse to offer greater ‘assurance’ about system robustness, are developing in many other domains of social life” (p. 5).*

A regulação do risco constitui assim, na sua substância, um processo de resposta governamental, normativamente inscrita em contextos específicos, relativamente à forma como a sociedade lida com os riscos. Contudo, este não é um processo abrangente da totalidade dos riscos, mas sim dependente de opções de seleção efetuadas sobre eles. Como já anteriormente se afirmou, os riscos variam consoante os universos sociais, políticos e culturais. Considerando que a regulação do risco reflete uma ampla mudança política e cultural, citam Mary Douglas, quando esta investigadora norte-americana refere que

“... sees risk as a political weapon used by a society poised between the cultures of individualism and egalitarianism, to blame those who wield power in the state and big corporations for what happens to the rest of us. From this perspective the increased salience of risk and regulation reflects a cultural shift away from ‘hierarchist’ world-views over matters of trust and blame” (p.4).

Quer isto dizer que cada sociedade, de acordo com os respetivos modelos de cultura política, identifica os riscos que, na sua lógica, devem constituir objeto de regulação. Obviamente que, com os processos de globalização, cada vez mais se assiste a uma padronização dessas escolhas, na forma como são consideradas e priorizadas. Este é, aliás, um dos circunstancialismos que os autores classificam como *uma política e um arquipélago intelectual de domínios do risco isolados uns dos outros*. Nesta asserção, nuns casos a *partilha de conhecimentos, visões e culturas* potenciam um mesmo mecanismo de lidar com os riscos, enquanto em outros se assiste a posições individualizadas e desafetadas dessas partilhas. No primeiro caso, apontam como exemplos, entre outros, os transportes aéreos e marítimos, que obedecem a normas reguladoras internacionais, assentes em convenções e acordos globalmente aceites por todos os países. Nos segundos, referem, também a título exemplificativo, as diferenças legais e normativas do transporte rodoviário, nomeadamente na idade habilitante para a condução ou nos respetivos limites de velocidade, ou, noutra domínio, na autorização para consumo de bebidas alcoólicas ou fumar em espaços fechados. Como é sabido, dentro de um mesmo Estado podem encontrar-se, nestes casos, regimes regulatórios distintos.

Os regimes de regulação do risco, constituindo uma outra forma de governação, complementar ou autónoma dos outros modelos, incorporam duas características que os podem distinguir das restantes abordagens em torno da forma como se lida com o risco. Assim, em primeiro lugar, apresentam padrões de abordagem diferenciados em função dos respetivos domínios de regulação. Hood *et al* (2001) salientam a existência de três tipos de cultura associada à regulação do risco:

- Uma cultura de análise custo-benefício, traduzida na relação comparativa entre os custos das medidas de segurança e os benefícios prováveis explicitados através de cálculos do valor da vida humana. De acordo com os autores, encontram-se neste patamar as questões, por exemplo, relacionadas, quer com os riscos dos fumadores em contraponto com as emissões provocadas por veículos automóveis, quer os acidentes domésticos em oposição aos riscos ocupacionais ou profissionais.



*“For instance, smoking tends to be less heavily regulated than vehicle emissions although it is normally assumed to be a much bigger killer, and domestic accident risks are much more lightly regulated than occupational risks, even though the former claim ten times more lives a year than the latter in the UK” (p.7);*

- Uma cultura de avaliação quantitativa do risco, onde se expressam e quantificam os valores associados ao risco, mas onde os custos e os benefícios da sua regulação ou gestão não são apresentados. Segundo os autores esta é um tipo de abordagem muito relacionado com a segurança, por exemplo, das centrais nucleares;
- Por último, o que designam de cultura de negociação interagências, definindo-se através de normas e abordagens padronizadas entre várias entidades, os custos, e os seus destinatários, em relação à regulamentação do pagamento de determinados serviços ou atividades. Encontram-se neste caso, segundo os autores, a regulamentação por exemplo de armas de fogo ou de atividades de centros de férias.

Em segundo lugar, contudo, não é despiciente serem estes regimes passíveis de consideração mais operativa e prática, com efeitos diretos na regulação e na governação dos próprios riscos. Contudo, pese embora a possibilidade, teórica e prática, da existência de regimes de regulação envolvendo organizações públicas, privadas e semipúblicas, a matriz definidora deste tipo de organização continua a estar muito centrado nas estruturas governamentais, ou em parcerias público privadas. A incorporação e envolvência da sociedade civil poderá ainda ser considerada meramente residual e embrionária.

Na análise dos regimes regulatórios são referidas *duas dimensões* nos domínios da descrição e da análise dos processos regulatórios. A *primeira dimensão*, constituída pelo que é definido ser a base de qualquer sistema de controlo, incorpora as *formas de recolha de informação, as formas de fixação das normas, objetivos ou metas, e as formas de modificação de comportamentos em ordem ao cumprimento das normas ou objetivos traçados* (p.21):

- A *recolha de informação*, e as formas de o promover, são de importância central em todo o processo de regulação. Por analogia com o já anteriormente afirmado quando se falou da importância das definições atribuídas ao conceito do risco, também esta recolha reflete, ou pode refletir, jogos de poder entre reguladores e regulados. O modo de obter informação nunca é completamente neutral, estando imbuído dos valores e juízos dos

próprios pesquisadores que, consciente ou inconscientemente, podem alterar, deturpar ou falsear as informações e os dados recolhidos, de forma a melhor alcançar os objetivos pretendidos, ou a cumprir determinações de outra ordem.

- *A fixação e definição das normas* assumem também um papel vital em todo o sistema dos regimes de regulação. Três tipos de processos são considerados nas diferentes maneiras de proceder a essa definição e fixação: os *processos tecnocráticos*, resultantes de abordagens e experiências realizadas, *com base em testes sistemáticos, inquéritos e leituras em outros domínios ou países* e transportados para a realidade em apreço; os *processos de negociação*, envolvendo representantes e interesses muitas vezes diferenciados e até concorrentes, de modo a alcançar soluções de compromisso satisfatórias para todas as partes; por último, os *processos pouco transparentes de ações pouco claras*, onde a definição de critérios, quantitativos e qualitativos, é realizada de maneira aleatória e casuística. Conforme salientam os autores, “*Risk regulation often involves a mixture of such standard setting approaches*” (p. 25).
- *As formas de modificação dos comportamentos*, é uma das componentes mais importantes dos regimes de regulação, na medida em que, idealmente, é pretendida uma sintonia, e um consenso, entre as determinações dos reguladores e as atitudes dos regulados. Jogam-se aqui valores e crenças que podem conduzir a resultados diferenciados no processo de regulação. Cruzam-se, neste domínio, *culturas de conformidade*, com *culturas oportunistas* e *culturas de dissuasão*. Enquanto as primeiras – *cultura de conformidade* – assentam sobretudo na persuasão e na diplomacia, as segundas – *culturas oportunistas* – só resultam se acompanhadas por instrumentos sancionatórios. As *culturas de dissuasão* são caracterizadas pela produção de efeitos contrários, ou seja, mecanismos reativos de confronto e desafio com as normas.

A segunda dimensão, integrando os *elementos instrumentais e institucionais*, distingue, dentro dos *regimes regulatórios*, os *regimes de contexto* dos *regimes de conteúdo*.

*“Regime context means the backdrop or setting in which regulation takes place, such as the different types and levels of risk being tackled, the nature of public preferences and attitudes over risk, and the way the various actors who produce or are affected by the hazard are*

organized. *Regime content* means the policy settings, the configuration of state and other organizations directly engaged in regulating the risk, and the attitudes, beliefs, and operating conventions of the regulators” (p. 21).

Numa interpretação simples, refira-se que os *regimes de contexto* enquadram os ambientes externos, abrangendo os espaços geográficos e temporais onde se processa a regulação e a análise dos comportamentos e atitudes dos vários atores em presença face aos perigos e riscos em consideração. Já os *regimes de conteúdo* pautam-se por uma definição “interna”, através dos quadros regulamentares, normativos e legislativos que condicionam e sustentam a regulação.

A emergência da *globalização* e da *cooperação internacional* alteraram, como é sabido, as relações e os equilíbrios até então existentes, transformando as matrizes de correlação social vigentes, mas ao mesmo tempo concorreram para o aumento da participação de novos atores e protagonistas sociais nos processos decisórios, no caminho de uma maior cooperação entre as partes envolvidas.

### **1.3.3. A governação do risco como modelo integrador de análise**

Entrando agora no conceito de governação, saliente-se que a sua matriz definidora se reporta a um leque mais abrangente e alargado de entidades e protagonistas sociais, não se cingindo aos órgãos governamentais ou aos mercados, mas antes incorporando-os e acrescentando a designada *sociedade civil*. A consideração da presença e participação de elementos governamentais e não-governamentais nas tomadas de decisão coletivas constitui-se como corolário da globalização e resultado de processos da sua construção social.

De acordo com van Asselt e Renn (2011),

*“(T)he shift to governance is best understood as response to new challenges, such as globalization, increased international cooperation (such as the EU), societal changes, including the increased engagement of citizens and the rise of non-governmental organizations (NGOs), changing role of the private sector, an augmenting complexity of policy issues, and the resulting difficulty in taking decisions with confidence and legitimacy (Pierre and Peters 2000; Walls et al. 2005), (p.434).*

A literatura em redor da governação é ampla e diversificada, distribuindo-se por diversas correntes do pensamento científico. De entre essa multiplicidade, torna-se incontornável a referência à *International Risk Governance Council* (IRGC), e ao seu emblemático trabalho *White Paper on Risk Governance: towards an integrative approach* de 2005. Esta fundação independente, criada em 2003, assume-se como uma organização com uma perspetiva de assessoria técnica e científica no domínio

alargado dos riscos, com incidência nos denominados riscos sistêmicos, produzindo estudos, análises, pareceres e recomendações que contribuam para apoiar as políticas nas tomadas de decisão sobre a governação do risco.

A evolução do conceito de governação foi-se produzindo de forma gradual, acompanhando os processos sociais que o iam moldando generativamente. De acordo com Neye e Danahue (2000), citados em Aven e Renn (2010) governação "*describes structures and processes for collective decision making involving governmental and non-governmental actors*" (p.49). A definição do IRGC (2008), na mesma linha concetual, considera que governação "*refers to the actions, processes, traditions and institutions by which authority is exercised and decisions are taken and implemented*" (p.4). Se microscopicamente comparadas, as duas definições podem apresentar alguns pormenores distintivos entre ambas. Na primeira regista-se uma referência manifesta ao envolvimento dos atores e protagonistas sociais – governamentais e não-governamentais. Já na segunda essa presença é latente, consagrando-se, contudo, o exercício da autoridade, não referido na primeira, como uma condição da implementação e tomada de decisões.

A governação é, assim, um domínio fundamental de enquadramento e caracterização do funcionamento dos sistemas sociais, permitindo evidenciar os mecanismos, estruturas organizacionais e atores sociais que concorrem, como acima referido, para a definição das ações e respetivas tomadas de decisão.

A governação do risco consiste, pois, na transposição efetuada dos mecanismos de governação para a sua relação com o risco. Para van Asselt e Renn (2011), "*It refers to a body of scholarly ideas on how to deal with demanding public risks*" (p.432). O conceito, para estes dois investigadores, enquadra-se num conjunto de *noções de cariz académico* relacionado com a *forma de lidar com os riscos públicos*. Contudo, afirmam, o conhecimento teórico que daqui decorre, proporciona um indispensável suporte empírico para a consideração de que muitos riscos não podem ser calculados com base na probabilidade e nos efeitos e consequências produzidas.

Efetivamente esta é uma das principais apostas a promover em relação ao trabalho empírico, na análise comparativa dos três países selecionados. Analisar e avaliar como se constroem e desenvolvem os processos de governação do risco, seus inerentes *deficits* e constrangimentos, mas também as boas práticas e sucessos alcançados, é um dos objetivos traçados para a pesquisa.

De acordo com o IRGC (2008),

*“Risk governance deals with the identification, assessment, management and communication of risks in a broad context. It includes the totality of actors, rules, conventions, processes and mechanisms and is concerned with how relevant risk information is collected, analysed and communicated, and how management decisions are taken. It applies the principles of good governance that include transparency, effectiveness and efficiency, accountability, strategic focus, sustainability, equity and fairness, respect for the rule of law and the need for the chosen solution to be politically and legally feasible as well as ethically and publicly acceptable (p.4).*

A abrangência e a riqueza de substância desta definição são inequívocas. Procurar-se-á, mais adiante, analisar o quadro de referência proposto pelo IRGC, desconstruindo os seus conceitos em relação aos objetivos deste trabalho.

Como decorre do exposto, a participação dos diferentes atores sociais, nomeadamente os *stakeholders* e a sociedade civil, e a sua relação com os órgãos institucionais, é uma das condições indispensáveis para os processos de uma boa governação do risco. Boa governação que, conforme é salientado no Livro Branco da Governança Europeia (2001), citado pelo IRGC (2005, p.58), deve ter como elementos chave a *abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência*.

A operacionalização destes cinco princípios fornece dimensões úteis para a classificação dos tipos de governação do risco em presença. Assim, e seguindo de perto os conteúdos definidos no Livro Branco da Governança Europeia (2001, p. 11), o *princípio da abertura* terá como indicadores analíticos a *transparência, comunicação ativa e linguagem acessível e compreensível*; o *princípio da participação* será definido a partir de indicadores como a *nível, dimensão e abrangência do processo de participação*; o *princípio da responsabilização* resultará de indicadores, tais como, *tipos de atribuições nas áreas legislativas e executivas*; o *princípio da eficácia* será avaliado a partir do *tipo de objetivos, proporcionalidade, avaliação de impactos, e experiência existente*; o *princípio da coerência* definir-se-á através dos indicadores de *liderança política e responsabilidade institucional*.

#### **1.3.4. Modelo de governação do risco do International Risk Governance Council (IRGC)**

A análise da *capacitação*<sup>15</sup> *institucional* é uma componente importante na distinção de como se processa a governação do risco por parte das entidades e organismos

---

<sup>15</sup> Capacity

com responsabilidades no setor da proteção civil, com particular ênfase para os de âmbito governamental. Conforme salientado pelo IRGC (2005),

*“For the analysis of institutional capacity it is useful to distinguish between assets, skills and capabilities (c.f. Paquet 2001). Assets form the social capital for risk governance in the form of knowledge bases and structural conditions for effective management. Skills refer to the quality of institutional and human performance in exploring, anticipating and dealing with existing and emerging risks. Capabilities describe the institutional framework necessary to translate assets and skills into successful policies” (p.58).*

Os ativos (*assets*), competências (*skills*) e capacidades (*capabilities*) constituem-se em variáveis de extrema importância operativa. Recorrendo uma vez mais ao White Paper do IRGC (2005),

*“All three factors – assets, skills and capabilities – are important variables when assessing and investigating risk governance structures in different countries or risk domains; they can also serve as guiding principles for identifying and researching deficiencies and providing assistance to improve capacity” (p. 61).*

Conforme já amplamente salientado, este é um dos propósitos base da presente tese. A investigação empírica das possíveis semelhanças, e eventuais diferenças, entre os sistemas de proteção civil, enquanto estruturas organizacionais com responsabilidade jurídico-institucional e simbólica na garantia da prossecução dos mecanismos de regulação e governação do risco. O contributo das variáveis e indicadores apresentados na tabela nº 1, constituem-se como vetores de avaliação do seu desempenho neste domínio.

**Tabela nº 1 – Variáveis e indicadores da capacitação institucional<sup>16</sup>**

VARIÁVEIS	INDICADORES
Ativos ( <i>assets</i> )	Regras, normas e regulamentos Recursos Competências e conhecimentos Integração organizacional
Competências ( <i>skills</i> )	Flexibilidade Visão Diretividade
Capacidades ( <i>capabilities</i> )	Relações Redes Regimes

<sup>16</sup> Fonte: IRGC (2005), White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach, International Risk Governance, Council, Geneva 2005- tradução do autor

Na figura nº3, aqui reproduzida do modelo de governação do risco da IRGC, evidencia-se a presença de um ciclo - ciclo da governação do risco – contemplando diversas fases, todas elas articuladas entre si. Conforme se constata, duas grandes esferas estruturam o modelo: a que permite *gerar o conhecimento* sobre o risco, e a referente às *decisões e implementação das ações* face ao seu tratamento.

Em posterior publicação, o IRGC (2008), refere-se a essas duas esferas como sendo, uma de *conhecimento* e a outra de *decisão*.

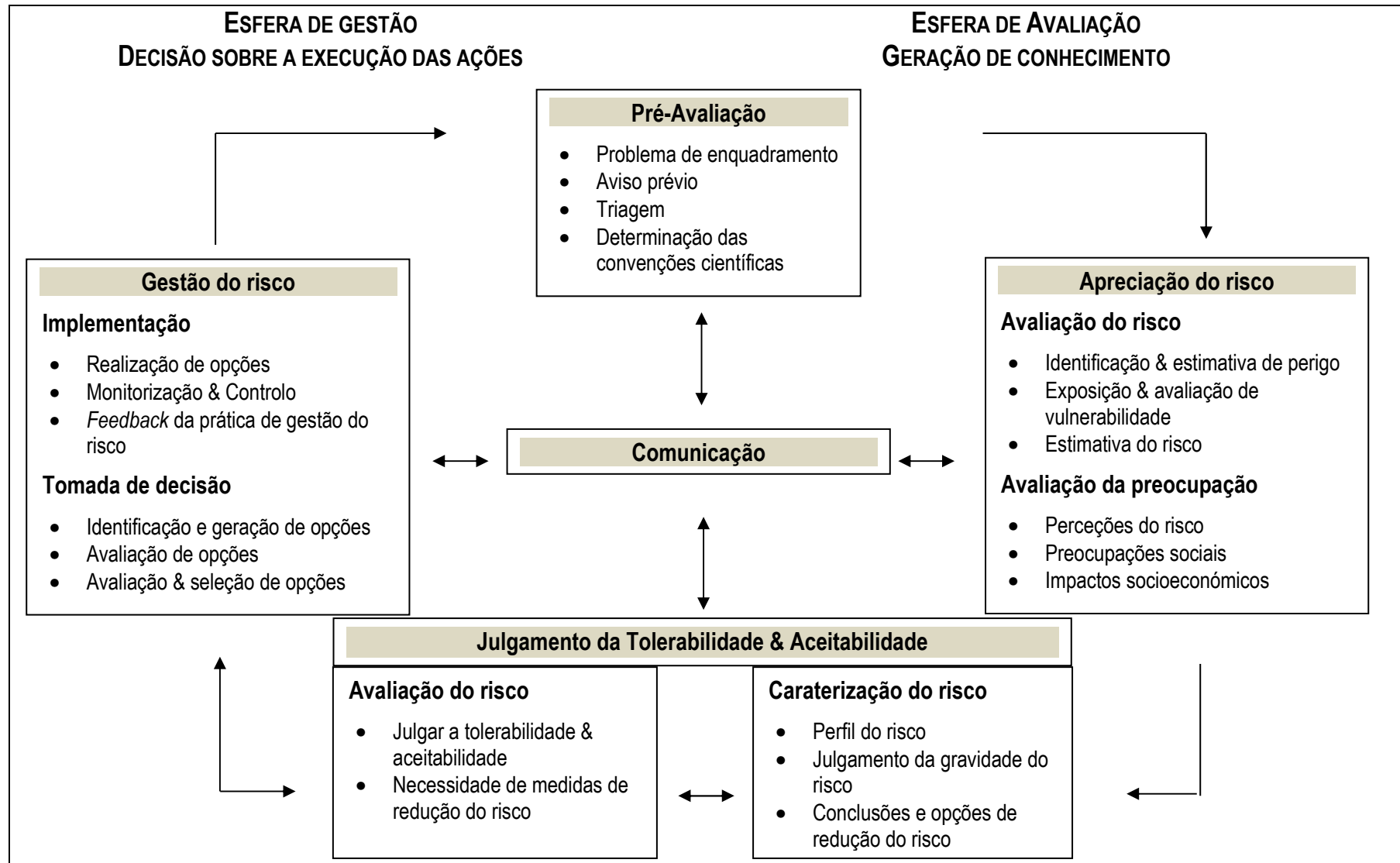
*“IRGC’s risk governance framework distinguishes between **analysing and understanding** a risk – for which risk appraisal is the essential procedure – and **deciding** what to do about a risk – where risk management is the key activity. This distinction reflects IRGC’s support for the clear separation of the responsibilities for risk appraisal and management as a means of maximising the objectivity and transparency of both activities. Those responsible for both should be jointly involved in the framework’s other three elements: pre-assessment, characterisation and evaluation, and communication.”* (p.8)

Importa salientar que este quadro de referência se caracteriza por uma lógica analítica intrinsecamente dinâmica e generativa, contrariando usuais posturas mais estáticas e rígidas que, nalguns domínios do conhecimento, prevalecem sobre este tipo de abordagens.

Este quadro de referência tem estado na base do desenvolvimento, por parte de outros autores, de vários contributos concetuais na área da governação do risco, direcionando as respetivas produções, quer para intervenções de índole reflexiva, quer, também, para a construção de dimensões e indicadores de análise destes processos. Salientam-se aqui, e entre outros, os trabalhos de Terje Aven, Ortwin Renn, Marjolein B.A. van Asselt, que, individualmente ou em conjunto, têm trabalhado nesta área, para apenas referir os que têm sido mais citados no presente texto.

Para o IRGC, este quadro incorpora *duas novas componentes* que, nas visões mais tradicionais da gestão do risco, raramente ou mesmo nunca são incorporadas: o *contexto social* onde se inclui o processo de governação, e uma *nova categorização de conhecimento relacionada com o risco*.

**Figura nº 3 – Quadro de referência da governação do risco da IRGC** (Fonte: IRGC, 2005, p. 13. Tradução do autor)





Em relação à primeira componente, a relevância dos aspetos contextuais decorre, quer dos ambientes onde se processa e desenvolve o conhecimento e análise do risco, quer as condições subjacentes aos processos de tomada de decisão sobre a sua gestão. Duas categorias analíticas se encontram aqui presentes:

*“(...) the first category include the structure and interplay of the different actors dealing with risks, how these actors may differently perceive the risks and what concerns they have regarding their likely consequences (...) the second category include the policy-making or regulatory style as well as the socio-political impacts prevalent within the entities and institutions having a role in the risk process, their organisational imperatives and the capacity needed for effective risk governance” (2005, p.11).*

Relacionando estas questões com o objeto de estudo desta tese, colocam-se as seguintes interrogações: como promovem os sistemas de proteção civil a inclusão dos contextos sociais na sua estratégia de lidar com os riscos? Existe ou não uma efetiva incorporação e interação com os diferentes protagonistas sociais, contemplando as suas perceções e preocupações? Que articulação é processada com as decisões políticas e formas regulatórias vigentes? Avaliam-se os respetivos impactes sociopolíticos? Estas são algumas das questões a explorar no trabalho empírico comparativo entre as três realidades sociais.

Na segunda componente, com base no conhecimento existente sobre o tema, é proposta uma nova categorização tipificando os problemas do risco em graus de complexidade (simplicidade), incerteza e ambiguidade, conforme já havia sido aludido anteriormente. Esta proposição fornece um importante conceito operativo para diagnosticar os fatores do risco e projetar as ações e medidas relacionadas com o seu tratamento.

Assim, para problemas de *riscos simples*, caracterizados por situações de baixa complexidade, incerteza e ambiguidade, as estratégias adequadas para o seu tratamento e gestão podem ser baseadas nas rotinas e instrumentos tradicionais existentes. Saliente-se, conforme referem Aven e Renn (2010), *“simplicity does not mean that the risks are low”* (p.12). A simplicidade advém de a circunstância dos riscos não serem controversos e das incertezas serem baixas. Por exemplo, situações recorrentes de acidentes e catástrofes naturais, ou de acidentes rodoviários, com previsões bastante precisas, localizam-se nesta categoria, podendo, claro está, os respetivos efeitos e consequências ser bastante significativos.

Para situações de *riscos complexos*, o problema já se localiza na dificuldade ou incapacidade de identificar os fatores causais, suas relações e interdependências, que podem concorrer e contribuir para o seu surgimento. A multiplicidade de variáveis

associadas a esta categorização do risco é, em grande parte, desconhecida, não permitindo uma adequada prevenção e preparação para lhes fazer face, dado o seu carácter aleatório. De entre este grupo, poder-se-ão referir as situações relacionadas com os focos de poluição ambiental e a biodiversidade. Definem-se, neste âmbito, como as melhores estratégias para a sua gestão, as que decorrem de uma efetiva informação sobre o risco, disseminando e partilhando os conhecimentos pelos diversos protagonistas, diretos e indiretos.

Se a complexidade se define pela carência de identificação, e de ligações causais, em relação aos agentes potenciais, a *incerteza*, enquanto problema do risco, relaciona-se com a dificuldade de prever e estimar os efeitos e consequências da sua ação. Por detrás destes constrangimentos localizam-se, frequentemente, circunstancialismos decorrentes da ausência ou insuficiência de estudos e investigações de cariz científico, resultantes seja da inexistência de dados e informações credíveis e completas, da ineficácia ou imprecisão nas auditorias, de experimentações e modelações menos conseguidas por parte dos peritos e especialistas. De entre alguns dos exemplos com registo de acentuada incerteza pode-se salientar situações como os terremotos e ações de *terrorismo*. Se, em ambos os casos, as consequências podem ser genéricas e globalmente previstas, já o tipo, momento, magnitude, intensidade, estão sujeitos a grandes incertezas. Como estratégias para lidar com os riscos, cujos problemas se definem pela incerteza, deve-se apostar em mecanismos de abordagem precaucionaria e de aposta na resiliência.

Por último, e em relação aos problemas de *risco ambíguos*, as suas características decorrem das várias e diferentes representações e perceções existentes em torno dos mesmos fatores. Duas componentes de ambiguidade são aqui consideradas, as que se situam no domínio interpretativo, e as que se localizam no âmbito normativo. Como referem Aven e Renn (2010), exemplos de *ambiguidade interpretativa*, podem ser as situações de exposição a pequenas doses de radiação ou os suplementos alimentares de tratamento de animais. Em relação à segunda, *ambiguidade normativa*, a situação do fumo passivo, alimentos modificados geneticamente e ainda a energia nuclear. A questão central em ambos os tipos de ambiguidade centra-se na discussão entre aceitabilidade e tolerabilidade do risco, com reflexo nos equilíbrios entre benefícios e prejuízos, embora esta dicotomia seja mais evidente na ambiguidade normativa, como mais adiante se analisará. De qualquer modo, e conforme decorre do exemplo seguinte

apresentado em Aven e Renn (2010), o que é prejuízo num caso pode ser benefício noutra.

*“Genetically modified organisms (GMO) encounter a high level of opposition in the area of food, but are widely accepted in the area of medical applications, because they are associated with the hope for great benefits” (p.13).*

As estratégias para lidar com esta categoria do risco baseiam-se nos processos *discursivos*, procurando criar mecanismos de consenso e tolerância entre os participantes, de modo a minimizar ou eliminar situações de conflito e procurar inerentes ações de conciliação.

De modo idêntico ao referido em relação à primeira componente, também aqui se colocam diversas questões para investigação no trabalho empírico: como são considerados os problemas do risco? Que tipo de classificação é proposta? A classificação acompanha o modelo do IRGC? Que estratégias se encontram subjacentes para a sua gestão?

Três fases caracterizavam, de modo tradicional, a governação do risco, a saber, a *avaliação*, a *gestão* e a *comunicação do risco*. A evolução do conceito, e do seu quadro de referência, como se apresenta na figura nº 3, reconstrói o ciclo da governação, adicionando-lhe duas novas fases e suas correspondentes etapas. Essa reconfiguração, na sua última versão, é apresentada na figura nº 4.

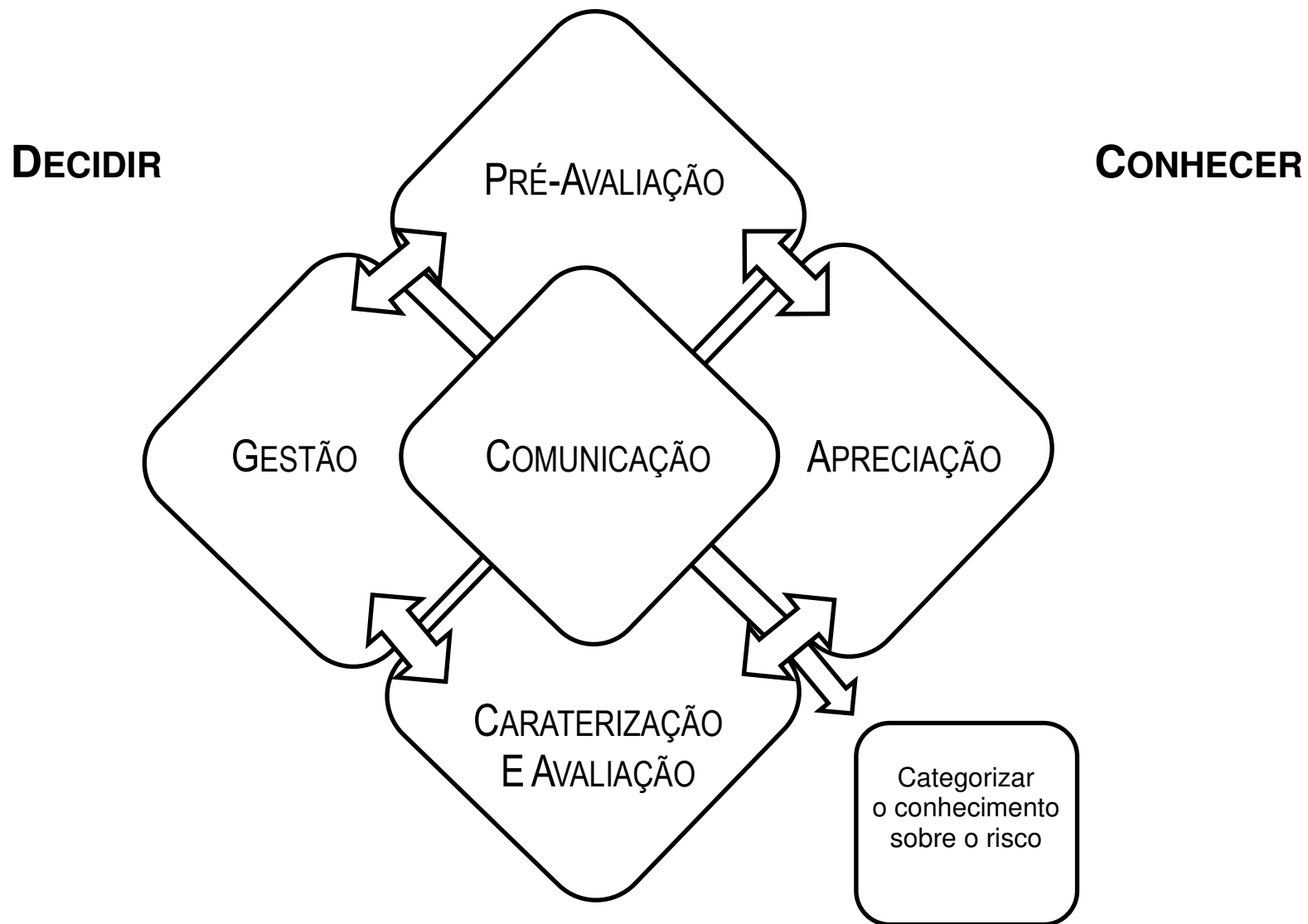
O ciclo da governação do risco, estruturado nas duas esferas - *conhecimento* e *decisão*, é composto pelas fases de pré-avaliação (*pre-assessment*), avaliação qualitativa e quantitativa (*appraisal*<sup>17</sup>), caracterização e avaliação do risco (*characterisation and evaluation*), gestão (*management*) e, comunicação (*communication*).

Esta modelação, para além de consagrar, de modo sistémico, as fases e conceitos de governação do risco, contribui, simultânea e concomitantemente, com dimensões de análise e indicadores operativos da maior importância para o seu respetivo conhecimento. Contudo, como é salientado pelo IRGC (2005), *“the clear sequence of phases and steps offered by this process is primarily a logical and functional one and will not always correspond to reality” (p.12).*

---

<sup>17</sup> O conceito de “risk appraisal” não contém uma tradução simples para português. Considerado invariavelmente sinónimo de avaliação, apreciação ou estimativa, incorpora componentes quantitativas e qualitativas, localizando-se no domínio da avaliação científica do risco, mas também no das suas perceções e preocupações, assim como das implicações sociais e económicas daí resultantes.

Figura nº 4 – Quadro de referência da governação do risco da IRGC (Fonte: IRGC, 2008. Tradução do autor)



Dito de outro modo, trata-se de um quadro de referência, e não de um modelo de representação inequívoco da realidade.

Apesar da lógica de ciclo, a fase de pre-assessment marca, nesta estrutura, o início do processo de governação do risco.

*“The purpose of the pre-assessment phase is to capture both the variety of issues that stakeholders and society may associate with a certain risk as well as existing indicators, routines, and conventions that may prematurely narrow down, or act as a filter for, what is going to be addressed as risk” (2005, p.13).*

Quatro etapas principais definem esta fase: a *contextualização ou enquadramento do risco*; o *alerta precoce e a monitorização*; a *triagem ou controlo prévio do risco*; e as *convenções e procedimentos científicos*.

Numa breve síntese explicativa, saliente-se que a primeira etapa – *contexto e enquadramento do risco* – constitui a plataforma de partida da estrutura de governação do risco, na qual se procura conhecer as possíveis e distintas formas de concetualizar o processo. Algumas condições básicas necessitam, para tal, de ser garantidas. Entre elas, que as instituições, atores e outros protagonistas concordam com os objetivos a prosseguir, e aceitam que os pressupostos que lhes estão subjacentes são sustentados pelo estado atual do conhecimento técnico e científico. É, pois, de grande importância o tipo de entendimento que se manifesta face ao que se assume como risco. Existe uma sintonia, e uma partilha comum, das questões relacionadas com o risco ou, pelo contrário, registam-se dissonâncias em relação à sua consideração? Neste último caso, deverão ser introduzidas medidas de consciencialização, de modo a reforçar a concordância de todos – não é sinónimo de unanimidade -, com o processo a iniciar. Esta contextualização, obviamente, assenta, quer em registos imateriais (valores), quer materiais (provas e evidências). Se os primeiros evidenciam os propósitos e os objetivos, repercutindo interesses, perceções e preocupações dos diferentes *stakeholders*, já os segundos refletem considerações das alegadas causas e efeitos do risco (IRGC, 2005, p. 24).

A etapa de *alerta precoce e monitorização*, apresenta-se, simultaneamente, como metodológica e operativa. Identificam-se quais as condições (meios institucionais) de recolha e de interpretação dos sinais e fatores do risco, verificando-se as eventuais dificuldades existentes, entre quem procede à pesquisa (cientistas) e quem tem a incumbência de atuar e intervir sobre o risco (gestores do risco). Inquirem-se e investigam-se novas ameaças, identificando eventuais situações invulgares e atividades recentes potenciadoras de perigosidade. Paralelamente, comparam-se as

semelhanças e diferenças entre modelação e observação, avaliando-se os eventuais desvios entre ambos. Como é sabido, os riscos não são estáticos, devendo obedecer a uma monitorização constante e sistemática, para que se possam alterar os seus mecanismos de tratamento, e modificar as respetivas prioridades de intervenção. Este é um vetor importante no processo de governação do risco.

A terceira etapa aqui considerada, *triagem ou controlo prévio do risco*, reside na definição dos graus e hierarquias dos perigos e riscos, e na determinação dos mecanismos considerados mais adequados à sua posterior avaliação e tratamento. Trata-se, na prática, de uma situação análoga a um pré-teste, permitindo depois decidir quais os domínios a privilegiar em relação aos subsequentes domínios de intervenção.

Concluindo a fase de pré-avaliação, a quarta etapa relaciona-se com as *convenções e procedimentos científicos* a utilizar posteriormente em ordem à avaliação do risco, das preocupações sociais inerentes e das respetivas perceções. Quais as metodologias, modelos, ferramentas e instrumentos científicos a utilizar na recolha, análise e avaliação da informação respeitante aos riscos. Como é sabido, as escolhas dos instrumentos de recolha de informação nunca são completamente neutras, pelo que se torna importante conhecer os critérios que irão suportar e promover a análise e a avaliação dos problemas dos riscos.

Transportando estas referências para a pesquisa empírica, saliente-se a importância que assume este tipo de conhecimento, em relação aos ambientes sociais que enquadram as respetivas componentes da organização dos processos de governação do risco, para cada uma das três realidades a abordar. Entre outras, as seguintes questões funcionam como um guião de apoio ao diagnóstico prévio a realizar:

- Qual o contexto e enquadramento do risco, nomeadamente ao nível dos valores e dos registos materiais?
- Existe uma sintonia em relação à abordagem dos riscos por partes das instituições, atores e protagonistas sociais?
- Que mecanismos de deteção e aviso prévio existem?
- Como se efetua a monitorização e acompanhamento das situações do risco?
- Que meios institucionais se encontram afetos?
- Que tipos de riscos são considerados prioritários?

- Que metodologias científicas são utilizadas na recolha e interpretação dos riscos?

A fase da *risk appraisal* é composta pelas subfases de avaliação do risco (*risk assessment*), e das preocupações (*concern assessment*). Em relação à primeira, avaliação do risco, duas etapas são consideradas:

- A primeira integra a identificação e avaliação da perigosidade, suscetibilidade e severidade dos fenómenos (hazard), traduzindo desse modo as potenciais origens do risco. Segue-se a inquirição das respetivas probabilidades de ocorrência e a identificação dos elementos expostos e das vulnerabilidades físicas, para depois se estimarem, frequentemente com base em modelos probabilísticos e determinísticos, os cenários de danos - os efeitos e consequências previsíveis. Este é um domínio de pertença intrínseca e globalmente próximo das ciências naturais e aplicadas;
- A segunda, localizada no âmbito das *preocupações*, e situado no domínio das ciências sociais e económicas, promove a análise e avaliação das vulnerabilidades sociais, respetiva resiliência, perceções sociais, bem como das implicações políticas, económicas e sociais, derivadas dos riscos e da sua potencial concretização em desastre. Para além da estimativa dos potenciais danos sociais diretos, são ainda avaliados os efeitos indiretos e recorrentes do evento principal, no que Kaspersen, citado pelo IRGC (2005, p.35), definiu como o conceito da *amplificação social do risco*.

Esta fase constitui-se como um dos pilares fundamentais do processo de governação do risco. Contudo, é marcado predominantemente pelas avaliações de cariz científico.

*“Risk appraisal intends to produce the best possible scientific estimate of the physical, economic and social consequences of a risk source. It should not be confused with direct stakeholder involvement (...). Involvement by stakeholders and the population is only desirable at this stage if knowledge from these sources is needed to improve the quality of the assessments”* IRGC, (2005, p.35).

Aposta-se, com incidência especial, no tratamento científico dos dados, não significando, no entanto, e conforme é referido na citação anterior, que não possam ser considerados os saberes e conhecimentos dos *stakeholders*, e da população, sempre que se manifestem como contributos a ter em conta para a melhoria das estimativas e avaliações.

Situada dentro do quadro da governação do risco na esfera do *conhecimento*, a fase de *avaliação qualitativa e quantitativa do risco (risk appraisal)*, é indubitavelmente, a que mais concorre para o desenvolvimento do conhecimento científico associado aos riscos. No âmbito desta tese privilegiar-se-ão, contudo, as componentes da segunda etapa acima referida, avaliação das *preocupações*, das implicações sociais e das perceções existentes sobre o tema nos contextos sociais onde exercem a sua ação os sistemas de proteção civil a investigar. Esta nota não exclui, no entanto, que não se integrem e refiram as componentes mais *físicas* da avaliação do risco.

Para operacionalizar os procedimentos de *risk appraisal*, a UK Treasury Department publicou, em 2004 (IRGC, 2005), um documento onde “*offers a tool for evaluating public concerns against six factors which are centred around the hazard(s) leading to a risk, the risk’s effects and its management*” (p. 35).

Essa avaliação é constituída por:

- *“Perception of familiarity and experience with the hazard;*
- *Understanding the nature of the hazard and its potential impacts;*
- *Repercussions of the risk’s effects on equity (inter-generational, intra-generational, social);*
- *Perception of fear and dread in relation to a risk’s effect;*
- *Perception of personal or institutional control over the management of a risk;*
- *Degree of trust in risk management organisations”* (p. 35).

Nesta linha, outros indicadores são, entretanto, propostos, e nos finais dos anos 90 do século passado, surge uma nova concetualização, com origem no *German Council for Global Environmental Change (WBGU)*, contemplando oito critérios:

- *“Extent of damage: Adverse effects in natural units, e.g. death, injury, production loss, etc.*
- *Probability of occurrence: Estimate of relative frequency, which can be discrete or continuous.*
- *Incertitude: How do we take account of uncertainty in knowledge, in modelling of complex systems or in predictability in assessing a risk?*
- *Ubiquity: Geographical dispersion of damage.*
- *Persistence: How long will the damage last?*
- *Reversibility: Can the damage be reversed?*
- *Delay effects: Latency between initial event and actual damage.*
- *Potential for mobilisation: The broad social impact. Will the risk generate social conflict or outrage etc.?”* (pp. 35-36)

Entretanto, e após um trabalho de discussão e reflexão em torno dos conteúdos desta proposta, registando contributos alargados de diferentes especialistas e gestores do risco, é sugerido um índice de mobilização, dividido em quatro grandes elementos:

- *“Inequity and injustice associated with the distribution of risks and benefits over time, space and social status;*



- *Psychological stress and discomfort associated with the risk or the risk source (as measured by psychometric scales);*
- *Potential for social conflict and mobilisation (degree of political or public pressure on risk regulatory agencies);*
- *Spill-over effects that are likely to be expected when highly symbolic losses have repercussions on other fields such as financial markets or loss of credibility in management institution” (p. 36).*

Tratando-se de conjuntos de indicadores com manifesta importância operativa, procurar-se-á adaptar alguns dos constantes deste último índice, reformulando-os em função dos propósitos deste trabalho, na construção e recolha de elementos informativos dos tipos e graus de percepção e preocupação associados aos riscos.

A terceira fase do ciclo, respeitante à caracterização e avaliação do risco (*risk characterisation and evaluation*), constitui, genericamente, o momento em que se formula a apreciação e o julgamento em relação aos tipos de riscos, em ordem à sua subsequente gestão. Na prática, confrontam-se nesta fase, as tomadas de decisão em relação à aceitabilidade e à tolerabilidade dos riscos a tratar. Esta dicotomia, não raras vezes controversa, como se viu quando se abordou a temática da ambiguidade, encontra-se no cerne de múltiplas reflexões e discussões em torno do que é, pode, ou deve ser considerado aceitável ou tolerável.

*“The term ‘tolerable’ refers to an activity that is seen as worth pursuing (for the benefit it carries) yet it requires additional efforts for risk reduction within reasonable limits. The term ‘acceptable’ refers to an activity where the remaining risks are so low that additional efforts for risk reduction are not seen as necessary” (p.36).*

Apesar destas definições assumirem, formalmente, uma importância extrema nas opções de governação do risco, as fronteiras entre ambos os registos continuam a ser de difícil padronização, mesmo sem adicionar a esta tipologia os riscos intoleráveis. Numa breve referência, saliente-se que estes últimos são, paradoxalmente, dos que mais consenso e menos discussão apresentam, tanto na sua classificação, como das ações a tomar em relação às medidas e mecanismos relacionados com a sua gestão. O problema na governação dos riscos é entre os riscos aceitáveis e os toleráveis.

A importância dos consensos e sintonias em relação aos riscos, e aos seus problemas, abordado na fase de pré-avaliação, têm aqui a sua manifestação mais concreta. Como também já se referiu, aquilo que é risco para determinados indivíduos, pode não o ser para outros e ainda, ser considerado como oportunidade para terceiros. Do mesmo modo, o que para determinados atores e protagonistas pode ser um risco aceitável, poderá ser considerado como não aceitável (tolerável ou intolerável), para outros.

Esta dupla componente de caracterização e avaliação do risco, evidencia a dualidade associada às provas (evidências) e aos valores. Se na primeira componente está subjacente uma definição e consagração, com base em evidências, predominantemente materiais e físicas, quantificando (e qualificando) os critérios e parâmetros que irão estar na base daquilo que poderá ser entendido e considerado como aceitável e tolerável, a segunda componente (avaliação do risco), reporta-se aos valores (decorrentes das percepções e preocupações) que são atribuídas ao risco, podendo, não raras vezes, alterar o julgamento e o tipo de decisão a tomar em relação a essa aceitabilidade ou tolerabilidade. Contudo, é com base na conjugação entre as duas componentes que a matriz de opção deve ser tomada.

O IRGC (2005), distingue três situações respeitantes à matriz entre os valores e evidências. A primeira reporta-se à designada *ambiguidade interpretativa*, assente nas evidências e não nos valores; a segunda, *ambiguidade normativa*, repousa nos valores, mas não nas evidências; a terceira, refere uma ambiguidade quer nos valores quer nas evidências (p.37).

Esta tipificação constitui uma interessante ferramenta analítica para a caracterização e avaliação das opções seguidas nos processos de governação do risco.

A quarta fase do ciclo, a gestão do risco (*risk management*), é o corolário final do processo de governação, onde se definem as ações de implementação e de tomada de decisão relativas ao tipo de gestão a promover no tratamento do risco. Em primeiro lugar, é realizada uma aferição e monitorização do trabalho desenvolvido em relação a eventuais alterações e correções, mas também, com base nesses registos, tipificam-se as situações que derivaram das conclusões alcançadas. Apresentam-se três tipos de resultados, as situações intoleráveis, toleráveis e aceitáveis. Para cada uma dessas situações definem-se as ações e medidas a tomar para o seu respetivo tratamento. Assim, e no caso de situações intoleráveis, duas opções se tornam possíveis. Ou se evita o risco, abandonando as atividades que podem estar na sua origem, ou, no caso de isso não ser possível (por exemplo riscos de origem natural) procura-se reduzir e minimizar os elementos expostos e as vulnerabilidades. Esta é notoriamente uma área onde os órgãos governamentais (a segurança como uma responsabilidade do Estado) e a comunidade técnica e científica assumem um papel de grande destaque, embora não de modo exclusivo. Na situação do risco tolerável, as ações de acompanhamento e monitorização são

fundamentais para manter os riscos em níveis de razoabilidade, cujo balanço custo benefício continue a pender para este último. A participação nesta dimensão é abrangente e global, mas os gestores do risco assumem um importante papel no respetivo acompanhamento. Por último, as situações aceitáveis, decorrentes da consideração de que os riscos ou são insignificantes ou negligenciáveis, pautam-se por não justificarem sequer ações relativas a uma maior redução ou, como é o caso de alguns desses riscos, assentam na tomada de medidas assentes numa partilha e transferência dos seus impactos, como no caso dos seguros.

Para finalizar o modelo, e transversal a todo o processo, a comunicação do risco (*risk communication*) enquadra os mecanismos de relacionamento entre as instituições e atores que interagem na troca e partilha de informação sobre os diversos domínios que concorrem para a governação do risco. Múltiplas e diversas têm sido as abordagens em relação aos processos comunicacionais. De acordo com William Leiss (1996), citado em IRGC (2005, p.54), três foram as fases na evolução das práticas de comunicação do risco. A primeira fase, centrando-se na comparação entre vários riscos, consistia na transmissão para o público das componentes probabilísticas que lhes estavam associadas. Esta prática tinha como propósito subjacente a formação e educação do público desses fatores de probabilidade e, em simultâneo, potenciar o reconhecimento e aceitação das práticas levadas a cabo pelas respetivas entidades institucionais na gestão do risco. Tratava-se de considerar que se um determinado risco estava associado a determinados danos e, um outro a consequências danosas menores, então seria suposto ter-se de aceitar este último. Este tipo de asserção, assente numa lógica de mal menor, não considerava nem o contexto onde o risco se produzia, nem os valores referenciais em presença, tendo sido liminarmente recusado. A segunda fase, também de cariz unidirecional, centrando-se em ações e políticas de relações públicas, apostava em mecanismos de persuasão com o propósito de convencer que determinadas atitudes e condutas pessoais eram inadequadas face aos níveis do risco associados a esses comportamentos (por exemplo, evidenciando os malefícios e os perigos do tabagismo e do álcool), enquanto se salientava serem demasiado cautelosas e infundadas algumas das preocupações e dos receios existentes sobre certos riscos ambientais e tecnológicos, considerados de níveis de perigosidade pouco significativos. A eficácia deste modelo comunicacional, embora tendo promovido algumas alterações comportamentais ao nível individual, revelou-se também

ineficaz. A comunicação, apesar de tecnicamente persuasiva, foi considerada como uma forma de branqueamento técnico e político dos processos de gestão do risco por parte das entidades oficiais, evidenciando-se em simultâneo, o seu cariz unidirecional, em que as pessoas se constituíam como recetores passivos da mensagem. Chega-se assim à terceira fase, já marcada por uma comunicação bidirecional, e onde o público não se assume apenas como emissor ou recetor, mas também como gestor do processo de governação do risco.

Assumindo-se como uma plataforma congregadora do modelo de governação do risco, o processo de comunicação, enquanto intercâmbio facilitador de partilha do conhecimento, tem por finalidade transacionar a informação necessária que permita aos diferentes grupos lidar com os riscos e os desastres. Neste domínio, e de acordo com Morgan *et al.* (1992) e OECD (2002), citados em IRGC (2005, p. 55), quatro são as funções da comunicação do risco:

- *Educação e esclarecimento*, em ordem a informarem o público sobre os riscos e o modo respeitante ao seu tratamento, onde se inclui a avaliação e a gestão do risco;
- *Formação sobre os riscos e indução de mudanças comportamentais*, de forma a melhorar a forma de lidar com eles e com os potenciais desastres;
- *Criação de confiança nas instituições que têm a responsabilidade pela avaliação e gestão do risco*, com o propósito de garantir às pessoas que as estruturas de governação do risco estão habilitadas a lidar com eles de modo eficaz, eficiente e justo, correspondendo às expectativas e aos anseios da população;
- *Envolvimento nas decisões relacionadas com o risco e na resolução de conflitos*, permitindo que os *stakeholders* e os outros participantes colaborem no processo de governação, nomeadamente nas fases de *risk appraisal* e nas opções de gestão do risco. (IRGC, 2005, p. 55-57).

Ainda de acordo com o IRGC (2005),

*“For all four functions, risk communication needs to address the following topics:*

- *explain the concept of probability and stochastic effects;*
- *explain the difference between risk and hazard;*
- *deal with stigmatised risk agents or highly dreadful consequences (such as nuclear waste or cancer);*
- *cope with long-term effects;*
- *provide an understanding of synergistic effects with other lifestyle factors;*
- *address the problem of remaining uncertainties and ambiguities;*

- *cope with the diversity of stakeholders and parties in the risk appraisal and management phase;*
- *cope with inter-cultural differences within pluralist societies and between different nations and cultures” (p. 57).*

A comunicação do risco assume-se, portanto, como vital para todo o processo de governação. A sua importância exige, pois, um elevado grau de competência e profissionalismo na sua gestão, devendo ser garantida por elementos qualificados e especializados para esse efeito. Definido na sua matriz como processo partilhado, deve corresponder aos objetivos, preocupações, perceções dos públicos-alvo, incorporando os seus conhecimentos e experiências, usufruindo desses contributos em ordem à melhor e mais ampla consagração das medidas e políticas de governação do risco por parte do sistema social como um todo.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

## Capítulo 2

# **MODELOS TIPOLÓGICOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO: PROPOSTA TEÓRICO-ANALÍTICA**

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco



## **2. MODELOS TIPOLÓGICOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO:** **PROPOSTA TEÓRICO-ANALÍTICA**

O modelo de governação do risco do IRGC, descrito no capítulo anterior, constitui já um quadro de referência metodológico habilitado para a definição das variáveis, dimensões e indicadores de análise referentes ao propósito desta investigação. Contudo, continuam por clarificar os critérios que devem enquadrar e, em certa medida, hierarquizar, os resultados empíricos da pesquisa, permitindo a sua aplicação em relação aos sistemas nacionais das três formações sociais selecionadas. Para tal, e com essa finalidade, definem-se agora três grandes domínios conceituais, suportados em indicadores operativos específicos, que não só conferem pertinência explicativa às variáveis individualmente consideradas, como também as traduzem e integram numa perspetiva de conjunto.

Consideram-se, neste contexto, os seguintes domínios operativos:

- **Padrão Político:** *políticas diretivas/cooperativas; centralização/descentralização; prescrição, regulação e colaboração;*
- **Cidadania e participação pública:** *mecanismos exclusivos/inclusivos, comunicação, consulta e participação;*
- **Conceito de desastre e modelos de planeamento:** *os desastres como processos sociais; agentes externos, vulnerabilidades e incertezas; Preparação e resposta vs. ciclo desastres, comando e controlo vs. cooperação e coordenação.*

Discutir-se-ão os respetivos conteúdos e apresentar-se-ão, mais adiante, as inerentes conjugações entre as dimensões destas três componentes. Para já desconstroem-se os seus respetivos significados operativos, de forma a potenciar a sua ulterior agregação na proposta de quadro teórico que se encontra subjacente aos modelos tipológicos de governação do risco, e das formas de cidadania que constituem o âmbito desta tese.

## 2.1. DOMÍNIOS OPERATIVOS DA GOVERNAÇÃO DO RISCO

### 2.1.1. Padrões políticos: centralização e descentralização; sistemas coercivos e sistemas cooperativos

Como se depreende, uma das componentes fundamentais deste trabalho prende-se com a *definição das políticas* em relação ao estilo, ou tipo de mandato – diretivo ou cooperativo -, da governação praticada, no âmbito dos respetivos sistemas nacionais. Conforme salienta Britton (2007),

*“Studies in various countries have identified approaches that range from exclusive “top-down” central government-only directed efforts, to styles that encourage “bottom-up” all-of-nation cooperative- measures, as well as versions in between. However, detailed analyses of specific national approaches to the management of disaster risk that go beyond mere structural description (...) and legal narratives (...) are few and far between, especially with respect to effectiveness against specific criteria, strategic development, or links to other areas of significant national-level actions. Cross-cultural studies of disaster management systems are also relatively rare.”* (p.348)

Um breve parêntese para referir que o artigo de Britton (2007) é ele próprio uma análise comparativa entre três países relativamente à organização dos respetivos “sistemas nacionais de proteção civil”, Japão, Nova Zelândia e Filipinas.

A distinção entre modelos de cariz diretivo e modelos de cunho cooperativo é, portanto, um dos vetores analíticos que mais contribuem para o conhecimento e a explicação dos modos e características de gestão veiculados pelos respetivos sistemas nacionais. Saliente-se que uma leitura que apostasse simplesmente na identificação dos parâmetros de uma boa governação, em oposição a outros considerados de uma governação menos conseguida, traduziria já, com certeza, resultados interessantes para efeito da presente dissertação. Contudo, é objetivamente fulcral tipificar os sistemas em presença, enquadrando-os, teoricamente, em modelos explicativos das suas principais características idiossincráticas.

Conforme atrás referido, os estudos comparativos entre sistemas nacionais, nas dimensões da gestão do risco e dos desastres, são *relativamente raros*. Na literatura consultada, uma das referências mais importantes, e provavelmente um dos primeiros trabalhos de investigação no domínio comparado nestas áreas temáticas, é o que resultou na dissertação de doutoramento de McLuckie (1977). Este investigador norte-americano estudou o modo como os contextos políticos, económicos, culturais e sociais de três países – Itália, Japão e Estados Unidos da

América, se relacionam, interferem e condicionam a forma de lidar com os desastres naturais. A sua construção de partida, foi definida através da afirmação de que “*societal context will affect the nature in which disaster functions are performed*” (McLuckie, 1977, p. 5). Para tal, numa abordagem que define como uma perspetiva simultaneamente institucional e estrutural, examina um conjunto alargado de variáveis, cruzando-as com os efeitos decorrentes da organização, preparação, resposta e recuperação desses países face a determinados desastres naturais que, previamente, selecionou. Neste quadro, analisou quais as funções desenvolvidas em cada uma das respetivas fases, onde elas tiveram lugar, e que organizações, grupos e indivíduos nelas participaram. O pressuposto básico era perceber quais os níveis de centralização política existente nas respostas aos desastres. Para tal, e na introdução do seu trabalho, definiu as seguintes hipóteses de pesquisa:

*“At what levels of governments are key decisions made? Does the level of decisions making vary according to normal times versus disaster periods and/or policy decisions versus operational decisions? Is there a different pattern of decision making in disaster response functions in a decentralized nation as contrasted to a centralized nation?”* (p. 1)

Deixando de lado grande parte da *perspetiva teórica e metodológica* do trabalho de McLuckie (1977), direciona-se a atenção, para efeitos da presente dissertação, para duas das mais importantes noções da sua tese: os conceitos de **centralização** e **descentralização**. De acordo com este autor norte-americano,

*“Centralization, (...) is viewed in two ways: as the structure of power in a system and as the pattern of decision making. Viewed as the structure of power, centralization falls on a horizontal axis and a vertical axis. (...) the horizontal distribution of power as a functional distribution on the same level. In the political institution, this refers to the allocation of power between the executive, legislative, and judicial branches of government. A decentralized nation on the horizontal axis is one in which these three branches of government are “functionally autonomous,” and a centralized nation is one in which there is complete dominance of government by one branch or by an extragovernmental agency. Italy, Japan, and the United States are all ranked as nations where there is a significant distribution of horizontal power among these three branches of government”* (p. 10).

Algumas ideias principais, numa pequena síntese. Em relação ao *conceito de centralização*, duas perspetivas em presença:

- Por um lado, a *estrutura do poder dentro do sistema governamental*, assente nos eixos vertical e horizontal, sempre com predominância do nível de governo central. O eixo vertical é representativo do nível pelo qual esse poder é distribuído em relação aos três ramos do governo: executivo, legislativo e judicial, registando-se o domínio de um deles sobre os restantes. O eixo horizontal caracteriza-se por uma distribuição funcional do mesmo nível de autoridade pelos três ramos. Em relação a esta estrutura de poder, e de modo

a complementar e clarificar os pressupostos aqui presentes, recorre-se uma vez mais a Britton (2007) que, na proposta de *dez tarefas governamentais associadas à gestão do risco de desastres*, salienta os requisitos regulamentares (*regulatory requirements*) como uma das importantes e instrumentais funções governativas no equilíbrio de valores dentro da sociedade:

*“Sovereign governments typically comprise three distinct sets of offices, which together distinguish it from other sectors. The role of the legislature is to make the law; the executive is responsible in formulating proposals for new laws and for implementing the law; and the judiciary is responsible for interpreting the law and its application in specific cases. These functions provide the machinery through which government maintains community values. The level of importance a nation places on disaster management is reflected in wider community values; changes in those values are legitimated through governmental processes that enact, implement, and review regulatory functions”* (p. 366);

- Por outro lado, um *padrão de tomada de decisão*, entendido, de acordo com diversos autores citados por McLuckie (1977), quer como *decisões de alto nível*, quer como o *envolvimento de poucos participantes nos processos decisórios*, quer, ainda, pela circunstância das *decisões se encontrarem fora das competências das hierarquias subordinadas*, embora requerendo a sua concordância e aceitação.

Relativamente ao *conceito de descentralização*, nesta formulação teórica, ele pode ser traduzido também em dois domínios analíticos. Em relação ao eixo horizontal, define-se pelo grau de autonomia funcional dos três referidos ramos do governo. Já no eixo vertical, assenta na distribuição de poder e de competências nos níveis do próprio sistema governamental. A este propósito McLuckie (1977) considera que Itália e Japão podem ser classificados como países centralizados, dado a verticalidade unitária dos seus sistemas, enquanto, devido ao *federalismo efetivo* dos EUA, o país é considerado descentralizado, devido à autonomia existente entre os seus níveis governamentais, federal e regionais (p. 10).

Outra importante referência em relação a estudos comparativos no domínio dos padrões políticos é o que resulta do trabalho de May *et al* (1996). Contrariamente às tendências mais direcionadas para os estudos globais do ambiente, e dos respetivos regimes e instrumentos regulatórios de prevenção das consequências dos danos ambientais, a ênfase neste trabalho é colocada na análise das *políticas intergovernamentais, coercivas e cooperativas*, de governação e gestão ambiental.

Tendo por base uma avaliação tripartida – Nova Zelândia, New South Wales na Austrália e Florida nos EUA -, a investigação centra-se nas relações existentes entre os níveis verticais de governação de cada país, distinguindo entre *mandatos coercivos e cooperativos*. São questionadas as formas como se processam e implementam as políticas públicas ambientais e de gestão do risco, numa ótica das determinações e compromissos – coercivos ou cooperativos - que se estabelecem entre os vários níveis de governo, no fomento da promoção da sustentabilidade ambiental. De acordo com os autores,

*“This book examines what we label ‘cooperative intergovernmental policy’ as an approach to fostering stronger environmental management by local governments and as a means for enhancing sustainability (p. 2).*

Discutem-se, a este propósito, as relações marcadas por equilíbrios diferenciados consoante os contextos políticos e sociais em causa. Nuns casos, caracterizados por *mandatos intergovernamentais cooperativos*, evidenciam-se genericamente compromissos e uma sintonia em relação às finalidades e objetivos a cumprir. Nos outros casos, de *mandatos intergovernamentais coercivos*, prevalecem descontinuidades, e inclusive antagonismos, nas relações, devido às normas e às regras prescritivas das disposições institucionais impostas pelos governos de escalão superior. As formulações cooperativas concorrem para uma autonomia das *administrações locais*, potenciando a inovação e o empenho na prossecução dos projetos e programas, funcionando as *administrações centrais* como parceiros referenciais de suporte à capitalização de meios e condições não passíveis de acionar localmente. Já os mandatos coercivos, que partem do pressuposto de que os *governos locais* são um repositório meramente executivo das determinações regulamentares das *administrações centrais*, traduzem-se pela imposição diretiva de requisitos prescritivos, resumindo a intervenção a um mero ato formal de cumprimento.

*“Coercive intergovernmental policies impose innovation from above. The burden is on higher-level governments to devise better ways, which then can be implemented by local governments. Cooperative intergovernmental policies seek innovation from below in allowing opportunities for experimentation by local governments. The burden is on local governments to figure out appropriate solutions and to make adjustments if they prove problematic” (p. 5).*

Enquanto nos modelos *cooperativos* os governos de escalão inferior atuam como *administradores de regulação*, adequando os recursos e meios às metas que partilham com os governos de nível superior, nos modelos *coercivos* são considerados como *agentes reguladores* no cumprimento estrito das normas prescritas superiormente. Conforme salientam os autores, as *lógicas coercivas* são

*mais paternalistas*, impondo aos escalões inferiores as ações consideradas apropriadas, no pressuposto de que as determinações, por todos conhecidas, sejam cumpridas cabalmente. O seu não cumprimento, ou mesmo os desvios face às normas prescritas, implica sanções. *A ótica cooperativa é menos paternalista*. Parte-se do princípio que os governos de escalão inferior partilham e corroboram as determinações existentes, competindo-lhes a implementação das ações específicas à sua concretização.

Uma síntese agregadora das principais características distintivas entre as duas formulações, coercivas e cooperativa, é apresentada na tabela nº 2.

A riqueza substantiva do conteúdo da tabela nº 2 permite, de forma clara, entender as diferenças entre os dois tipos de formulações em causa, e as respetivas consequências nas relações intergovernamentais. Numa breve síntese explicativa, selecionam-se algumas notas de referência:

- Em primeiro lugar, no que se refere ao papel dos escalões inferiores de governo, a distinção já atrás referida entre agentes e administradores reguladores;
- Em segundo lugar, face à ênfase dos mandatos intergovernamentais, a diferenciação nas prescrições consiste em que, nas formulações coercivas as ações e processos são regulados, especificando-se as condições dessa regulação, enquanto nas cooperativas, embora os processos e os objetivos também sejam prescritos, especificam-se as componentes de planeamento e de desempenho, e não as ações e resultados;
- Em terceiro lugar, no que respeita ao controlo dos governos de escalão inferior, duas formas de monitorização. No caso coercivo, prevalece uma forma fiscalizadora e sancionatória, ou seja, a obrigatoriedade de cumprimento dos processos e regras prescritas. No modelo cooperativo, a monitorização efetua-se em relação aos resultados e à avaliação dos progressos, diminuindo o cariz fiscalizador no cumprimento dos procedimentos;
- Em quarto lugar, relativamente às assunções intergovernamentais de implementação, a conformidade é vista como um potencial problema no caso coercivo, apontando-se para a padronização e uniformização na aplicação

das políticas. O oposto na situação cooperativa, a conformidade deixa de ser um problema. Existe uma discreta autonomia local no desenvolvimento das políticas;

- Em quinto lugar, e respeitante à origem das políticas de inovação, essa génese encontra-se, nos modelos coercivos, nos governos de nível superior, enquanto no segundo caso, cooperativo, localiza-se nos governos de nível inferior;
- Em sexto e último lugar, em relação à ênfase da implementação, no modelo coercivo, os mecanismos de adesão às prescrições políticas e às normas são induzidos através de compromissos “calculados”. No modelo cooperativo, a aposta é no reforço das capacidades locais para melhor prosseguir e alcançar os objetivos políticos estabelecidos, melhorando-se, normativamente, os compromissos.

Os pressupostos subjacentes à governação e gestão intergovernamental, prendem-se com a consideração de que as diferentes políticas, assentes em modelos coercivos ou em modelos cooperativos, produzem, genericamente, resultados distintos. Acresce ainda que as situações podem ser, especificamente, mais ou menos amplificadas, se se considerarem também os modelos político-administrativos em presença. Conforme refere Ribeiro (1995),

*“As dinâmicas interventivas que se processam são atravessadas por formas de articulação que assumem, ou podem assumir, diferentes e diversificadas combinações. Consoante as situações, e os contextos sociais em presença, podem verificar-se processos de convergência sistémica e de negociação relacional com resultados que tanto podem consistir no estabelecimento de alianças com reflexos em cumplicidades e solidariedades, como podem apresentar lógicas de confronto social, com manifestação em tensões e conflitos” (p. 42).*

Jogam-se aqui relações de compromisso e de poder que, consoante os casos, e conjuntamente, promovem alianças por exemplo, entre níveis regionais e locais contra o nacional, ou os níveis estaduais e locais contra o federal. Menos frequente, embora não descartáveis, as alianças contrárias, ou seja, entre os escalões nacional e regional em oposição ao local e os níveis federal e estadual contra o local. Referenciando o papel dos concelhos regionais na Nova Zelândia, May *et al* (1996) afirmam que a pesquisa,

*“(...) of local councils shows that their staff turn more often to regional councils for information and assistance in developing policy and plans than they turn to other sources of government information (...) The clear intent of the cooperative policy is that regional councils are viewed as partners with, rather than superior to, local councils.” (p. 123)*

**Tabela nº 2 - Conceção das políticas intergovernamentais<sup>18</sup>**  
**(Comparação das características políticas)**

CARATERÍSTICAS	FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS COERCIVAS	FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS COOPERATIVAS
Papel dos governos de escalão inferior (estado, regional ou local)	Agentes reguladores: imposição de regras ou regulamentos estabelecidos pelos governos de nível superior	Administradores reguladores: desenvolvem e aplicam regras que são consistentes com os objetivos de nível superior
Ênfase do mandato intergovernamental	Prescreve ações e processos de regulação. Especifica as ações e condições de regulação, juntamente com os processos e planos requeridos.	Prescreve processos e objetivos. Especifica as componentes de planeamento e suas considerações, juntamente com metas de desempenho
Controlo dos governos de escalão inferior	Monitorização para cumprimento dos procedimentos. Execução e sanções pelo não cumprimento dos prazos, por não aderir ao processo prescrito, ou por não impor as regras prescritas	Monitorização para um cumprimento substantivo com uma observância mais limitada para a execução dos procedimentos. Sistemas de monitorização para avaliar os resultados e os progressos em relação a eles
Assunções acerca da implementação intergovernamental	A conformidade como potencial problema. Necessidade de uniformidade na aplicação de políticas	Conformidade não é um problema. Necessidade de discricção local no desenvolvimento das políticas.
Origem das políticas de inovação	Governos de nível superior	Governos de nível inferior
Ênfase de implementação	Induzir a adesão a prescrições de políticas e normas regulamentares. Construção de compromisso "calculado" como principal meio de induzir o seu cumprimento.	Reforço das capacidades dos seus subordinados para alcançar os objetivos políticos. Melhoria do compromisso "normativo" como principal meio para induzir o seu cumprimento.

<sup>18</sup> Fonte: May, Peter, J.; Burby, Raymond, J.; Ericksen, Neil. J.; Handmer, John W.; Dixon, Jennifer E.; Michaels, Sarah; Smith, D. Ingle (1996) – Environmental Management and Governance – Intergovernmental approaches to hazards and sustainability, Routledge, London (tradução livre do original).



Uma das causas que se encontra por detrás desta *desconfiança* reside na preocupação manifestada pelos governos locais, de que os *serviços e estruturas governamentais*, enquanto *braço administrativo do poder legislativo* (p. 90), apenas assumem posições meramente consultivas ou de cariz legislativo, ao contrário dos concelhos regionais. Inversamente, também as administrações centrais manifestam dúvidas e resistências em relação aos governos locais. Citado em Britton (2007),

*“Norton highlights the lack of central government trust in local capability and the tendency of central bureaucracies to turf silo, which he sees as an impediment in moving from the conventional response/reactive approach to the new environment of disaster risk management”* (p.365).

Em jeito de síntese, e numa avaliação expedita das virtudes e constrangimentos dos mandatos intergovernamentais coercivos e cooperativos, socorre-se, uma vez mais de Britton (2007) quando, em relação ao trabalho de May *et al* (1996), afirma:

*“They concluded that no matter what the approach taken to induce local governments to deal with environmental and hazard management issues, a “commitment conundrum” prevailed: when forced under coercive mandates (such as in parts of the United States), participation is either half-hearted or political back lash can result; however, when encouraged to take on these problems but not forced to do so under a cooperative mandate (as the case with New Zealand and some Australian states) local governments tend to drag their feet. In either case, it leaves a challenge for policy makers to figure out how to build commitment to hazard management and sustainable environmental goals”* (p. 350).

Dentro ainda da dicotomia dos mandatos intergovernamentais coercivos e cooperativos, far-se-á ainda uma breve incursão ao artigo (*draft paper*) de Henstra (2010).

O autor examina as alterações produzidas pela publicação, em 2003, da *Emergency Management Act*, em Ontário, no Canadá, que alterou de forma significativa as responsabilidades do planeamento de emergência que estavam cometidas aos governos municipais. Trata-se aqui de uma mudança do que eram formas de gestão intergovernamental cooperativas, para uma nova postura de cariz mais coercivo.

Durante muito tempo, os municípios da província de Ontário dispuseram de autonomia e autorização para definir o planeamento e a preparação para as emergências, com base na consideração de que

*“(...) their extensive knowledge of the community equips municipal governments with critical information necessary to design effective emergency management programs. Local first responders, such as police, firefighters and emergency medical services personnel, are a source of valuable knowledge and experience, which emergency planners can draw upon to diagnose emergency-related needs and develop policy proposals. Every community faces different risks, so local officials are arguably best positioned to determine the appropriate scope and content of preparedness measures (Newkirk, 2001) (p. 4).*

Contudo, de acordo com o autor, estas prerrogativas foram sendo deixadas para plano secundário, quando não mesmo abandonadas. A justificção para esta menorização da importância da organização dos instrumentos de proteção civil, decorre de variadas razões.

Por um lado, e em primeiro lugar, uma falta de cultura política por parte dos dirigentes e autarcas dos municípios daquela região canadense. Efetivamente, embora sujeitos a uma panóplia de potenciais emergências – tempestades de neve e gelo, acidentes industriais, ferroviários, etc -, em que a resposta depende da organização e da preparação dos respetivos sistemas municipais, prevalece ainda o pressuposto que a esses tipos de desastres se encontra associada uma baixa probabilidade, não se justificando grandes investimentos neste tipo de sistemas. Acresce ainda, em segundo lugar, decorrente dessa consideração, que a canalização de fundos em mecanismos e equipamentos de resposta de emergência hipotecam a possibilidade de alocar essas verbas noutro tipo de intervenções e obras, com certeza mais emblemáticas e diretamente visíveis para os objetivos, quer dos autarcas, quer dos munícipes. Em terceiro lugar, a falta de pressão por parte dos cidadãos, e de outros grupos que, conforme tem sido amplamente estudado, apenas consideram a inclusão das questões de segurança nas suas agendas quando são, direta ou indiretamente, afetados pelos efeitos e consequências desses acontecimentos.

*“(...) local residents typically underestimate the likelihood of an emergency and therefore do not perceive a pressing need for extensive planning and management. The probability of these events is low enough that most citizens do not prepare themselves, let alone organize with others to demand public investment in this area (Larsson and Enander, 1997)”. (p. 4)*

Por último, o princípio, fortemente enraizado, de que sendo a responsabilidade da segurança uma competência do Estado, este não deixará de intervir sempre que necessário e justificável, colmatando as insuficiências e *deficits* dos outros níveis governamentais.

Assiste-se, portanto, a um potencial paradoxo na relação que se define e estabelece nos domínios da democracia participativa, mesmo ao nível intergovernamental. Se, por um lado, se assiste a reivindicações por parte dos governos locais, associados a maior autonomia e liberdade de ação, por outro lado, registam-se comportamentos em sentido contrário, implicando ou conduzindo a uma maior intervenção do poder central nas suas próprias áreas de governação. Conforme salienta Henstra (2010),

*“In comparing the efficacy of co-operative versus coercive intergovernmental policy designs in achieving similar policy goals, May and Burby (1996) conclude that co-operative policies can be*

*effective when commitment to the policy objectives among subordinate governments is high, but that coercive policies are more effective in securing compliance when commitment is low". (p. 4)*

A abordagem e a discussão que se queira fazer sobre os mandatos intergovernamentais coercivos vs. cooperativos, não assenta numa simples leitura maniqueísta de modelos melhores e modelos piores. Se, para efeitos teóricos, esta dicotomia apresenta pertinência analítica, já em termos práticos, o modelo explicativo que está mais perto da realidade é resultante de combinações híbridas. Tal não significa, contudo, o predomínio e o peso de uma orientação em relação à outra. O jogo de convergências, e divergências, assenta muito, e entre outros fatores, em conjunturas, resultados e situações práticas. A relevância, portanto, e conforme já referido anteriormente, prende-se com os contextos políticos, económicos, culturais e sociais que, conjugadamente com as matrizes político-institucionais determinam as opções de governação do risco existentes: *coercivas e diretivas* por um lado, e *cooperativas e colaborativas* por outro.

### **2.1.2. Cidadania inclusiva e exclusiva; envolvimento público**

Enquanto domínio simultaneamente analítico e operativo a noção de cidadania constitui uma importante dimensão concetual para a compreensão dos modelos de governação do risco. Assume-se a afirmação de Somers (2008) de que,

*"citizenship at its most basic is a mechanism for inclusion and exclusion, and thus a means for establishing or prohibiting membership in political entities that vary in scale from supranational to local". (p.21)*

Pretende-se, através de uma leitura do enquadramento jurídico-administrativo, e do funcionamento operativo, dos três sistemas de governação do risco aqui considerados, perceber como são integrados, ou não, os cidadãos na eventual conceção das políticas existentes e na respetiva implementação das subseqüentes ações. Para tal, e num primeiro momento, promove-se com base no trabalho de Somers (2008) a desconstrução analítica do conceito de cidadania, evidenciando-se as suas respetivas características identificadoras em relação ao propósito desta tese.

No seu emblemático livro, *Genealogies of Citizenship*, Somers (2008) apresenta uma teoria de cidadania enquadrando-a numa estreita relação no que designa serem, genericamente, os *três pilares da governação*: o *Estado*, o *mercado* e a *sociedade civil*. Salientando as especificidades de cada um deles, a sua dissertação desenvolve-se em torno das relações e práticas que se estabelecem entre esses *três pilares*, sobre os

quais apresenta as várias interações e analisa as várias fases de constituição, afirmação e negação do processo de cidadania.

Partindo da criação de múltiplas genealogias de cidadania e *apatridia*<sup>19</sup>, refere serem genericamente comuns a todas elas os “*conflicts over the balance of power among institutions, practices and discourses of states, markets and civil societies*” (p.1), concluindo que os antagonismos daqui decorrentes, tanto podem resultar em regimes sociais relativamente democráticos com inclusão de direitos de cidadania como, pelo contrário, em regimes que considera de exclusão social, com omissão desses mesmos direitos. Esta dicotomia depende da relação de forças que se estabelece na esfera política entre a sociedade civil e o estado social, e a sua capacidade de contra balancear o que designa serem “*the corrosive effects of market-driven governance*” (p.1).

Constituindo uma abordagem crítica e incisiva dos regimes neoliberais, a autora centra a sua leitura na construção de uma linha explicativa das relações existentes nas sociedades atuais, identificando o que entende serem as suas duas principais e mais importantes consequências epistemológicas: o *fundamentalismo de mercado* e a *contratualização da cidadania*. Faces de uma mesma moeda, enquanto o primeiro – *fundamentalismo de mercado* -, se pode traduzir na *transferência dos assuntos da vida social e da esfera pública para os mecanismos de mercado*, o segundo – *contratualização da cidadania* -, na mesma linha, consiste na *reorganização das relações entre o Estado e os cidadãos, transferindo direitos e obrigações não contratuais, para lógicas e práticas de mercado*, assentes na troca de bens e serviços (p.2). Daqui resultam enormes desequilíbrios nas relações entre o Estado, com os mercados por um lado e, com a sociedade civil por outro lado, com os inevitáveis e incontornáveis efeitos práticos na vida das populações, nomeadamente nos seus direitos de cidadania. Desaparecem, neste sentido, os limites que protegiam a esfera pública e a sociedade civil da penetração dos mercados, repercutindo-se na diminuição dos direitos existentes de grande número de cidadãos, com ênfase para os indivíduos, grupos e classes mais desfavorecidas e vulneráveis socialmente, pois esses direitos são agora encarados como bens transacionáveis e, portanto, adquiridos ao abrigo das leis da oferta e da procura.

---

<sup>19</sup> No original “*statelessness*”

Nesta construção teórica destaca-se uma dimensão analítica particularmente interessante. Dentro da formulação do conceito de cidadania sobressai a dicotomia, aparentemente paradoxal, de que os direitos, apesar de concebidos enquanto possessões individuais, constituem bens públicos. Efetivamente, algumas das narrativas e das percepções que se constroem em torno da cidadania privilegiam, frequente e comumente, uma lógica onde os direitos e as obrigações se apresentam como atributos mais ou menos individualizados. Contudo, se de facto o exercício desses direitos é de ordem individual, no entanto, “*can only be sustained by an alliance of public power, political membership, and social practices of equal moral recognition*” (p.5). A cidadania, apresentada como o *direito a ter direitos*, repousa no exercício da liberdade, igualdade e participação, em relação aos vários domínios onde ela pode ser desenvolvida. Entre outros direitos, de *jure e de facto*, salientam-se os que derivam das liberdades civis e legais, da igualdade do acesso à justiça, dos de participação democrática, mas também os que decorrem da garantia de condições de vivência socioeconómica com dignidade, todos eles devidamente enquadrados no abrangente direito de inclusão social que, de forma significativa permitem a respetiva consagração do ideal de cidadania. O conceito de inclusão social assume uma importância decisiva, na medida que é através dele que se potencia o direito de reconhecimento pelos outros, evidenciando os valores e os padrões de igualdade e pertença social. O reconhecimento moral e social é assim uma dimensão vital da cidadania. Conforme refere Charles Taylor, citado por Somers (2008), “*due recognition is not just a courtesy but a vital human need*” (p.6).

Presente na discussão sobre uma conceção suportada no *direito a ter direitos* decorre uma outra reflexão em torno da relação entre direitos de cidadania e de direitos humanos, que embora frequentemente considerados como indivisíveis, evidenciam teórica e epistemologicamente determinadas diferenças nas suas dimensões analíticas e explicativas. Uma primeira distinção pode ser encontrada na circunstância de que,

*“citizenship is a relational and inclusionary right whose claim to universality is only partial and internal as it has purchase only in the context of membership in a particular political and/or social body (...) human rights, by contrast, are believed to be possessed by all humans for the simple reason of their being human”* (p.6-7).

Reporta-se, portanto, que os direitos humanos são ontológicos, derivados da existência do ser humano em si mesmo, ou seja, esses direitos decorrem da simples razão dos indivíduos serem humanos. Já os direitos de cidadania, contudo, exercidos em âmbitos e territórios sociopolíticos delimitados, espacial e culturalmente, são considerados

como sociais, resultando de processos construídos socialmente. A importância desta divisão conceptual é decisiva. Os seres humanos não adquirem cidadania pelo simples facto de existirem. Conforme salienta Étienne Balibar, citado também por Somers (2008), “*man does not make citizenship; citizenship makes the man*” (p.7). O *direito a ter direitos* não é, portanto, um resultado da própria existência humana, antes necessita, para a sua consagração social, de assentar em alicerces institucionais, suportados, quer histórica, quer estruturalmente. Esta formulação entre cidadania e direitos humanos encontra reflexo nos trabalhos de Hannah Arendt, autora que constitui uma das grandes e importantes referências de Somers (2008). Essa filósofa alemã, referindo que a cidadania respeita ao *direito a ter direitos*, argumenta, no entanto, que, apesar de importantes, não são suficientes apenas os direitos civis, jurídicos ou sociais. A estes acrescentam-se os primeiros e fundamentais direitos de “*recognition, inclusion, and membership in both political and civil society*” (Somers, 2008 p.25). Assim, para além da distinção entre direitos de cidadania e direitos humanos, os primeiros devem ainda ser entendidos na dupla componente *de jure e de facto*. Conforme refere Somers (2008),

*“I take the right to have rights to involve two analytic levels of rights. The first right is to membership in a political body, and thus the right to be recognized by others as a moral and full part of the human community”.* (p.26)

Relativamente ainda aos direitos humanos e aos direitos de cidadania, saliente-se que se trata aqui de um confronto entre escolas de pensamento, com as inerentes consequências e implicações que, num caso, direitos humanos, se direccionam explicativamente para as determinantes naturais da natureza humana e, no outro, direitos de cidadania, para as condicionantes da vida em sociedade.

Conforme já anteriormente referido, encontra-se subjacente em toda esta construção teórica da cidadania uma análise profunda das relações estabelecidas entre o Estado, os mercados e a sociedade civil, como os *três pilares da governação*. As diferentes combinações, decorrentes das articulações e interações, tanto conflituais como consensuais, que esses três pilares podem assumir, constituem a matriz fundamental da explicação da forma como a cidadania é ou não exercida, e quais as implicações que se manifestam relativamente aos mecanismos de inclusão ou de exclusão social. Não é obviamente despiciente desta temática as formulações teóricas que se constroem e organizam em relação às diferentes leituras por parte das distintas correntes de pensamento em presença. Refletindo cada uma delas um princípio e um

fundamento central em relação às assunções subjacentes às suas componentes identificativas e explicativas, Somers (2008) refere que,

*“For liberalism, it is liberty, autonomy, and natural rights; for republicanism, it is equality and political participation; for communitarianism, it is moral self-regulation and duty; and for ethnonationalism, it is ethnic belonging to the nation” (p.27).*

Condição importante na prossecução dos direitos de uma cidadania verdadeiramente inclusiva é a existência de uma sociedade civil como um pilar forte, e com capacidade para poder interagir, relacionalmente, com o Estado e os mercados, na defesa das tentativas de hegemonização frequentemente intentadas por esses outros dois pilares da governação. A sociedade civil é o tabuleiro onde se manifestam as ações e jogam as reivindicações dos movimentos sociais e das organizações associativas, em prol da garantia da consagração de políticas sociais não contratualizadas nos mercados, e da proteção dos direitos, *de facto*, em relação às condições de dignidade da existência humana. Conforme salienta Smismans (2009), a cidadania implica uma conceção mínima de sociedade civil, salientando a este propósito, que a cidadania se traduz no reconhecimento de direitos democráticos de participação na sociedade civil. Considera, inclusive, ser a cidadania, enquanto definição de direitos e obrigações políticas dos cidadãos, o resultado da luta política da sociedade civil pela sua emancipação (p.59). Assume, assim, o registo de uma estreita conexão entre os conceitos de cidadania e de sociedade civil.

Inerente à conceptualização de cidadania está sempre presente, conforme se tem vindo a salientar, uma componente não só de pertença, mas sobretudo de participação. O direito de intervir e colaborar na vida pública é um domínio teórico que acompanha a discussão e o tratamento deste conceito. Não deixa de ser relevante, recorrendo novamente a Smismans (2009), a consideração de que a cidadania mais do que um estatuto de participação na vida pública, tem sido entendida em termos dos *direitos e identidades* que se lhe encontram subjacentes (p.67). De que modo e como podem, e devem participar os cidadãos? Será a cidadania, na sua dimensão de participação, apenas uma concetualização mitificadora de uma ideologia liberal, tendente a justificar e legitimar formalmente direitos que, na prática, não se traduzem em consequências, repercutindo-se numa soma nula?

Este é um outro domínio de análise de extrema importância e que ganha relevância quando se aborda a questão da pertença e participação pública. Embora se assuma a existência do cidadão, enquanto conceito ideológico e como recetor de políticas e decisões, o seu papel na definição dessas mesmas políticas e respetivas ações de

governança é francamente reduzido ou mesmo zero. Já em relação à sociedade civil esta não deixa de constituir um referencial omnipresente nas representações e discursos que se promovem sobre a participação pública. As suas características simbólicas permitem, por um lado, um determinado tipo de abstração, referenciando-a (sociedade civil) genericamente sem uma conotação específica e concreta e, por outro lado, designar organizações de diversos e variados âmbitos que se constituem como intermediários sobretudo na relação com o Estado. Poder-se-á entender sociedade civil enquanto somatório de todas as estruturas organizacionais, cujos membros têm objetivos e responsabilidades que são do interesse geral, atuando, simultaneamente, como mediadoras entre as autoridades públicas e os cidadãos. A constituição dessas estruturas organizacionais, ou associações, manifesta-se de múltiplas formas podendo assumir objetivos, funções e interesses diversificados, seja enquanto grupos de pressão, de regulação ou de arbitragem.

As representações e os trabalhos de pesquisa em torno dos mecanismos de participação pública dos cidadãos têm constituído um campo de grande amplitude, interessando e congregando a investigação por parte de várias disciplinas científicas. Não se pode, contudo, e de uma forma geral, deixar de salientar prevalecerem em grande parte das perceções e das narrativas públicas, a referência ao reduzido investimento por parte dos órgãos governamentais em relação à constituição de programas e ações políticas que possibilitem e incentivem a participação dos cidadãos na vida coletiva em geral, e na governança do risco em particular. Genericamente, e de acordo com Rowe & Frewer (2005), a participação pública consiste no envolvimento dos indivíduos e da população em todas as fases de um processo de construção e desenvolvimento de uma determinada iniciativa da governança.

*“A general definition of public participation with which few would argue is the practice of involving members of the public in the agenda-setting, decision-making, and policy-forming activities of organizations/institutions responsible for policy development.” (p.253)*

De acordo com a tipologia proposta por estes autores, que definem como *envolvimento público*, podem ser considerados três tipos de fluxos de informação, traduzidos em processos de *comunicação pública*, de *consulta pública* ou de *participação pública*. A distinção que se encontra subjacente a esta tipologia de fluxos informativos resulta do modo como se articula o relacionamento entre o público e os promotores ou patrocinadores das iniciativas de governança.

Assim, e no que respeita à *comunicação pública*, trata-se de um processo de sentido único, dos promotores/patrocinadores da iniciativa em direção aos cidadãos, mas onde



estes se constituem como meros e passivos recetores da mensagem, não interferindo nem a modificando. De acordo com Rowe e Frewer (2005), consiste num mecanismo onde se procura maximizar e transferir a informação tida como significativa para o maior número de populações, selecionadas como relevantes de acordo com os objetivos traçados, de modo a que ela seja processada eficientemente pelos respetivos recetores (p.263).

O processo de *consulta pública*, na sua essência, inicia-se igualmente no campo dos promotores/patrocinadores da ação. O fluxo informativo, também unidirecional, processa-se para o público pelos responsáveis da referida iniciativa, não se registando qualquer forma de diálogo formal entre ambas as partes. A orientação neste caso apenas difere da comunicação pública, dado existirem escolhas a efetuar, embora balizadas pelos promotores/patrocinadores da ação que selecionam a informação relevante a colocar em processo de *consulta pública*. Poder-se-á salientar existir um fluxo informativo direcionado do público para os promotores, mas, contudo, ele encontra-se delimitado formalmente enquanto respostas e escolhas previamente formatadas.

Na *participação pública*, por último, o registo dos fluxos é nos dois sentidos, dos promotores/patrocinadores para o público e vice-versa, caracterizando-se pela promoção de diálogo entre ambas as partes. Verifica-se uma discussão, partilha e negociação sobre os processos em análise, procurando que a informação pertinente circule entre promotores e os públicos significantes na matéria, para que o seu respetivo tratamento se efetue da forma mais eficiente e precisa de acordo com os objetivos traçados.

A metodologia de aplicação destes processos é de índole variada, abrangendo técnicas diferenciadas para a sua aplicação. Não raras vezes, é neste domínio aplicativo que se registam as maiores dificuldades na implementação dos processos de *envolvimento público*. Conforme salientam Rowe e Frewer (2005), reportando-se à consulta e participação pública, dois mecanismos, entre outros, são frequentemente considerados:

- Num primeiro caso, a presença ou ausência de um facilitador adaptativo, ou seja, alguém que desempenhe o papel de gestão e moderação do processo, incentivando e dinamizando os participantes de modo a promover uma maior atividade e rentabilização da discussão e do tratamento das matérias em debate. Como se depreende, podem resultar daqui vantagens ou inconvenientes, em

função de um conjunto de circunstâncias relacionadas com múltiplos aspetos. A ausência ou presença de um facilitador é, desde logo, um fator importante a ter em linha de conta. No caso da ausência, uma maior liberdade de escolha versus possível apatia. Na situação de presença, maior direcionamento da discussão ou escolha versus reorientação positiva face aos propósitos e finalidade em causa;

- No segundo caso, encontram-se vetores relacionados com os procedimentos de recolha de informação, nomeadamente em pesquisas, avaliações ou representações sobre determinados temas, através, por exemplo, da aplicação de instrumentos e técnicas de notação. De acordo com Rowe e Frewer (2005),

*Mechanisms that only allow respondents to choose among two or more options (e.g., referenda or a survey requiring ratings on a scale or set questions) are “closed,” whereas those that allow free responses (e.g., focus groups and conferences) are “open.” It is reasonable to theorize that “open” mechanisms are more likely to elicit more of the relevant information from participants than closed ones (...) — although, in practice, they might also elicit more irrelevant information” (p.269).*

Todos estes mecanismos, como não poderia deixar de ser, concorrem como indicadores analíticos fundamentais para se poder determinar de que forma são exercidos os direitos de cidadania nos processos de governação do risco, mediando entre enquadramentos de inclusão e de exclusão, mas também em situações híbridas.

Outro importante vetor analítico para a compreensão de como se processam e se desenvolvem as políticas de governação do risco, e o exercício ou não da cidadania, prende-se com a necessidade de se correlacionar uma leitura dos documentos e dos discursos oficiais que sustentam as políticas públicas sobre estas matérias, com a interpretação das práticas deles decorrentes. Saliente-se que, frequentemente, ao nível das representações, e das documentações técnicas e jurídicas, a cidadania e a participação da sociedade civil parece constituir uma evidência de facto na vida das sociedades modernas. Contudo, numa análise um pouco mais atenta e profunda, não se pode deixar de constatar que as referências, e as práticas, da dimensão participativa assumem, não raramente, um carácter completamente restritivo, não se alcandorando aos níveis e modos de governação e aos modelos organizacionais que os sustentam. Conforme salienta por exemplo Smismans (2009), em relação à EU, “*official documents citizenship often seems to be conceptualized as a set of rights of which the beneficiaries still live in ignorance or ingratitude.*” (p.62)

Notória e marcadamente prevalecem posturas *top-down*, numa lógica de cidadania ativada, e não ativa, em que os decisores políticos parecem quer vender as respetivas

decisões e propostas, comprando as respetivas aprovações, sem incorporar as opiniões dos cidadãos na sua formulação e discussão.

Não se pode, obviamente, ignorar algumas das políticas públicas e das iniciativas que foram sendo levadas a cabo de forma a promover a participação da sociedade civil na governação. A inclusão das Organizações Não Governamentais (ONG's) enquanto organismos formais da sociedade civil constituiu um passo em frente nesta consagração. Reside aqui uma das possíveis razões explicativas desta dificuldade formal em estabelecer uma adequada intervenção e participação pública nos domínios da governação. Se em relação ao cidadão se pode afirmar que ele existe, e é reconhecido, mas não tem um papel realmente atribuído, já em ordem à sociedade civil ela constitui uma esfera fundamental de suporte de legitimação das iniciativas políticas. No conceito de cidadania, embora imbuído de direitos, consagrados jurídica e normativamente, o cidadão individual não se afirma como protagonista, mas sim como beneficiário. Não é despiciente a consideração aduzida por Ariely (2011) de que, *dentro das normas dos direitos humanos, muitos dos direitos civis são, de facto, direitos humanos*, não podendo, pois, a cidadania ser entendida enquanto um fenómeno *unitário*, mas sim como um conceito *unificado*, congregando, multidimensionalmente, características sociais, políticas e culturais (p.214). Em relação à sociedade civil, constituindo uma presença regular nos discursos e narrativas oficiais, é com frequência considerada como parceiro institucional, sendo referenciada a importância da sua participação e dos seus contributos na construção dos respetivos modelos de governação. Contudo, raras ou nulas são as repercussões que daí advêm para esse processo construtivo. A título exemplificativo, e conforme salienta Smismans (2009), novamente a propósito da EU, *contrariamente ao conceito de cidadania europeia, o de sociedade civil europeia, nunca foi definido nos Tratados de Fundação da EU* (p.67).

Esta matriz, com não poderia deixar de ser, repercute-se nas várias áreas de governação e, obviamente, pelas suas características idiossincráticas, também no sector da segurança em proteção civil.

O constante jogo de equilíbrios que se processa na relação entre a sociedade civil, o Estado e os mercados traduz-se, não raras vezes em mecanismos de apropriação e anexação de um dos pilares pelos outros. Nos regimes de cariz neoliberal, designadamente, tem vindo a consagrar-se uma supremacia dos mercados face aos restantes dois, com particular incidência num primeiro momento em relação ao Estado

e, depois, conseqüentemente, na diminuição, e inclusive da destruição, de algumas das mais importantes estruturas da sociedade civil. Como salienta Somers (2008),

*“When civil society and the site of the market are conceived as one and the same, then free and self-regulating markets are considered the only requisites for individual rights and social justice. This is the dominant metanarrative of market fundamentalism and neoliberalism”* (p.29-30).

Como se observa, esta situação redireciona os objetivos dos direitos de cidadania para campos completamente contrários e perversos face aos propósitos de uma democracia socialmente inclusiva, antes empurrando-os para territórios, social e politicamente, exclusivos.

Como decorre desta exposição, o mercado assume em toda esta temática um lugar central, constituindo-se em ponto de charneira em relação ao tipo de cidadania existente. De acordo com Somers (2008), duas dimensões podem ser consideradas nessa relação: ou o mercado se encontra integrado socialmente, capacitando a garantia de um regime de cidadania inclusivo ou, pelo contrário, prevalece uma lógica de fundamentalismo de mercado com as inerentes conseqüências na desarticulação do *direito a ter direitos* (p. 38). Relativamente à primeira dimensão, a sua prossecução exige que o mercado seja regulado por normas e leis e uma ética que condicione práticas abusivas e a sua própria expansão para terrenos localizados dentro dos direitos estabelecidos e consagradas de pertença e inclusão social. Em relação à dimensão do fundamentalismo de mercado, regista-se uma situação inversa. Por um lado, uma apropriação do Estado, permitindo uma desregulação dos princípios existentes do estado social, anulando-os e reescrevendo-os em práticas contratuais e de mercado, e por outro lado, fomentando a convertendo domínios dos setores não contratualizadas da vida social em esferas de mercado, deixadas ao livre arbítrio da oferta e da procura. A conceção e a justificação destes princípios e narrativas orientadoras da prevalência da ação do mercado sobre o Estado e a sociedade civil residem, de acordo com Somers (2008), em três grandes categorias:

1. *“The market is the most efficient, just, and natural form of social interaction (...);*
2. *Contractual quid pro quo exchange (...);*
3. *Incentives, as market-model tools, increasingly become the dominant instrument for organizing social programs (...)*” (p.38)

Em toda esta conceptualização encontra-se uma matriz ideológica de dupla entrada que congrega e suporta esta formulação. De um lado, um quadro teórico social naturalista, evidenciando que a organização social decorre por analogia com as leis da natureza e, por outro lado, o discurso do *homo economicus*, de acordo com o qual, toda a ação humana é pautada por análises e decisões de proveito económico.

As implicações resultantes da tomada do poder estatal pelo mercado assumem, na ótica da cidadania e dos seus direitos, marcantes consequências negativas com efeitos desestruturantes na organização dos direitos potenciados pelo estado social. Nestas circunstâncias, o Estado deixa de cumprir um papel mediador e de árbitro na relação entre a sociedade civil e o mercado, jogando agora abertamente do lado deste último. Assim, para além das inerentes consequências (naturais?) que advêm deste novo posicionamento, e sobre o qual, se encontram agora diluídas as posições que o Estado mediava face aos cidadãos, também se reconstróem e reconfiguram os princípios, as regras, as normas e as práticas de governação que passam a ser comandadas por lógicas de mercado nas suas múltiplas vertentes.

Todo um conjunto de consequências e efeitos advêm assim para o exercício de uma cidadania socialmente democrática e inclusiva. A diluição e o desaparecimento da mediação entre o Estado e o mercado são encarados discursivamente em dois vetores, cujos resultados se podem traduzir no que Somers (2008) considera ser um grande sucesso das sociedades capitalistas neoliberais. Por um lado, assiste-se ao retorno das narrativas que demonizam o estado social como uma grande estrutura consumidora de recursos, considerados como essenciais para o fomento da economia (privada), e que se encontram a ser desviados para propósitos e finalidades pouco ou nada consentâneas com os objetivos do mercado na criação de riqueza. Critica-se, e destroem-se, os programas sociais de apoio aos mais desfavorecidos com o argumento de que a situação em que vivem, ou sobrevivem, é da sua completa responsabilidade, não devendo o Estado e a sociedade pugnar pela sua manutenção. A não contratualização dos programas sociais transforma-se em mecanismos contratualizados, devendo os mesmos ser negociados no mercado e não atribuídos enquanto subsídios e ajudas. Paradoxalmente, ou talvez não, regista-se uma transferência em relação aos beneficiários, não se contemplando, conforme proposto, uma diminuição do Estado, mas antes a sua reconfiguração. De acordo com Somers (2008),

*“This amounts not a smaller state (as promised) but to ‘market-driven big government’ which in actuality simply shifts its provision of protection, monopolies, and welfare to corporate and global capital, leaving full exposure to harsh market competition for everyone else (...). It is, in effect, socialism for the rich, and capitalism for everyone else” (p.40).*

Por outro lado, emergem também lógicas securitárias, ativando-se os fantasmas das desordens, criminalidade e das guerras que, na prática não deixam de ser o resultado do *sucesso* das políticas e da governação induzidas pelo mercado, de forma a poder

potenciar mecanismos mais eficazes de controlo e vigilância social, conduzindo, em última análise, à suspensão dos direitos civis e legais, sob o pretexto da segurança pública, defesa nacional e proteção das populações.

Foi já anteriormente salientado que os princípios, práticas, discursos e narrativas que sustentam a lógica predominante do mercado sobre os outros dois *pilares da governação*, encontram assento e justificação teórica nas correntes do naturalismo social ou sócio naturalismo. Defendendo que a organização e funcionamento das sociedades humanas derivam, analogicamente, dos pressupostos que decorrem das leis da natureza, esta postura, entendida como de raiz ontológica, considera assim deverem os mecanismos ser autorregulados, à semelhança do que se passa no mundo natural, evitando quaisquer intromissões artificiais que condicionem a liberdade de ação dos indivíduos e das organizações. Nesta ótica, assumem, a título de exemplo, que os incentivos e a assistência características de um estado social são efeitos negativos na liberdade humana, dado que conduzem à inércia e à passividade dos indivíduos, não os estimulando a procurar e encontrar soluções para a sua própria subsistência, o que consiste numa perversão das regras, naturais, do trabalho e da sua recompensa (salário). A discussão, decomposição e contestação a esta formulação teórica tem sido amplamente abordada por vários autores, referindo Somers (2008), nomeadamente que,

*“The cure for social naturalism is institutionalism, as it puts humanity, social action, and social artifice, rather than nature, biology, and natural laws, at the center of its epistemology and ontology” (p.55).*

Em alternativa, e como contraponto, ao quadro concetual do naturalismo social salienta-se que *o institucionalismo é a substância infraestrutural da cidadania*. As instituições, como processos construídos socialmente, são definidas por práticas organizacionais e simbólicas que, estruturadas normativamente em redes e constituídas por narrativas públicas, promovem no espaço e no tempo a articulação das relações em sociedade (p.55). Trata-se, no fundo, de mecanismos de regulação que organizam através da sua ação a aplicação e cumprimento das regras sociais. Como tal, são regras que derivam das práticas sociais e não de uma qualquer origem natural. Assim sendo, defende Somers (2008), o mercado deixa de ser entendido como uma emanção naturalista, fora do controlo social, devendo ser considerado, enquanto instituição, como um produto social, construído cultural, política e ideacionalmente de modo artificial (p.56).

Particularmente importante para a compreensão desta linha teórica e concetual formulada por Somers (2008) sobre a cidadania, enquanto o *direito a ter direitos*, é a exemplificação promovida através da leitura do processo de gestão relacionado com o Furacão Katrina em *New Orleans* em agosto de 2005. Partindo da consideração de que este acontecimento desastroso é uma parábola social da cidadania atual da América, a autora desconstrói as suas origens, explicando tratar-se, não de um fenómeno natural isolado de cariz acidental e inopinado, mas sim de um processo deliberado de relações contratuais, onde os próprios direitos de cidadania das populações mais vulneráveis socialmente são o resultado de mecanismos de troca negociados e decididos no mercado. A cidadania é, assim, um dos vetores explicativos da *genealogia do Katrina*. Mais do que apenas evidenciar as características naturais do fenómeno, em ligação com as ações de gestão de emergência (não) desenvolvidas durante a resposta de socorro, Somers (2008) considera tratar-se de um processo que necessita ser analisado e entendido historicamente nas relações que o mercado foi promovendo de contratualização dos direitos e da própria cidadania. Reside aqui o que é considerado um caso de sucesso da contratualização da cidadania.

*“The disregard for the lives of the African-American New Orleanians by FEMA is evidence of market fundamentalism’s all too successful strategy to contractualize the relationship between the government and the people” (p.71).*

A dicotomia entre cidadania e contrato é, efetivamente, central em todo este processo.

*“The contrasts between citizenship and contract comprise a long list, but the basic difference is straightforward: citizenship entails reciprocal but non-equivalent rights and obligations between equal citizens; contracts entail market exchange of equivalent goods or services between unequal market actors” (p.69).*

Confirmam-se aqui os piores receios resultantes das políticas e posturas do fundamentalismo do mercado, traduzidas neste processo do Katrina como a evidenciação dos mecanismos de exclusão social dos indivíduos e populações que não se encontravam habilitados a contratualizar a sua segurança nos mercados. Conforme já acima referido, o Estado, através das suas estruturas governamentais abandonam a responsabilidade com a segurança das populações, tanto a montante como depois a jusante. A montante, e entre outros aspetos, encontra-se a falta de investimento e manutenção dos diques que protegem a cidade, repercutindo-se com particular incidência para os locais de residência das populações insolventes economicamente. Do mesmo modo, considerando-se globalmente a segurança como uma atribuição do Estado, no caso vertente, essa responsabilidade é diluída junto dos cidadãos, de modo a que *naturalmente* cada um assegure a sua própria segurança. A jusante, as

respostas traduziram-se em hiatos e faltas de coordenação entre os níveis governamentais presentes, deixando à sua sorte, no caso azar, as populações em relação às quais era suposto dar uma resposta de socorro adequada. Poder-se-ia ainda referir todo o processo pós-emergência com a deslocalização realizada para outros Estados norte-americanos de contingentes populacionais, não garantindo qualquer apoio nem tendo em consideração as idiosincrasias existentes nesses grupos populacionais, denotando antes um processo de emigração forçada de cidadãos tratados não como tal, mas antes como apátridas. Conforme salienta Somers (2008),

*“The assertion is that when people are insured by the government (i.e. FEMA) against costs that they could avoid (in theory) by exercising more personal responsibility (e.g. by not living in New Orleans), insurance acts as a perverse incentive to engage in exactly the risky behavior they have insured themselves against – i.e. ‘choosing’ to live in cities like New Orleans that are hurricane-prone” (p.97).*

As consequências desta situação, de acordo com Somers (2008) são óbvias. Na falha ou ausência de resposta por parte das estruturas governamentais, dada a sua lógica e entendimento mercantilista da segurança já não como um direito, mas antes como um bem transacionável no mercado, as responsabilidades transferem-se dos órgãos governamentais para os indivíduos e a população, sendo garantidos por quem dispuser de condições para os adquirir. Os insolventes ver-se-ão deixados nas margens, com o ónus de lhes ser imputada a responsabilidade dessa situação.

A importância subjacente à discussão das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil não é, como se percebe, meramente retórica. As relações estabelecidas entre estas dimensões da governação, articuladas com os efeitos que se produzem, normativa e empiricamente, conduzem a consequências que podem ter sinais e sentidos opostos. Os domínios da segurança e da proteção civil não ficam de fora deste quadro de referência. Também eles têm vindo a registar um deslocamento que, mais do que opções técnicas e operacionais de gestão, se situam no domínio do relacionamento dos três pilares da esfera pública e, por inerência, nos modelos de governação. Ao entrar, em definitivo, no discurso político, a segurança em proteção civil constitui-se em área simbólica e económica apetecível, podendo concorrer para a transferência das narrativas até então localizadas no domínio da cultura social para outras localizadas nos mecanismos de mercado, traduzindo o que Somers (2008) definiu como *narrativas de conversão*, com as suas inerentes consequências. Como é evidente, as implicações que daqui decorrem em termos de exercício de participação pública são também condicionadas pelas relações de poder estabelecidas, tanto



podendo conduzir a ações de envolvimento dos cidadãos e ao exercício da cidadania, enquanto *direito a ter direitos*, como, pelo contrário, resultando em processos de subalternização e secundarização, apesar dos discursos e representações oficiais, salientarem o oposto. Pensa-se não fugir muito à realidade se for afirmado que têm sido estas últimas a prevalecer.

### **2.1.3. Conceito de desastre e modelos de planeamento**

A definição do conceito de desastre continua a ser um domínio de análise que encontra campo de estudo e discussão, sobretudo e predominantemente, dentro de áreas especializadas da investigação científica, pois o seu entendimento, ao nível das representações e perceções leigas, parece não oferecer muitas dúvidas, constatando-se ser, de uma forma ou de outra, uma noção que a designada opinião pública parece incorporar minimamente como familiar. Isto não invalida a diversidade de significados existentes que, consoante os contextos sociais e culturais, lhes são atribuídos. Por estas e por outras razões, a sua desconstrução ainda apresenta muitos e variados problemas, como aqui se procurará evidenciar. Desde já, uma importante observação a retirar reside em saber quais os processos político-ideológicos e sociais que se encontram subjacentes a este tipo de construção, e quais os objetivos que os suportam. Quais as implicações que assumem no quadro da estruturação e organização dos sistemas de governação do risco. Ou, dito de outro modo, será que se pode afirmar existir uma relação direta que faz depender os modelos de governação do risco da definição do conceito de desastre?

Em relação aos desastres, refira-se que, como afirmam Kroll-Smith e Gunter (1998), *“Cada vez se tem mais dados sobre os desastres e cada vez menos temos certezas sobre o que eles são.”* As incertezas aqui referidas por estes dois autores não resultam apenas de uma dificuldade teórica relativamente à definição do conceito. Esse é um dos problemas, para o qual diversos investigadores têm dedicado largos anos de investigação, não se conseguindo, mesmo dentro das mesmas escolas de pensamento científico, ainda uma definição padronizada e comum. Em relação ao aprofundamento desta temática sugere-se, entre outras propostas, as duas publicações editadas, uma individualmente por Quarantelli (1998) e a outra conjuntamente com Perry (2005), que reúnem um conjunto de contributos de vários cientistas abordando o conceito de desastre de várias óticas e perspetivas, dentro do domínio das ciências sociais. A

interrogação central parece situar-se na dúvida metódica de saber como definir uma atuação em relação a algo que apresenta distintas e variadas representações e percepções, formuladas, quer por parte das instituições governamentais, quer pela opinião pública em geral. Apesar da sua complexidade intrínseca, mas de modo a operacionalizar o conceito de desastre, refere-se aqui que, embora constitua um processo indivisível, dois parâmetros parecem, à primeira vista, reunir algum consenso, contribuindo para um entendimento e aceitação por parte, quer de especialistas, quer de leigos. Trata-se de considerar os desastres, quer em relação aos seus efeitos e consequências, quer em ordem às suas raízes e origens.

Muitas vezes estas considerações aparecem como congregadoras da própria definição, mas, noutros momentos, surgem enquanto processos dicotómicos de jogo de contrários, refletindo uma ou outra opção sociopolítica e organizacional sobre o seu tratamento. São efetivamente estas as duas grandes formulações que cruzam os discursos e narrativas associadas a este tipo de problema social. Obviamente que, também aqui, os resultados e implicações são diferentes, consoante se situem numa ou noutra perspetiva, ou mesmo na sua combinação. Embora, de modo mais habitual, prevaleça o enunciado dos efeitos e consequências como a manifestação que, ao nível das representações práticas e simbólicas, maior número de adeptos reúne sobre a matéria, não se pode deixar de considerar as referências que, frequentemente, são feitas às origens dos mesmos.

A visão sobre como os desastres são considerados assume, pois, um valor analítico importante, dadas as implicações que estão subjacentes à forma como se organizam os respetivos sistemas de governação. Existe aqui uma relação potencial de causa/efeito que, em função da primeira (causa), segue um ou outro caminho (efeito). É neste sentido que, como refere Quarantelli (2000),

*“We first consider the question of how disasters are visualized. This obviously is related to the matter of how to react to such phenomena. For example, certain conceptions, such as that disasters are inflicted by supernatural forces, imply that to prevent or weaken them, steps of a religious nature have to be taken. In contrast, if human actions directly create disastrous occasions, a view frequently taken about technological disasters, prevention of such happenings implies improving the performance of the actors involved. One way or another, the visualization of the ways that can be taken to prevent or to respond to disasters, depends on the perception of the dynamics of the phenomena in the first place”.* (p.2)

Nesta afirmação, é particularmente importante a referência à forma como os *desastres são visualizados e a sua relação com a maneira com se reage a esses fenómenos*, demonstrando que, em função dessas diversas leituras, os caminhos de atuação serão também eles em direções distintas.

De acordo com este investigador norte-americano, cruzam-se em torno da temática dos desastres três grandes visões que sustentam a origem destes fenómenos de forma diferenciada. As consequências daqui resultantes permitem perceber o modo como se organizam, ou não, os esforços para lidar com os respetivos danos provocados pela ocorrência desses desastres.

Uma delas, muito comum sobre as representações que se constroem sobre os desastres, é a que lhes reporta uma origem sobrenatural ou metafísica, ou seja, atribuindo a sua essência a *Atos de Deus*. Conforme salienta Quarantelli (1995),

*“the word disaster was applied more to major physical disturbances such as earthquakes and floods, or what came to be traditionally known as actions attributable to the supernatural. In time, disasters were eventually and formally labeled in the legal system of many countries as Acts of God, with the implication that nothing could be done about their occurrence”* (p.2).

Afirma, pois, Quarantelli (1995) ser esta uma conceção que evidencia uma notória atitude cultural fatalista. A classificação dos desastres como *Atos de Deus* não conduz ao desenvolvimento de comportamentos sociais adaptativos para lidar com esses acontecimentos, remetendo esta problemática para domínios considerados fora da compreensão e capacidade de intervenção humana e, por essa razão, desresponsabilizando a sociedade, e os poderes governamentais, quer em relação aos fatores que se encontram associados à origem desses fenómenos, quer das eventuais incapacidades demonstradas durante as ações de resposta de emergência. É com frequência não inusitada que se assume que, tratando-se de acontecimentos de origem divina, refletores da vontade de deus, ou dos deuses, não se pode subsumir que possam ser tratados socialmente.

Uma outra conceção, também fortemente enraizada nas representações e perceções sociais que se constroem sobre os desastres, é aquela que os considera como *Atos da Natureza*. Ao atribuir a origens dos desastres, e suas manifestações, às forças naturais, depreende-se que em relação a esses acontecimentos também a ação humana para lidar com eles é marcadamente insuficiente e incapaz, dado, não só por se sobreporem pelo seu âmbito e magnitude a qualquer previsão e controlo social, como também por se entender serem externas, em termos de origem, ao contexto social que afetam. No entanto, ao contrário da conceção de *Atos de Deus*, segundo a qual, a única atitude possível a tomar é a de resignação e de expectativa de que *os deuses não tomem qualquer decisão de cariz sancionatório e punitivo para a Humanidade*, em relação aos *Atos da Natureza* podem ser já consideradas algumas medidas mitigadoras, derivadas dos avanços técnicos e científicos, verificados com

particular ênfase no campo das ciências aplicadas, visando reduzir os efeitos dos desastres através, nomeadamente, de intervenções preventivas que reduzam os respetivos impactes e consequências.

Uma terceira abordagem emerge com base nos estudos e investigações que, com particular incidência, se foram realizando no domínio das ciências sociais a partir da segunda metade do século passado prolongando-se até à atualidade, considerando os desastres como *Atos do Homem e da Mulher ou da Sociedade*, para continuar a utilizar a nomenclatura proposta por Quarantelli (1995). Esta conceção é, indiscutivelmente, um avanço significativo em direção ao conhecimento e tratamento dos desastres, seja na perspetiva de implementação de medidas visando reduzir ou prevenir os respetivos fatores do risco, seja na preparação e organização das ações de resposta para com eles lidar após a sua ocorrência. A verdadeira contextualização dos desastres reporta-se agora a considerá-los dentro do sistema social em que se produzem. Esta é a matriz fundamental para o seu conhecimento e explicação. Conforme refere Ribeiro (1995),

*“os desastres consistem, sobretudo, em processos de ruptura social, reflectindo, necessariamente, o tipo e o grau de preparação do sistema social para lidar com riscos naturais e tecnológicos e para gerir fenómenos em grande parte por ele próprio criados, na produção de um ambiente cada vez mais socialmente construído”* (p.24).

Associadas a esta conceção estão presentes dois tipos de causalidade que interagem na produção dos resultados destes processos sociais: *causalidade genética* e *causalidade sistémica e estrutural*. Se em relação à *causalidade genética*, isto é, aos *fatores imediatos de ignição*, estão presentes mecanismos relacionados com as ameaças ou os perigos, naturais, tecnológicos ou mistos, já relativamente à *causalidade sistémica e estrutural*, encontram-se intrinsecamente processos que decorrem das relações e da *articulação entre o sistema social e o ambiente construído* (p.25). Só, portanto, com base numa leitura de que os desastres são *processos de cunho socialmente relevante*, se torna pertinente falar destes fenómenos, ou seja, *quando de forma direta ou indireta está presente um processo de implicação no sistema social* (p.23).

Como síntese, recorde-se uma vez mais Quarantelli (1995), quando este autor afirma que,

*“As a result of now half a century of study, we have increasingly come to see disasters not as Acts of God, or Acts of Nature, but as resulting from the Acts of Men and Women. (...) disasters result directly and indirectly from the actions, intended or otherwise, of human beings. If people are living in unprotected flood plains, in non-earthquake proof buildings in known seismic zones, or next to chemical plant complexes, they are creating the necessary conditions for a hazard to generate a disaster. It is in this sense that many argue that disasters are inherently social*

*phenomena; an earthquake for instance is but a physical happening that does not have any social consequences unless there are human beings who by their decisions and actions create built environments that can be impacted. A hazard at most can only set the stage for an actual disaster; a disaster as a social happening is both created by and manifested by dysfunctional human and group behaviors” (p.4).*

Uma outra proposta conceitual, de grande interesse e significado para a compreensão relacional entre desastres e sistemas de governação do risco, representando também um contributo importante para o propósito deste trabalho, é a que resulta da formulação apresentada por Gilbert (1995), sobre a noção de desastre com base em três paradigmas distintos. Mais uma vez continua presente como questão central *o que é um desastre* e, do mesmo modo, também se enfatizam as origens desses acontecimentos em associação com uma leitura institucional dos modelos governamentais relacionados com a gestão desses fenómenos.

Um primeiro paradigma define o desastre como um *agente externo ameaçador*, ou seja, como uma ameaça que, vinda de fora, afeta o funcionamento e o equilíbrio normal de uma determinada região ou comunidade.

A construção deste paradigma encontra raízes profundas, sobretudo, a dois grandes níveis. Por um lado, conforme é sabido, os trabalhos de investigação sobre a temática da guerra como objeto social de análise, permitiu encontrar um conjunto de padrões caracterizadores que, de acordo com Gilbert (1995), apresentam analogias estreitas com os estudos de desastres. Não são estranhos a estes desenvolvimentos as reflexões em torno dos sistemas de defesa civil do território e os trabalhos relacionados com as análises efetuadas das respetivas organizações durante os períodos de guerra, pré e pós a Segunda Grande Guerra e, posteriormente, durante as décadas subsequentes da designada Guerra Fria. A circunstância de, em ambas as situações, resultarem, ou poderem resultar, danos e uma afetação sobre indivíduos, grupos e comunidades acentua fortemente as semelhanças entre os dois fenómenos. Transportam-se assim para os estudos dos desastres determinados conceitos e referenciais específicos que foram sendo moldados na análise dos conflitos bélicos. Dentro desse quadro conceitual, um que emerge de imediato, consiste no que atribui a origem das situações de guerra, e de desastre, a fatores externos à sociedade. Neste quadro, as guerras, tal como os desastres, constituem um ataque inimigo. Por outro lado, e intimamente ligado ao que se acabou de referir, porque historicamente a gestão relacionada com os desastres, sobretudo na sua componente de preparação e emergência tem tido um suporte muito especial em atores sociais com origem nos ramos militares que transitam para a área da segurança e proteção civil. Este processo

de mobilidade e transferência, suportado por elementos com formação e competências castrenses tem, como resultado, transportado para o campo dos estudos dos desastres, quadros conceituais, padrões culturais e até procedimentos operacionais, que contribuem para delimitar os desastres, analogicamente, como uma extensão dos cenários de guerra.

Conforme sintetiza Marchezini (2009), suportado na conceção proposta por Gilbert (1995),

*“(...) O primeiro paradigma, que compreende o desastre como um agente externo ameaçador, seria fruto da replicação de um modelo de guerra, no qual desastres tendem a ser concebidos como um agente externo que causa impactos sobre as comunidades humanas e estas tendem a responder a esta ‘agressão’. Os desastres são assim concebidos como decorrentes de causas externas à comunidade, isto é, os desastres da natureza que causam danos: ‘são as chuvas que destroem casas’, ‘são as chuvas que matam, que deixam desabrigados’ (...)” (p. 49).*

Neste contexto, o processo organizacional estrutura-se de acordo com os pressupostos inerentes a uma visão que é suportada no desenvolvimento de um conjunto de medidas e ações de defesa, com as quais se procura resistir e reagir aos respetivos embates provocados pelos desastres enquanto ameaças externas.

Nesta conceção, como se vê, os agentes destrutivos são considerados como a causa dos desastres e não como fatores de precipitação da crise, relacionados com comportamentos dentro do sistema social onde se (re) produzem (Gilbert, 1995, p.233).

Um segundo paradigma, constituindo já uma evolução significativa relativamente ao entendimento anterior dos padrões de guerra, define os *desastres como vulnerabilidades sociais*. Esta conceção desloca da ideia dos perigos e dos riscos, que na anterior formulação eram considerados enquanto eventos excecionais e, portanto, exteriores à sociedade, para uma compreensão dentro da própria estrutura social. Os riscos e os desastres são produzidos socialmente, resultando dos processos de articulação entre o sistema social e o ambiente construído. Conforme salienta Gilbert (1995),

*“Starting from an analysis of disaster seen as a process tightly tied to social vulnerability, the new paradigm considers that the causes of disaster are to be explained on structural as well as contextual grounds. When social risks explode, that are totally raised inward and not outward into the community, then there is a disaster” (p.234).*

Os desastres deixam de ser concebidos como uma ameaça externa, para as quais deve existir uma reação, passando a ser observados como ações que se desenvolvem no interior do próprio sistema social, constituindo uma consequência das suas próprias relações. É dentro das sociedades que se encontram os processos que desenvolvem e

despoletam os desastres como fenómenos sociais. O problema deixa de estar numa qualquer causa externa intrínseca aos respetivos fenómenos, passando a centrar-se nos resultados dos processos sociais, potenciadores de vulnerabilidade e exposição aos perigos naturais, tecnológicos e mistos.

Esta é, contudo, uma conceção que, contrariamente à anterior, regista múltiplas desconfianças e resistências em relação à sua aceitação, seja genericamente nos públicos leigos, seja inclusive em determinados setores técnicos e científicos especializados. São vários os obstáculos que se levantam relativamente aos discursos e narrativas elaboradas nesta perspetiva.

Conforme é referido por Gilbert (1995),

*“The first obstacle to the new paradigm is that it gets rid of the notion of “agent,” thus breaking a comfortable standpoint with common sense. (...) It is not easy to introduce change into common sense, particularly when this change triggers a cleavage whereby actors and institutional agencies do not share the new mode of approaching disaster, and are therefore cut off from scientists. At the same time, researchers are not unanimous in support the new paradigm, and some of them keep on considering dysfunction or accident as central to disaster” (p.235).*

As dificuldades e os impedimentos à assunção deste paradigma são, neste contexto e como se compreende, óbvias. O abandono de zonas de conforto explicativas, como as que consideram os desastres enquanto ameaças de agentes externos, não é de fácil aceitação, pois implicam a necessidade de promover uma rutura com entendimentos e pressupostos amplamente enraizados sobre esta matéria, e obrigam à criação de novos quadros conceituais, cuja demonstração não é de aceitação e incorporação simples e direta.

O segundo obstáculo, ainda de acordo com Gilbert (1995), reside no significado do conceito de vulnerabilidade, e qual deverá ser o seu entendimento. Duas visões se constroem a este respeito. Por um lado, quem considera tratar-se de fatores de suscetibilidade e exposição relacionados com a organização social, significando insegurança e fragilidade frente aos perigos e ameaças e, portanto, residindo, essencialmente, no funcionamento global do sistema social. Por outro lado, quem defende uma lógica mais centrada nos compromissos e responsabilidades políticas, com implicações diretas nas competências de decisão dos responsáveis políticos relativamente às capacidades em lidar com situações críticas (p. 235-236).

Poder-se-á considerar existir aqui uma conjugação entre as duas perspetivas, pois também os compromissos e responsabilidades políticas constituem processos que derivam da organização e funcionamento do sistema social.

O terceiro paradigma proposto por Gilbert (1995) consiste em considerar os *desastres como incertezas*, referindo este autor francês que tal asserção deriva do estudo dos desastres enquanto crises que se desenvolvem dentro das comunidades. Refletindo em torno dessa dicotomia (desastres/crises), afirma que “(...) *this notion helped reinterpret disaster as a serious disorder taking place within communities, and most of all, as a disorder triggered by communication problems*”. (p.236)

Entendendo as incertezas como consequências dos processos sociais de produção que derivam da complexidade das sociedades atuais, e não como causas, reflete-se nesta concepção sobre domínios relacionados com os processos comunicacionais. O desastre é concebido como uma crise de comunicação dentro da comunidade, resultante da quebra dos limites que balizam as diferentes atividades existentes, dentro das quais os indivíduos e instituições estão habituados a operar. Esta circunstância traduz-se em dificuldades de os indivíduos, em situações de crise, se encontrarem informados e, simultaneamente poderem informar os outros (p. 236).

De qualquer forma, dos contributos mais relevantes que aqui se podem extrair é, por um lado, o da associação dessa mesma incerteza, tanto a *deficits* de comunicação, como também aos excessos e profusão da mesma, interferindo com os próprios sistemas e a sua capacidade de organização e resposta e, por outro lado, que os sistemas de significados que as próprias instituições, organismos e entidades transportam na definição do próprio conceito, são direcionados, frequentemente, para os seus objetivos e interesses de uma forma estreita, e não para a sua abrangência social sistémica.

Na decomposição deste paradigma, podem ser considerados três componentes principais. O primeiro reporta-se à própria incerteza do desastre, ou seja, as indeterminações associadas aos perigos e ameaças que impendem sobre a comunidade, virtuais ou reais, originam uma enorme dificuldade em definir a sua manifestação, quer com base em mecanismos causais, quer através das consequências produzidas. O segundo relaciona-se diretamente com a crescente complexidade das sociedades (pós) modernas, refletindo determinados pressupostos já expostos quando se discutiu a *sociedade de risco* de Beck (2000; 2006; 2009), e de abordagens subsidiárias a propósito do conceito do risco. A incerteza dos desastres, e dos riscos, é um processo de construção social, logo intrínseco ao próprio sistema social e não uma resultante de fatores exógenos e externos socialmente. O terceiro



resulta das incapacidades que os indivíduos e instituições sociais demonstram, cada vez mais, em se adaptar aos novos valores e configurações decorrentes dos processos que caracterizam a atual *sociedade de risco*. Mantêm-se nesta perspectiva análises e avaliações centrados em códigos e parâmetros já ultrapassados e anacrônicos face à situação presente, acentuando as dificuldades de definir e entender as próprias situações de desastre.

Ao centrar a abordagem dos desastres neste tipo de quadro conceitual, este paradigma, como não podia deixar de ser, ficou exposto a críticas profundas relativamente à sua pertinência explicativa e operativa. Dentro desse escrutínio, sobressaem sobretudo os julgamentos que apontam para o que se considera ser a subestimação de fatores tradicionais e comumente relacionados com os desastres. Salienta Gilbert (1995) que,

*“An approach based overwhelmingly on the system of meaning, seems likely to underestimate other factors such as human losses, damages, social and political disorders, and the moral trouble which still constitute the reality of disaster for many researchers. Basically, it is worth asking whether it is true that human communities end up accepting anything, when they are able to interpret facts through different conceptual tools, however technical, scientific, symbolic or even magical they might be. And, reversing the terms, whether or not something cannot be accepted when people cannot be informed about a danger” (p. 238).*

O modo como a noção de desastre é conceitualizada não é, conforme já se salientou, uma mera questão técnica que serve apenas para alimentar a discussão teórica entre um leque de disciplinas científicas que se dedicam a esta temática. A sua formulação encerra consequências práticas que concorrem para distintos tipos de opções e orientações relativamente aos modelos de governação do risco que se aplicam na organização e no tratamento das políticas de segurança pública. Os processos e as formas de lidar com os desastres foram registando, e ainda registam, alterações significativas, mediando entre conceções mais centradas diretamente nas ações de resposta, socorro e recuperação, e outras mais apostadas em também integrar nessa gestão os mecanismos de prevenção e preparação.

A consagração do ciclo dos desastres como um relevante contributo teórico, conforme já anteriormente referido permitiu, não só que se pudessem ultrapassar as conceções mais naturalistas e tecnocráticas associadas a estas temáticas, como também possibilitou incorporar a problemática dos desastres enquanto *fenómenos sociais não rotineiros*, para utilizar a definição proposta por Drabek (1989). Contudo, apesar da evolução que se tem registado, continuam a prevalecer de forma significativa visões do primeiro quadrante atrás referido, com as inerentes repercussões na orgânica e no funcionamento dos sistemas de segurança e proteção civil.

Neste enquadramento, e embora encarando sempre o processo de análise dos desastres como um todo indivisível e sistémico, promover-se-á de seguida, para efeitos expositivos e de forma necessariamente sintética, a decomposição relativamente a uma das suas principais componentes, o planeamento de emergência, o qual, não raramente, encerra indicadores importantes para a compreensão e explicação dos sistemas organizacionais e operativos de governação do risco. A este propósito, é incontornável a referência a Dynes (1994), sociólogo norte-americano que discute os modelos de planeamento de forma dicotómica, apresentando, por um lado, o que designa serem os *modelos militares* e, por outro lado, o que define constituírem os *modelos de resolução de problemas* (tabela nº 3). Confrontam-se aqui duas visões distintas de organização social.

No primeiro caso, é notória a associação às analogias e conceções militares, reproduzindo os desastres como oriundos de situações de ameaças externas, não configuráveis no interior do sistema social, mas responsáveis pela sua afetação. De acordo com Dynes (2000a),

*“The organizational form of civil defense was predicated on an “enemy attack” scenario in which the function of civil defense was to maintain social order and was based on the assumption that “civilian” populations were weak and easily traumatized. The prime function of civil defense was to prevent social disorganization”.* (p. 3)

Estão, portanto, presentes nesta conceção externa dos desastres pressupostos relativamente à consideração das fragilidades e vulnerabilidades das populações civis que, dadas as suas incapacidades, necessitam de uma autoridade que garanta o controlo e a ordem pública, prevenindo as conseqüentes desordens sociais. Trata-se do *modelo de comando e controlo* que, suportado nas suas raízes e origens militares, constitui, nesta visão, o referencial adequado para utilização e aplicação em todas as situações de desastre, independentemente dos contextos e dos subjacentes fatores do risco. Como refere Dynes (1994),

*“For convenience, the dominant model is described here as the ‘military’ model of emergency planning to indicate its primary roots. Fundamental assumptions can be understood in terms of the ‘triple ‘C’s’.* The first ‘C’ points to the assumption that an emergency is characterized by CHAOS and the other two ‘C’s’ suggest that the chaos can only be eliminated by COMMAND and CONTROL”. (p. 142)

**Tabela nº 3 - Modelos de planeamento <sup>20</sup>**  
**(Análise comparativa)**

<b>MODELO MILITAR</b>	<b>MODELO RESOLUÇÃO PROBLEMAS</b>
1. Baseado na sabedoria e tradição convencional;	1. Suportado no conhecimento científico;
2. Distinção entre os períodos de pré-emergência (normalidade) e de emergência (caos);	2. Continuidade dos períodos de pré-emergência e de emergência (confusão e desorganização, mas não é caos);
3. Comportamentos irracionais e anti sociais;	3. Comportamentos normais
4. Fraqueza dos indivíduos e estruturas sociais;	4. Manutenção das capacidades sociais
5. Perda de eficácia dos mecanismos de controlo (Ineficácia social).	5. Reforço das capacidades dos indivíduos e adaptação aos problemas criados
6. Estruturas autoritárias fortes;	6. Coordenação interorganizacional e tomada de decisão comum;
7. Controlo dos comportamentos irracionais e anti sociais;	7. Gestão dos problemas comuns;
8. Recursos das organizações militares e paramilitares;	8. Recursos existentes nas estruturas sociais da comunidade;
9. As organizações militares e paramilitares como exceção aos traumas;	9. Organizações com potencial efetivo de trabalho em emergência;
10. Regras rígidas de planeamento preventivo	10. Mecanismos de cooperação entre estruturas e grupos emergentes.
11. Sistema fechado;	11. Sistema aberto;
12. Planos para alterações drásticas;	12. Planos para problemas não previstos;
13. Criação novas estruturas;	13. Utilização das estruturas existentes;
14. Determinação antecipada de nova autoridade (forte);	14. Utilização da autoridade existente pré-emergência;
15. Criação de tomadas de decisão centralizadas;	15. Tomada decisão descentralizada e coordenada;
16. Antecipa redução de meios de socorro (meios humanos);	16. Suporte nos comportamentos sociais;
17. Minimização voluntariado;	17. Incorporação voluntariado e grupos emergentes
18. Ênfase na aposta em estruturas militares	18. Mobilização e utilização recursos sociais

Considerado como universalmente dominante, para o *modelo de comando e controlo* os desastres são entendidos como manifestações externas à sociedade, que a afetam e para as quais é necessário estar preparado. Essa preparação não se encontra nas instituições civis da própria sociedade pois, de acordo, com esta formulação, elas

<sup>20</sup> Fonte: Dynes, Russell R. (1994) - *Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies*, in **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, August 1994, vol. 12, nº 2, pp.141-158, Research Committee on Disasters, International Sociological Association, Department of Sociology, University of North Texas, Denton; (adaptação e tradução livre).

entram em colapso, não conseguindo assegurar as ações de resposta. Logo, torna-se indispensável encontrar uma estrutura que garanta a ordem pública no meio do caos.

Essa estrutura deverá ser fortemente hierarquizada e vertical, características que apenas se encontram nas instituições militares ou militarizadas. Um dos pressupostos subjacentes neste modelo é de que as instituições civis e os indivíduos, em situação de desastre, apresentam comportamentos disfuncionais e mesmo antissociais, o que justifica a necessidade de uma autoridade forte – *comando e controlo* – para repor a ordem e o funcionamento da normalidade. Os modelos de gestão e planeamento que daqui decorrem assentam, portanto, em assunções que, de acordo com Dynes (1994), embora constituindo o padrão dominante, são refletores de mitos e entendimentos que pouco traduzem a realidade social.

No segundo caso, prevalece a assunção de que os desastres não são acontecimentos fora do social. Pelo contrário, é dentro das sociedades que se produzem as condições que potenciam os riscos e os próprios desastres. Logo, como Dynes (1994) afirma,

*“Planning can be structured in ways so as to reinforce the strengths of the social unit in solving the problems which emergencies create. The place to start is to make the simple observation that all social units, communities, plants, families, etc. are problem solving units in ‘normal’ times. (p. 149)*

Neste *modelo de resolução de problemas*, e mantendo a mesma analogia com o *triplo ‘C’* do anterior, caracteriza-o como de *CONTINUIDADE, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO*. O modelo assenta no princípio que considera os desastres como *fenómenos sociais não rotineiros*. Existe, portanto, nesta conceção, uma continuidade de processos antes, durante e após as emergências, e não uma desorganização caótica provocada pelo desastre, afetando o normal funcionamento da sociedade, e provocando situações de rutura e caos considerado no outro modelo. As capacidades de lidar com os problemas existem, verificando-se que são os próprios indivíduos que começam as operações de socorro, intervindo junto das vítimas do acontecimento. Não se torna necessário segregas as ações de socorro e emergência, mas incorporar os meios existentes e disponíveis para o efeito, mediante mecanismos de coordenação e colaboração entre os indivíduos, grupos e comunidades presentes. Existe partilha e cooperação interinstitucional, usufruindo-se vantajosamente dos meios e recursos presentes. Os indivíduos e grupos não são um entrave, mas uma mais-valia na ação de emergência. O modelo de resolução de problemas é, assim, conforme considera Dynes (1994), a matriz que repousa na consideração de que o sistema social não perdeu a

sua capacidade de decisão e intervenção, devendo ser reforçada essa linha de planeamento em relação ao envolvimento das populações nesse processo.

## **2.2. TIPOLOGIAS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO: CINCO DIMENSÕES DE ANÁLISE**

Na sequência da dissertação acabada de efetuar sobre os três grandes domínios de análise – *padrões políticos, cidadania e participação, visão estratégica dos desastres e modelos organizacionais de planeamento e gestão operativa*, propõe-se agora a construção de uma matriz identificativa dos seus principais conteúdos analíticos, dimensionando-os explicativamente em quatro modelos tipológicos, conforme se apresenta na figura nº 5.

Definem-se nessa matriz de dupla entrada dois grandes eixos: um, vertical, em relação ao padrão político vigente (variando entre formas de cariz coercivo e outras de cunho mais cooperativo), e um outro, horizontal, respeitante aos direitos de cidadania presentes, (mediando de contextos de maior exclusão social para posturas em direção a enquadramentos mais inclusivos). O seu preenchimento em cada um dos quatro setores constituintes é garantido por cinco dimensões de análise - domínio político, direitos de cidadania, envolvimento público, conceito de segurança/desastre e modelo de gestão operacional existente – que, deste modo, conferem pertinência explicativa a este modelo ideal típico de governação do risco.

É na decomposição destas dimensões que, com base na pesquisa dos respetivos indicadores, se conjugam as diferentes combinações analíticas que concetualizam os modelos que servem de referencial empírico a este trabalho de investigação.

### **2.2.1. A dimensão do domínio político**

Esta construção concetual deriva da conjugação dos contributos teóricos recolhidos nas propostas de McLuckie (1977) e May *et al* (1996), atrás apresentados. Para efeitos da definição desta dimensão, contudo, não se considerará a distribuição proposta por McLuckie dos conceitos de *centralização* e *descentralização*, aplicados relativamente aos três ramos da governação: o *executivo*, o *legislativo* e o *judicial*.

**Figura nº 5 – Tipologias de Governação do Risco**

PADRÃO POLITICO			
<i>COERCIVO</i> -----		----- <i>COOPERANTE</i>	
<b>CIDADANIA</b> ----- <i>EXCLUSIVA</i>	<b>MODELO DIRETIVO</b>	<b>MODELO DESCENTRALIZADO</b>	----- <b>CIDADANIA</b> ----- <i>INCLUSIVA</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas: centralizadas, verticais e prescritivas;</li> <li>• Cidadania: Direitos contratualizados - exclusão;</li> <li>• Envolvimento público: comunicação (<i>top-down</i>);</li> <li>• Conceito desastre: agente externo;</li> <li>• Modelos gestão operacional: comando e controlo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas: regulação horizontal, coordenação e monitorização;</li> <li>• Cidadania: Direitos "<i>de jure</i>" (bens individuais);</li> <li>• Envolvimento público: consulta e comunicação;</li> <li>• Conceito desastre: agente externo, vulnerabilidade;</li> <li>• Modelos gestão operacional: coordenação e comando e controlo</li> </ul>	
----- <i>INCLUSIVA</i>	<b>MODELO HIERÁRQUICO</b>	<b>MODELO COOPERATIVO</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas: reguladoras, hierarquizadas e verticais;</li> <li>• Cidadania: Direitos "<i>de jure</i>" (direitos públicos);</li> <li>• Envolvimento público: consulta e participação;</li> <li>• Conceito desastre: agente externo, incerteza;</li> <li>• Modelos gestão operacional: comando e controlo e coordenação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas: descentralizadas, colaborativas e autónomas;</li> <li>• Cidadania: Direitos "<i>de jure e de facto</i>" – inclusão social;</li> <li>• Envolvimento público: participação;</li> <li>• Conceito desastre: incerteza e vulnerabilidade;</li> <li>• Modelos gestão operacional: coordenação</li> </ul>	
<i>COERCIVO</i> -----		----- <i>COOPERANTE</i>	
PADRÃO POLÍTICO			

Esta opção justifica-se por os três países considerados neste trabalho de investigação, pese embora as diferenças de regime e as suas próprias idiossincrasias políticas, não apresentarem na sua organização político-institucional um predomínio absoluto de um dos ramos sobre os restantes, registando-se uma separação de poderes e um equilíbrio entre eles.

Assim, direciona-se a análise para as relações e mandatos intergovernamentais, contemplando-se como indicadores de referência os que variam entre processos de cunho *centralista, de regulação e de autonomia*, que seguidamente se explicitam.

Em relação aos primeiros, **centralistas**, resultam de sistemas e culturas políticas marcadamente verticalizadas e prescritivas, indiciando regimes de autoridade muito diretivos, exercidos pelas administrações centrais em relação aos restantes escalões intergovernamentais. A emanação de legislação e diretrizes relativas à definição da estrutura, organização e funcionamento do sistema é decidida a nível central, determinando as ações dos níveis subsidiários e impondo sanções em caso de não cumprimento.

Os sistemas *de regulação* podem apresentar nesta formulação uma dupla orientação, podendo refletir mecanismos de governação mais *verticais* ou mais *horizontais*. Prevaecem, contudo, no caso dos *sistemas de regulação vertical*, componentes *prescritivas ou hierarquizadas*, embora o nível de estrutura de poder dentro do sistema governamental contemple uma distribuição ordenada de competências e atribuições próprias nos diferentes escalões intergovernamentais. A pretensa autonomia dos níveis inferiores, apesar de consagrada juridicamente é, contudo, reduzida, tratando-se mais de mecanismos de regulação vertical e de aplicação dos requisitos regulamentares das administrações centrais, do que propriamente sistemas descentralizados de autoridade. Poder-se-á considerar tratar-se de órgãos centrais deslocalizados territorialmente, mas não técnica e funcionalmente.

Relativamente aos *sistemas de regulação horizontal*, estes refletem já um cunho de maior liberdade institucional, registando-se determinadas condições de autonomia por parte das administrações regionais, distritais e locais face ao poder central. Os governos centrais não se relacionam com os restantes níveis intergovernamentais de forma diretiva ou coerciva, mas antes como estruturas de *coordenação e monitorização* que embora garantam a consonância com as orientações políticas em

termos nacionais, detêm determinados graus de liberdade e independência na tomada das respectivas decisões. De qualquer modo, essas orientações e decisões são sempre exclusivamente tomadas dentro das próprias estruturas governativas por parte do aparelho técnico e administrativo que as dirige.

Os **sistemas autônomos**, por último, caracterizam-se pelos mecanismos de independência entre os vários níveis intergovernamentais, onde o escalão central é um referencial de suporte e apoio à tomada das medidas realizadas nos restantes níveis, funcionando como fator de garantia da unidade nacional. Trata-se de uma relação colaborativa e cooperativa, onde os designados escalões inferiores de governação assumem, não só a definição dos processos, enquadrados, contudo em termos nacionais ou regionais, mas também a própria realização e concretização das respetivas medidas, projetos e programas.

### 2.2.2. Os direitos de cidadania como dimensão de análise

Traduzindo-se em mecanismos relacionados com a inclusão ou exclusão social, a cidadania, conforme definido por Somers (2008) e anteriormente exposto, consiste no *direito a ter direitos*. Nesta modelação é proposta uma leitura interpretativa assente, genericamente, numa análise onde se apresentam duas versões contrárias nas suas formas e conteúdos, e em duas construções híbridas reunindo, em cada uma delas, alguns dos parâmetros de cada uma das concetualizações base. A formulação consiste predominantemente na avaliação do modo como se definem, processam e são exercidos, ou não, os direitos de cidadania.

Assim, no caso dos **direitos contratualizados**, são consideradas as situações que decorrem, predominantemente, de processos de exclusão social, evidenciando *deficits* de exercício da cidadania. Como se referiu anteriormente, os direitos de cidadania são transferidos do campo de ação da esfera pública para lógicas de oferta e procura no mercado, enquanto produtos transacionáveis comercialmente. Verifica-se aqui uma clivagem social, na medida em que a aquisição desses direitos, nomeadamente os relacionados com a segurança, apenas se encontram ao alcance de algumas franjas populacionais, geralmente as mais abastadas, que dispõem de recursos para os contratualizar na esfera privada.

Relativamente aos **direitos de cidadania inclusiva**, contrariamente aos anteriores, assentam num quadro ético e normativo onde imperam a liberdade, a igualdade e a



pertença social. O cidadão é aqui entendido como sujeito ativo detentor de direitos consagrados, quer *de jure*, quer *de facto*. Regista-se o que Somers (2008) definiu como um equilíbrio entre os três pilares da governação, *Estado, sociedade civil e mercado*. A consagração jurídica dos direitos é acompanhada pelo seu exercício *de facto*, constituindo, nesta circunstância, uma matriz referencial que permite evidenciar a organização e funcionamento dos sistemas de segurança em proteção civil como órgãos e estruturas inclusivas nas quais o cidadão participa e se revê.

Nos restantes dois subgrupos, os **diretos de jure** existem, mas, enquanto no caso do quadrante inferior esquerdo são consagrados como **bens públicos**, em relação ao canto superior direito prevalecem os direitos como **bens individuais**. Na primeira situação, os direitos, em determinados momentos e contextos, aproximam-se de modelações próximas de direitos *de facto*, refletindo mecanismos de cidadania mais inclusivas. Regista-se, contudo, uma variação de âmbito e dimensão, consoante a origem e a tipologia dos processos, podendo haver registos diferenciados em função, quer das orientações e propósitos assumidos, quer dos níveis governamentais que as implementam. No segundo caso, os direitos *de jure* reportam-se mais a direitos humanos do que a direitos de cidadania. De qualquer forma as narrativas e os discursos que se propagam neste domínio tendem a misturar e confundir as suas diferenças. Esta circunstância pode ser encarada, em algumas contextualizações, como espelhando formas tendencialmente mais próximas da exclusão social, subalternizando os mecanismos de pertença social e evidenciando dimensões mais individualistas.

### **2.2.3. A dimensão do envolvimento e da participação pública**

Esta dimensão tem uma ligação intrínseca com a (s) anterior (es), pois a forma como se processa esse envolvimento público reflete-se também no exercício, em maior ou menor grau, dos direitos de cidadania e dos tipos de domínios políticos em presença. A análise dos fluxos de informação é aqui o mecanismo principal de avaliação, permitindo saber se os processos comunicacionais se baseiam, de acordo com a tipologia proposta por Rowe e Frewer (2005), na *comunicação, na consulta ou na participação pública*. Contempla-se nesta modelação uma distribuição dos três fluxos informativos, considerando combinações que apresentam, em dois dos respetivos quadrantes, orientações marcadamente de

sentido contrário, ou seja, num caso processos de comunicação pública e, no outro, de participação pública. Nos restantes setores regista-se uma conjugação híbrida entre os três mecanismos de envolvimento das populações, com incidência particular nas formas associadas aos processos de consulta pública.

Decompondo esta dimensão, saliente-se que, relativamente ao quadrante da **comunicação (top-down)**, as populações são apenas destinatários passivos de uma mensagem que apresenta uma transmissão unidirecional, sempre numa lógica onde os cidadãos funcionam como recetores das decisões já tomadas pelos promotores/patrocinadores. Os propósitos e os objetivos estão, à partida, definidos, predominando orientações verticalmente concebidas de cima para baixo, tendentes a legitimar os resultados pretendidos previamente. Embora aqui se considere os fluxos informativos veiculados dos órgãos governamentais para a sociedade civil, também aqui podem ser analisadas as variantes existentes, numa lógica também verticalizada, dos processos comunicacionais contemplando os distintos níveis intergovernamentais.

Já no quadrante caracterizado pela **participação** como envolvimento público, privilegiam-se fluxos bidirecionais de informação, registando processos combinados que, cumulativamente, enfatizam mecanismos *bottom-up*, e evidenciam uma relação partilhada e horizontal entre emissores e destinatários. Os cidadãos são aqui um sujeito ativo de todo o processo, intervindo não só nas decisões, mas também estando envolvidos nas respetivas conceções e definições dos projetos e programas propostos. Também neste setor se podem analisar as interações existentes entre, por um lado, o Estado (órgãos governamentais) e a sociedade civil (cidadãos, populações) e, por outro lado entre os níveis intergovernamentais (nacional, regional, distrital e local).

Nas restantes situações, como referido acima, apresentam-se combinações híbridas, tendo como matriz de referência a **consulta pública**. Assim, no quadrante inferior esquerdo, admite-se cenários de envolvimento público que contemplem a **participação**, dado refletirem um enquadramento posicionado no eixo da cidadania inclusiva. De qualquer modo, convém salientar que se parte da consideração de que se fala aqui de tendências dominantes e não exclusivas, podendo registar-se diversos tipos de conjugação. Contudo, a prevalência será sempre do par consulta/participação pública, com peso mais substancial no primeiro fator.

O quadrante superior direito, mantendo também a **consulta pública** como registo dominante pode, contudo, reportar processos que facilmente se traduzem em fluxos de **comunicação**, aos quais não é estranho a prevalência do eixo da cidadania exclusiva. Novamente aqui se podem conjugar diferentes combinações, provocando variações da matriz dominante, consoante eventuais especificidades dos contextos institucionais, espaciais ou temporais em presença.

#### 2.2.4. Definições do conceito de desastre

A forma como se define o conceito de desastre é, como se viu, relevante para o conhecimento e explicação dos modelos de governação do risco. Constituindo uma dimensão analítica com um peso simbólico e cultural muito significativo nas representações e perceções que se constroem em seu redor, a noção de desastre evidencia leituras diferenciadas relativamente às suas origens que, concomitantemente, se traduzem em interpretações também elas distintas dos seus resultados, seja no domínio da atribuição causal dos danos e consequências produzidas, seja ao nível dos modos como se estruturam e organizam os instrumentos de planeamento e gestão de emergência para lhes fazer face.

À semelhança das anteriores dimensões, também aqui, do mesmo modo, prevalecem distintas combinações que, no entanto, evidenciam a predominância de uma delas em relação às restantes. Reforça-se, ainda, à semelhança também do que já se afirmou anteriormente, que esta circunstância não pode ser desligada dos contextos institucionais, espaciais ou temporais onde se desenvolvem.

O conceito que assenta na leitura dos desastres como **agente externo** reflete matrizes interpretativas que deslocam estes acontecimentos para territórios fora do sistema social onde se produzem. Infere-se que as origens e raízes dos desastres são fatalidades incontroláveis, metafísicas ou naturais, que ameaçam o bem-estar e a normalidade social, e não o resultado dos processos de articulação entre a sociedade e o ambiente construído. Focando-se nos desastres como externalidades, os modelos de governação do risco são concebidos para se centrarem nas ações de resposta às emergências, assumindo dimensionamentos, como salientou Gilbert (1995), próximos analogicamente dos das estruturas militares ou militarizadas. São esses os sistemas considerados como os mais aptos para lidar com fenómenos em relação aos quais se entende que a sociedade civil não está habilitada nem

preparada, evidenciando-se lógicas de fechamento e subalternização das estruturas civis. A participação pública e o exercício da cidadania são, neste contexto, tidas como disfuncionais, pois as populações civis são encaradas como estando em estádios de comportamento irracional, justificando como resposta mais adequada a que provém de uma autoridade forte e verticalizada.

Já as concepções que apostam em definições dos desastres como processos de **incerteza e de vulnerabilidade** são aqui consideradas como traduzindo visões que identificam os desastres como fenômenos sociais. Embora evidenciando os mecanismos de causalidade genética (perigosidade), nas suas componentes naturais, tecnológicas ou mistas, têm associados os indispensáveis parâmetros de causalidade sistêmica ou estrutural que contribuem decisivamente para a ocorrência, ou não, desses processos de ruptura social (desastres). Nestas abordagens, assume-se o ciclo dos desastres/catástrofes como matriz conceitual prevaiente, encarando estes processos de uma forma integrada e abrangente. Neste contexto, e para efeitos da modelação aqui proposta, considera-se que os sistemas de governação do risco se caracterizam por colocarem enfoque especial, com as inerentes variações, em formas precaucionárias de atuação e, simultaneamente, apostarem numa cultura de resiliência como ação política neste domínio.

Nos outros dois quadrantes, como se observa, os desastres são entendidos de maneira mais ou menos semelhante, pois apresentam como matriz dominante uma definição enquanto **agentes externos**. A variação resulta de, num caso, estar presente uma conceitualização suportada na **incerteza**, e no outro a **vulnerabilidade**, enquanto complementos subsidiários da definição base.

A leitura que explica estas distinções, na sua aparência, reside em primeiro lugar, nos tipos e nos modos como se desenvolvem e funcionam os sistemas de governação e, cumulativamente, e em segundo lugar, como são definidas as noções de **incerteza** e **vulnerabilidade**, podendo encaminhar os seus significados para referenciais mais ou menos antagónicos ou complementares. Encontra aqui particular sentido a aplicação da noção de *ambiguidade* associada aos desastres e, por extrapolação, às noções de **incerteza** e **vulnerabilidade**. Trata-se de ambiguidades normativas ou interpretativas? A incerteza é uma construção conceitual baseada em referenciais culturais de vigilância e monitorização social ou,

pelo contrário, apenas processo discursivo legitimador de incapacidade e desresponsabilização? A vulnerabilidade surge como elemento definidor do grau de exposição e da capacidade de resposta aos fenómenos perigosos, ou traduz as incapacidades políticas, técnicas e sociais em entender e lidar com os acontecimentos não rotineiros? Tratando-se aqui de uma modelação, a sua pertinência constitui um processo generativo que irá ou não confirmar os pressupostos aqui levantados, através da sua aplicação empírica.

### **2.2.5. Modelos de gestão operacional**

Intrinsecamente ligada a esta dimensão encontra-se a anterior pois, na prática, reflete o modo como se estruturam e se operacionalizam os instrumentos de planeamento e gestão face à interpretação havida em relação ao conceito de desastre. Confrontam-se aqui duas visões sobre o mesmo problema social, os desastres, com repercussões situadas, sobretudo, ao nível da organização da preparação e resposta de emergência. De acordo com Dynes (1994), os dois modelos traduzem quadros de referência completamente diferentes, pois os pressupostos de partida também são eles distintos. Assim, no modelo que define como de comando e controlo, estão associados entendimentos que se refletem na organização e no funcionamento dos sistemas de governação do risco, atribuindo aos desastres analogias idênticas às situações de guerra. Já nos modelos designados de resolução de problemas, a sua sustentação reside nos resultados dos trabalhos de investigação científica, relacionados com o estudo de desastres, realizados desde os anos 50 e 60 do século passado até aos dias de hoje.

Embora na prática possam ser encontrados exemplos de ambos os modelos, não deixa de ser uma realidade insofismável que o de **comando e controlo**, apresentado no quadrante superior esquerdo, é o dos que maior dominância universal apresenta. Algumas das razões justificativas deste facto foram já anteriormente referidas, reforçando-se aqui que este modelo traduz uma maior linha de conforto para determinados setores responsáveis pela governação do risco, que associam uma perspetiva marcada e predominantemente *security* aos desastres. Ao entenderem os desastres como fenómenos de desestruturação e conflitualidade social, considera-se a obrigação das respostas a fornecer se relacionarem com a manutenção da ordem pública, não raras vezes secundarizando o apoio às vítimas.

Prende-se este propósito com o que se considera ser a disfuncionalidade social provocada pelos desastres, não sendo possível encontrar dentro da estrutura da sociedade civil respostas adequadas ao momento. Atribui-se aos comportamentos dos indivíduos, famílias e grupos, características que os definem como estados de anomia, justificando-se assim a necessidade de se promover ações de resposta com base numa autoridade forte e verticalmente hierarquizada.

O modelo de resolução de problemas caracteriza-se por apostar em linhas de cooperação e de **coordenação**, baseado em princípios de continuidade entre as fases da gestão de emergência. Ao considerar o desastre numa lógica de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, enfatizam-se os momentos de rutura como processos que, apesar da desestabilização existente, não deixam de poder encontrar as respetivas respostas dentro da própria sociedade. Nesta conceção usufrui-se das práticas e experiências existentes por parte dos indivíduos e instituições, rentabilizando meios, recursos e comportamentos amplamente testados no dia-a-dia. Esta perspetiva parte da consideração de que os indivíduos em situação de emergência não são um problema, mas antes e sobretudo uma solução e uma mais-valia na construção dos instrumentos de resposta.

Apresentam-se em dois dos respetivos quadrantes, superior direito e inferior esquerdo, duas conceções híbridas entre os modelos aqui referenciados. Uma vez mais as respetivas combinações decorrem do jogo de equilíbrios que atravessam os contextos temporais e espaciais onde se registam. Numa lógica meramente descritiva, saliente-se a dependência dos modelos organizacionais em relação ao tipo de política prosseguida. Quanto mais verticais e prescritivas, mais se afirmam as posturas de **comando e controlo**, como se apresenta no quadrante inferior esquerdo. Se em presença de políticas mais horizontais de coordenação, apesar das possíveis combinações, poderão observar-se modelos de **cooperação**, mais próximos da tipologia de resolução de problemas.

## **2.3. QUATRO MODELOS IDEAL-TÍPICOS DE GOVERNAÇÃO DO RISCO: PROPOSTA TEÓRICO-ANALÍTICA**

Como resultado da decomposição destes parâmetros e indicadores explicativos das cinco grandes dimensões desta conceitualização, saliente-se que, com base nos diferentes cruzamentos e correlações possíveis de efetuar entre elas nos respetivos quadrantes, foram concebidos analiticamente quatro modelos ideal-típicos definidores dos diferentes sistemas de governação do risco.

### **2.3.1. Modelos diretivos**

Este modelo caracteriza-se, genericamente, por refletir mecanismos de centralidade política na definição e tomada de decisão relativamente à governação do risco. As normas e os procedimentos de planeamento e gestão encontram-se definidos superiormente, competindo às administrações de nível inferior, nomeadamente as locais, apenas o seu cumprimento. Há um registo de grande vigilância e controlo da aplicação dos instrumentos de planeamento e da sua implementação, suportados por mecanismos sancionatórios em caso de incumprimento. No domínio da cidadania, prevalecem processos de exclusão social, com as *liberdades individuais* dos cidadãos sendo expressas através de direitos contratualizados, negociados no mercado. Embora a segurança continue a ser, jurídica e retoricamente, uma obrigação do Estado, verifica-se uma delegação substancial dessas responsabilidades em setores e organismos da esfera privada. O envolvimento público assenta em fluxos unidirecionais de comunicação para destinatários previamente selecionados, contemplando frequentemente mais uma legitimação virtual da realização da mensagem do que a própria transmissão de informação adequada às circunstâncias. Por fim, os desastres são apresentados como representações de ameaças externas, para os quais se torna necessário, em termos de preparação e resposta para lhes fazer face, uma organização de cariz castrense, que imponha a autoridade, a ordem e o comando e controlo, para poder assegurar o funcionamento da normalidade, considerada em colapso e desestruturada socialmente dada a incapacidade da população civil em lidar com estes fenómenos.

### 2.3.2. Modelos hierárquicos

Nesta tipologia, podem ser considerados os processos que refletem estádios híbridos de transição oscilando entre políticas mais sociais e (neo) liberais. Embora contemplando juridicamente determinados mecanismos de descentralização e delegação de competências intergovernamentais, a sua concretização encontra-se substancialmente controlada e verticalizada. Os níveis intermédios constituem emanações do nível central de governação, exercendo técnica e administrativamente, o controlo prescritivo das decisões e da execução dos programas e projetos ligados à governação do risco, embora algumas narrativas e representações sobre esta temática assentem em discursos que procuram evidenciar a autonomia e a liberdade de decisão das administrações locais. Os direitos de cidadania encontram-se definidos *de jure*, assumindo-se a sua consagração como *bens públicos*, na medida em que a pertença social é ainda um vetor importante do exercício das competências e responsabilidades sociais. Posicionadas dentro da sociedade civil, essas competências e responsabilidades manifestam-se através da ação interventiva de estruturas e entidades, designadamente dos organismos não-governamentais (ONG's) que, não raras vezes funcionam como mediadores e reguladores desses direitos. Os processos de envolvimento público são determinados por mecanismos de consulta, de cariz, portanto, unidirecional e, mais uma vez, que se traduzem na legitimação dos projetos, planos e decisões que, frequentemente, se encontram previamente assumidos. Trata-se apenas de um processo de validação formal. Contudo, e em circunstâncias específicas e determinadas, podem ser ativados mecanismos visando a participação pública que, de qualquer forma, constitui sempre uma exceção à regra. Os desastres são aqui, também, referenciados em relação à sua origem como agentes externos. Contudo, podem prevalecer em simultâneo outras conceções, derivadas de alguns setores da sociedade civil, com ênfase para a comunidade técnico-científica, que podem produzir novas e diferentes leituras e interpretações desses fenómenos. Obviamente que não é de descurar eventuais ocorrências e registo de fenómenos de desastres que tenham afetado o respetivo sistema social, na medida em que promovem reapreciações e reorientações nos processos de lidar com esses acontecimentos. Relativamente aos modelos de planeamento e gestão operacional continuam a prevalecer, por razões históricas e institucionais, os de comando e controlo que, no entanto, vão já apresentando em determinados setores



do sistema, outras contextualizações tendo com base a coordenação e cooperação institucional e operacional.

### **2.3.3. Modelos descentralizados**

Constituindo uma variante do modelo anterior é, também ele, uma construção híbrida da tipologia de governação do risco. Relativamente aos processos políticos, prevalecem mecanismos de cooperação intergovernamental, no qual o nível central sustenta as orientações estratégicas, definindo eixos e orientações que, depois, são concretizados operativamente pelos níveis governamentais subsidiários, com ênfase novamente para as administrações locais. Verifica-se, assim, na realidade uma autonomia dos níveis governamentais de escalão inferior em relação aos processos de planeamento e gestão do risco, sendo acompanhados referencialmente pelas estruturas da administração central na compatibilização e integração das políticas a nível nacional. O nível central funciona mais como referencial, não descurando, no entanto, eventuais necessidades de intervenção, seja por desvios que se verifiquem, seja por reforço e complementaridade de meios não acionáveis ou inexistentes localmente, seja ainda pela dimensão associada ao evento, quer física, quer simbólica. No domínio da cidadania os direitos estão consagrados *de jure*, mas reportando-se a direitos individuais. Registam-se sobreposições que tendem a considerar a cidadania como um exercício de direitos humanos, privilegiando-se as matrizes naturais e biológicas em contraponto com as culturais e sociais. A pertença social não é valorizada institucionalmente, predominando o individualismo em relação à coletividade. Para utilizar um conceito proposto por Douglas na sua teoria cultural está-se em presença de mecanismos de reduzido controlo social, apostando-se em perspetivas de meritocracia, refletindo o tipo cultural *individualista*. O envolvimento público define-se também, como no modelo anterior, pelos processos de consulta, com as características que lhes estão associadas e que atrás se reportaram, ou seja, de legitimação formal e institucional, sob a capa de uma efetiva participação pública. De qualquer modo, pelas características administrativistas e burocráticas que estão associadas a este modelo, podem ser registados procedimentos onde imperam os fluxos de comunicação pública, de cariz estritamente unidirecional. Legitimam-se também deste modo, geralmente por parte das administrações centrais, planos e decisões sem a necessidade do contraditório

e da contestação. Os desastres são aqui igualmente considerados numa conceção de ameaças de agentes externos. Atribui-se, no entanto e também, importância ao conhecimento e estudo das vulnerabilidades. Estas, contudo, não são encaradas em termos da sua contextualização social, mas antes como *handicaps* ou *deficits* que se produzem, sobretudo, no domínio da resposta de emergência. Coexistem assim nos modelos de planeamento e gestão operacional, quer os princípios de coordenação, muito utilizadas em situações de pequena e média dimensão, quer as matrizes de comando e controlo, quando o âmbito e o impacto registado assume proporções mais amplas e abrangentes, física, simbólica e socialmente.

#### **2.3.4. Modelos cooperativos**

Reconheça-se que, com base nas atuais pesquisas efetuadas e conhecimentos existentes sobre a temática, este modelo consiste numa verdadeira conceção ideal-típica, próxima, acrescente-se, de modelos de utopia social. Confrontando a conceção de Beck, segundo o qual, como se viu, cada vez mais se afirma uma lógica de sociedade mundial de risco, a formulação aqui proposta consistiria, em tese, em caminhar na direção de uma sociedade segura e verdadeiramente democrática, com reflexos na sustentabilidade, no desenvolvimento e na participação como matriz do exercício de cidadania. Politicamente este modelo caracteriza-se pelo exercício descentralizado do poder, numa articulação estreita entre os níveis intergovernamentais presentes. Embora competindo à administração central a definição das políticas públicas e orientações a promover hierarquicamente no território nacional, essas mesmas definições contam com o contributo e o apoio, mediante processos participativos, das administrações regionais e locais. Possibilita-se a existência de projetos e ações concebidos pelos níveis intermédios da administração pública, com base nas características e nas idiosincrasias existentes, num reflexo de maior conhecimento da realidade em causa. No domínio da cidadania está presente a célebre conceção do *direito a ter direitos*. Direitos que são consagrados, quer *de jure*, quer *de facto*, evidenciando, de forma consistente e estruturada, uma realidade de integração e pertença na sociedade civil. Como salienta Somers, regista-se aqui um equilíbrio entre os três pilares da governação. Cumulativamente, prevalecem em relação aos fluxos comunicacionais, posturas de participação pública, evidenciando aqui mecanismos onde os indivíduos são o

sujeito da ação e não meros objetos recetores das medidas definidas noutros fóruns. O conceito de desastre deixa de ser considerado na sua analogia militar, como ameaça externa e passa a ser entendido no enquadramento social onde se (re) produz, possibilitando a tomada de medidas em relação à sua prevenção e mitigação dentro do sistema social. Daqui infere-se relativamente ao planeamento e gestão operacional, que os mesmos se baseiam em processos de continuidade social, usufruindo das estruturas e mecanismos existentes, sem necessidade de ter de promover novas e diferentes formas de lidar com os desastres. Assumindo a sua origem social, as soluções para os desastres devem também ser procuradas dentro do próprio sistema onde se desenvolvem os seus fatores, genéticos e sistémicos, de modo a que a resposta a promover usufrua das experiências e sinergias existentes, planeando e garantindo uma rápida e eficaz ação interventiva, seja na preparação, seja na emergência, seja ainda na fase da recuperação e reabilitação.

...

Conclui-se, afirmando que os modelos acabados de apresentar são, como já referido, construções ideal-típicas, que necessitam agora da indispensável validação através do confronto com a realidade, através da sua investigação e pesquisa empírica. Saliente-se, neste contexto, que, dadas as suas características ideal-típicas, as dinâmicas associadas a estes quatro tipos de modelos, aqui definidos para efeitos expositivos de forma setorial, podem ser, e são, atravessadas por diferentes e distintas combinações. Variando em função dos contextos político-sociais em presença, podem registar-se situações, cujos resultados reflitam maior ou menos predominância de algumas dimensões em relação a outras. O mesmo se poderá registar dentro da própria dimensão, com indicadores oscilando marginalmente em relação ao aqui definido concetualmente. Esta circunstância conduz, obviamente a ter de considerar a existência de modelações híbridas intermédias que, contudo, assume-se, mantêm registos próximos centrados nas tipologias dominantes apresentadas.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

### **Capítulo 3**

## **CONTEXTUALIZAÇÃO E METODOLOGIA**

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO E METODOLOGIA**

Desde sempre a Humanidade lidou com situações de catástrofes, exigindo respostas e formas de ultrapassar as consequências das várias manifestações deixadas pelo eclodir de ações imputadas, quer a origens naturais, quer sociais. Efetivamente a História é fértil nesses registos, evidenciando, de uma forma tanto mitificadora como real, o modo como as distintas comunidades, grupos e populações responderam, recuperaram e absorveram das diferentes situações a que foram sendo sujeitos através dos tempos. De entre a multiplicidade de acontecimentos mais ou menos conhecidos, como inundações, terremotos, *tsunamis*, erupções vulcânicas, situações meteorológicas extremas, pandemias, incêndios florestais e urbanos, conflitos e guerras diversas, com atribuições de causalidade natural ou social, numerosas são as situações onde a segurança das populações é posta à prova e, não raramente, os resultados tiveram efeitos devastadores na vida e na estrutura social das respetivas comunidades. A exigência de respostas e de formas de organização adequadas, para melhor lidar com os efeitos dessas manifestações, sempre foi uma preocupação comum que, através dos tempos, foi sendo evidenciada através de várias medidas, ações e instrumentos, visando prevenir, mitigar e diminuir os impactes resultantes da magnitude e intensidade desses acontecimentos críticos e catastróficos. O caso do Terramoto de Lisboa, em 1755, a que noutra capítulo se aludirá, é bem elucidativo desse facto.

São efetivamente vários os exemplos históricos existentes sobre medidas e ações relacionadas com a preparação face aos acidentes e catástrofes, que se podem encontrar na História.

Na Antiguidade Clássica, os casos do Egipto (é célebre a roda de *Amenemhet* que, entre outras utilizações, permitiu criar os primeiros projetos de controlo e desvio das águas dos rios, nomeadamente do Nilo, não só mitigando os efeitos das cheias, como recuperando amplas áreas de terra fértil para a agricultura) e de Roma (criação pelo Imperador Augusto do Corpo de Vigília, e respetiva organização funcional em *Aquarius* – elemento que abastecia de água as bombas, *Sifonarius* - responsável pela supervisão e operação das bombas, e *Uncinarius* - operador de ferramentas que tinha como função remover os telhados inflamáveis dos edifícios), tudo, como se vê, numa verdadeira antecâmara dos atuais corpos de bombeiros.

Também a Idade Média apresenta alguns registos, dos quais se salienta a promulgação por D. João I, em 1395, da Carta Régia (Santos, 1995), onde *“estabeleceu as primeiras diretivas escritas, sobre a tomada de medidas, preventivas e de combate, tendo em vista os numerosos fogos que ocorriam em Lisboa”*. (p.13)

Em França, também no século XIV, Carlos V ordena um conjunto de medidas, para que todas as pessoas, sem exceção, disponham de água para eventuais combates a incêndios que possam deflagrar nas suas habitações, bem como que resguardecem os respiradouros das caves, evitando desse modo ações mal-intencionadas de lançamento de fogo nesses espaços.

Muitos outros exemplos poderiam aqui ser apresentados. De qualquer modo, saliente-se que será, sobretudo, a partir da primeira metade do século passado, com ênfase no período entre as duas Grandes Guerras Mundiais, que emergem os sistemas de organização da segurança das populações, sob a designação de Defesa Civil, embora de características estritamente militares. Nos capítulos subsequentes serão referenciados esses desenvolvimentos nos três países aqui analisados, de uma forma mais pormenorizada.

O final da década de 80 do século passado, virá a consagrar, internacionalmente, a segurança em proteção civil, disseminando-se em vários quadrantes regionais e através de várias organizações, passando a constituir matéria e tema específico por parte das políticas públicas, nomeadamente na ONU e na EU, para só salientar as mais evidentes. No presente capítulo abordam-se as principais linhas mestras das políticas e ações desenvolvidas por essas duas organizações internacionais, com relevância, no primeiro caso, ONU, para os programas de ação desde Yokohama até Sendai e, no segundo caso, EU, com a criação do Mecanismo Internacional de Proteção Civil. Salienta-se, também, o papel do Conselho da Europa, através do respetivo Acordo Parcial Aberto – Riscos Maiores.

Subsequentemente, apresentam-se as razões justificativas da escolha e seleção do Reino Unido, França e Portugal como objetos de estudo relacionado com os modelos de governação do risco, referenciando comparativamente alguns dos dados caracterizadores de cada um deles em termos demográficos, económicos, sociais e em relação aos próprios riscos.



Por último, definem-se as hipóteses de trabalho a testar neste projeto de investigação, justificando-as em relação aos objetivos a prosseguir, concluindo-se com a referência à metodologia seguida neste processo de pesquisa.

### **3.1. O PAPEL REGULADOR DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU): DE YOKOHAMA A SENDAI**

Conforme comumente reconhecido, a proclamação pelas Nações Unidas da Declaração da Década Internacional de Redução do Risco de Catástrofes Naturais é um marco fundamental na génese e afirmação internacional das políticas públicas relativamente aos mecanismos de regulação e governação do risco, cujas implicações rapidamente se disseminaram globalmente, embora com velocidades diferentes, por vários países dos cinco continentes.

Numa linha iminentemente de contexto e enquadramento, apresentar-se-ão, de seguida, algumas das estratégias e programas mais importantes, que vieram a definir a integração de políticas e ações relacionadas com os sistemas de segurança em relação a catástrofes naturais, a nível internacional, mas com repercussão no desenvolvimento dos inerentes mecanismos e modelos de governação do risco nacionais.

#### **3.1.1. Quadro de ação de Yokohama, 1994**

Privilegiando as ações relativas à redução do risco de catástrofe, este Quadro de Ação pugna pelo desenvolvimento das primeiras fases de organização dos sistemas de aviso prévio – *early warning*, enquanto mecanismos que permitem antecipar as situações de desastre, informando as populações a desenvolver medidas de autoproteção. Também é salientada a importância de se reforçar e estreitar as relações entre o secretariado do IDNDR e a UNDRO<sup>21</sup>, numa lógica de facilitação de respostas mais eficazes em caso de emergência. Constituiu-se ainda um Comité Técnico e Científico que, congregando especialistas de várias áreas do conhecimento, tinha como finalidade acompanhar e monitorizar os desenvolvimentos

---

<sup>21</sup> United Nations Disaster Relief Office

dos projetos e ações em curso e elaborar relatórios de sistematização e análise do progresso do programa. É com este enquadramento, e resultante da respetiva apreciação, que se realizará a Conferência Mundial da Redução das Catástrofes Naturais em Yokohama, no Japão em maio de 1994. Para além de uma primeira avaliação intermédia do desenvolvimento do Quadro de Ação previsto, é proposta a adoção de um conjunto de princípios, de uma estratégia e de um plano de ação a prosseguir até ao final do século.

Focando a atenção nos *dez princípios* enumerados na declaração final, saliente-se, de forma sucinta, as referências principais à importância do conhecimento e avaliação do risco; às medidas de prevenção e preparação como ações tendentes a reduzir e necessidade do socorro; a integração nessas medidas das inerentes políticas de desenvolvimento, nas dimensões nacional e regional e nos níveis bilateral, multilateral e internacional; o desenvolvimento e o reforço das capacidades de prevenção, redução e mitigação das catástrofes; a importância nos sistemas de aviso e alerta, e inerente infraestrutura tecnológica de comunicações na sua respetiva disseminação; a participação e envolvimento das populações com os níveis governamentais; a redução de vulnerabilidades através da implementação de padrões e projetos de desenvolvimento centrados numa educação das populações e das suas comunidades; a partilha com a comunidade internacional dos suportes e estudos científicos, bem como a cooperação no domínio das tecnologias na redução do risco; a integração da componente ambiental e a redução da pobreza como medidas de redução do risco; e por último, a referência de que compete a cada país a proteção das suas populações, bens e infraestruturas, em relação aos impactes das catástrofes, salientando-se a importância e disponibilidade para o apoio internacional em relação aos países necessitados de ajuda por efeito das catástrofes (Yokohama, 1994). Trata-se, portanto, de um conjunto de princípios que pretendem constituir-se em mecanismos de regulação e monitorização em relação aos processos de melhor lidar com os riscos, no nível global, regional e nacional.

A conclusão em 1999 do Quadro de Ação da IDNDR, para além de voltar a refletir, e a reforçar, a importância que as catástrofes têm sobre o desenvolvimento das sociedades, virá a definir como desafio central a indispensabilidade da criação de uma *cultura global de prevenção*. Neste Fórum do Programa da IDNDR são providenciadas plataformas multissetoriais e interdisciplinares estabelecedoras de parcerias em relação aos programas, que virão a ter como resultado a promoção de

sessões temáticas, tanto entre especialistas, como com o público em geral, evidenciando os resultados e as linhas de ação consideradas necessárias implementar, no desenvolvimento de países e comunidades mais seguras.

### **3.1.2. Quadro de ação de Hyogo, 2005-2015**

O final do programa da IDNDR não virá, contudo, a significar o encerrar das preocupações e o terminar das intervenções em curso com as ações de redução de catástrofes. Dando continuidade ao processo é instituída, através da resolução a Assembleia Geral das Nações Unidas nº 54/219, de 2000, a Estratégia Internacional de Redução das Catástrofes (ISDR)<sup>22</sup>, com a divisa “*um mundo mais seguro no século XXI: redução do risco de catástrofe*”<sup>23</sup>. Vários foram os fenómenos ocorridos que, com incidência particular, foram reforçando a importância do desenvolvimento das ações estratégicas e a aplicação de medidas orientadas para o tratamento das consequências derivadas das catástrofes verificadas. Entre esses acontecimentos dois assumiram uma evidenciação global: os fenómenos meteorológicos extremos, decorrentes das alterações produzidas pelo *El Niño*, que, em latitudes diferenciadas e sazonalmente, estiveram na origem, quer de cheias e inundações, quer de incêndios florestais, quer, ainda, de diversas situações de temporal, mas sempre com significativas consequências desastrosas; e o *Tsunami* do Sudeste Asiático de 26 de dezembro de 2004 que, de acordo com alguns registos, terá provocado para cima de 200 mil vítimas mortais. Estes eventos tiveram a faculdade de colocar na discussão e preocupação pública mundial a importância em lidar com as catástrofes, assumindo uma transversalidade face aos países envolvidos que, até então, não era efetivamente reconhecida. A sua disseminação através dos órgãos de comunicação social muito concorreu para essa perceção e divulgação. Os efeitos e consequências das catástrofes eram agora também eles globais, e não apenas exclusivo dos países menos desenvolvidos e mais vulneráveis, embora continuasse a ser nestes últimos que os impactes e a intensidade dos danos mais se faz sentir, afetando de forma decisiva o seu desenvolvimento e a sua sustentabilidade. Embora todos os acontecimentos tenham concorrido para essa consciencialização pública mais abrangente, o *Tsunami* de 2004 viria a ter um peso decisivo nas mudanças

---

<sup>22</sup> ISDR – International Strategy for Disaster Reduction

<sup>23</sup> A Safer World in the 21st Century: Risk and Disaster Reduction

operadas. O elevado número de vítimas mortais de cidadãos de países desenvolvidos, sobretudo turistas que se encontravam em períodos de férias, e inerentes reações operadas pelos respetivos governos sob um estreito e atento escrutínio por parte das suas opiniões públicas amplificaram a importância de se lidar com as catástrofes e a necessidade de encontrar respostas mais adequadas, quer na prevenção e redução dos potenciais danos, quer nas ações de resposta. Emergiu, assim, a indispensabilidade de se apostarem em diferentes políticas públicas que se possam traduzir em novas abordagens e entendimentos sobre a governação do risco. Conforme salienta Tavares (2013), neste processo de construção social do risco, surgem novos enquadramentos técnico científicos que, baseados em distintos quadros conceituais, conduzem “*ao entendimento dos desastres a partir das transformações dos processos físicos em processos sociais*” (p.65). O social assume, em plenitude, uma dimensão fundamental na explicação e no conhecimento dos fatores do risco que conduzem às catástrofes.

Em 2005 realizou-se na cidade de Kobe, Hyogo, no Japão, a II Conferência Mundial de Redução de Catástrofes onde é efetuado um balanço relativamente ao quadro de Yokohama retirando-se os necessários ensinamentos para a melhoria dos programas a implementar. De entre as principais lacunas identificaram-se, especialmente, os *deficits* de uma abordagem mais pró-ativa e da falta de um maior envolvimento das comunidades e populações locais nas ações e programas de redução do risco. Do mesmo modo, também foi diagnosticada a reduzida afetação de recursos e meios, nomeadamente financeiros, para o desenvolvimento dos projetos de mitigação e prevenção dos riscos, bem como a constatação das dificuldades em estabelecer mecanismos de cooperação e colaboração interinstitucionais e inclusive, intergovernamentais aos vários níveis da governação, desde a local até à internacional, passando pela regional e nacional. Cinco grandes áreas foram identificadas neste registo, a saber:

- (a) Governance: organizational, legal and policy frameworks;*
- (b) Risk identification, assessment, monitoring and early warning;*
- (c) Knowledge management and education;*
- (d) Reducing underlying risk factors;*
- (e) Preparedness for effective response and recovery”.* (ISDR, 2005)

Este reconhecimento e identificação permitiram a posterior definição das orientações e linhas de atividade, vindo a resultar na apresentação de um novo instrumento, designado como *Hyogo Framework for Action (HFA) 2005-2015* (Quadro da Ação de Hyogo, 2005-2015). Como refere Tavares (2013)

*“este referencial salienta como objetivos principais: (1) a construção de nações e comunidades resilientes aos desastres; (2) a obtenção em 2015 de uma redução substancial nas perdas em vidas humanas, assim como dos danos sociais, económicos e ambientais”.* (p. 66)

Adotado por cerca de 168 países, o HFA, numa lógica incremental de uma resiliência das comunidades suportada num desenvolvimento sustentável, estabelece cinco grandes prioridades de ação:

- “1. Ensure that disaster risk reduction is a national and a local priority with a strong institutional basis for implementation.*
- 2. Identify, assess and monitor disaster risks and enhance early warning.*
- 3. Use knowledge, innovation and education to build a culture of safety and resilience at all levels.*
- 4. Reduce the underlying risk factors.*
- 5. Strengthen disaster preparedness for effective response at all levels”.* (ISDR, 2005)

Estas cinco prioridades constituem um deslocar das orientações até então assumidas no âmbito do Quadro de Yokohama para uma lógica de maior governação (*governance*), incidindo, quer em mecanismos de participação intergovernamental mais precisos e cooperativos, quer em processos de sensibilização e informação pública, centrados no envolvimento das comunidades locais e das respetivas populações, quer, ainda, na saliência da importância do planeamento e organização face às respostas de emergência, aos diferentes níveis de governação.

É também nesta sequência que pode ser entendida a Campanha de 2010-2011, *“Making Cities Resilient: My City is Getting Ready”*, que, igualmente no âmbito da ISDR, se tem vindo a afirmar, contando hoje em dia com mais de três mil e quatrocentas cidades aderentes, nos diferentes cantos do globo. Conforme salienta Tavares (2013),

*“na abordagem – Making Cities Resilient: summary for policy makers – (...) é salientada a importância de se estabelecer um ordenamento baseado em planos e na regulação, de se constituírem comités para a gestão das infraestruturas críticas, a par do envolvimento de múltiplos stakeholders, da criação de incentivos financeiros para a redução do risco, em simultâneo com a implementação de ações de formação, simulação e sensibilização (UNISDR, 2013)”.* (p.70-71)

Reconhece-se, portanto, a importância de uma participação alargada e cumulativa, entre instituições públicas, setor privado e comunidades e indivíduos, numa lógica, quer de envolvimento dos *stakeholders*, quer de rentabilização dos recursos e meios a afetar às políticas e ações de redução do risco de catástrofe.

O foco direciona-se para os mecanismos de regulação, abrangendo multi setorialmente uma transversalidade sócio técnica, designadamente, na investigação e no conhecimento científico dos perigos, vulnerabilidades e riscos, nos sistemas de

aviso prévio, nas ações de sensibilização, formação e informação pública, nas intervenções e obras de reforço estrutural, na capacitação organizacional, nos planos de emergência e contingência e, por último, nos mecanismos de recuperação e reabilitação pós catástrofe.

### 3.1.3. Quadro de ação de Sendai, 2015-2030

Por último, a necessária referência ao Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofe, adotado em março de 2015 na III Conferência Internacional de Redução do Risco de Catástrofe<sup>24</sup>.

*“The Sendai Framework is a 15-year, voluntary, non-binding agreement which recognizes that the State has the primary role to reduce disaster risk but that responsibility should be shared with other stakeholders including local government, the private sector and other stakeholders”.* (UNISDR, 2015)

Reconhecendo a importância do Quadro de Hyogo na consciencialização pública e institucional, e na criação de compromissos políticos envolvendo protagonistas de variados níveis, Sendai procura agora dar um novo salto na afirmação e concretização de modelos de governação do risco, de uma forma mais sistemática e concreta, através de linhas de ação assentes nas *quatro prioridades de ação* definidas.

Assim, na primeira prioridade, referente à *compreensão do risco de catástrofe*, passa-se de uma lógica que até então era muito centrada sobretudo nos indicadores inerentes ao perigo, para agora acrescentar, de modo integrado, as dimensões de vulnerabilidade e de exposição das pessoas, bens e ambiente, enquanto fatores em torno dos quais se definem as componentes de avaliação do risco e se projetam as ações de prevenção, mitigação, preparação e resposta.

A segunda prioridade salienta a necessidade de *reforçar os mecanismos de governação do risco para gerir as catástrofes*, evidenciando a importância da colaboração e cooperação dos níveis intergovernamentais nas diferentes fases do ciclo das catástrofes – prevenção, preparação, resposta e reabilitação.

A terceira prioridade destaca o *investimento na redução do risco de catástrofe e na resiliência*. Congregam-se neste primado duas componentes que, interligadas, concorrem para a resiliência como conceito a perseguir em relação à

---

<sup>24</sup> Sendai Framework for Disaster Risk Reduction

sustentabilidade económica, cultural e social das populações, comunidades e países. Assim, privilegiam-se os investimentos, públicos e privados, como essenciais à mitigação do risco, através da implementação de medidas, estruturais e não-estruturais que sustentem o desenvolvimento como fator preventivo da segurança e redução dos respetivos riscos.

A quarta e última prioridade evidencia a relevância de se *reforçar a preparação para as catástrofes através de respostas eficazes, melhorando os processos de reconstrução nas fases de recuperação e de reabilitação*. Assim, para além de uma aposta na antecipação, assegurando as condições e capacidades necessárias a uma eficiente resposta, também, as fases de recuperação e reabilitação devem ser suportadas e servir de oportunidade para reduzir as vulnerabilidades, através de processos reconstitutivos adequados – *build back better*, não repetindo as deficiências que sustentaram o próprio risco de catástrofe.

...

As referências aqui apresentadas em relação ao papel da ONU nos processos de governação do risco não têm a pretensão de abarcar todos os mecanismos, nem todos os programas de intervenção e ação em prol da redução do risco de catástrofe. A evolução verificada desde os finais dos anos 80 do século passado até à atualidade permite evidenciar os vários domínios, e as distintas dimensões, dos processos de regulação por parte da ONU. A coordenação e o progresso dos Quadros de Ação foram-se ajustando aos estádios de desenvolvimento e às necessidades sentidas, quase sempre numa relação reativa face aos impactes das catástrofes. É importante salientar que se está face a processos políticos, sociais, económicos, culturais e religiosos de grande heterogeneidade, e cujo relacionamento se produz num contexto internacional onde nem sempre as narrativas acompanham as respetivas intenções. Se, em determinadas circunstâncias, prevalecem relacionamentos imbuídos de solidariedade e forte entreatajuda, noutras, no entanto, registam-se processos onde a matriz prevalecente é definida por relações de interesse meramente económico, acentuando dependências como forma de capitalizar vantagens e mais valias aos proprietários das respetivas plataformas tecnológicas. O recrudescimento dos conflitos por efeito das designadas ameaças terroristas, sobretudo a partir do 11 de setembro de 2001 vieram alterar significativamente os equilíbrios verificados. A alteração verificada nos Estados

Unidos da América com a criação da *Homeland Security Department* (HSD) que, na prática, anexou a *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), constitui um excelente exemplo do retorno das políticas de proteção civil a estádios de defesa civil e segurança interna. As consequências e os resultados dessa opção vieram a ter consequências amplamente conhecidas nos próprios EUA com a gestão, ou a falta dela, do impacto do furacão *Katrina* em Nova Orleães.

Em jeito de síntese não se pode, no entanto, deixar de salientar os aspetos positivos que estes mecanismos de regulação da ONU têm promovido. Para além da chamada de atenção para a preocupação com os riscos e as catástrofes, também tem permitido um maior investimento, a nível do conhecimento, da afetação de recursos e, claro está, financeiro, para melhor lidar com os efeitos desses mesmos riscos e catástrofes. Trata-se, contudo, de um processo de avanços e recuos, digladiando-se interesses não raras vezes contraditórios e, inclusive, antagónicos, dos quais as alterações climáticas são um dos mais conhecidos exemplos. As respetivas implicações na definição das políticas públicas de redução do risco de catástrofe, faz-se sentir de forma muito premente. Enquanto alguns países prosseguem políticas preventivas, outros, nos quais se encontram alguns dos mais desenvolvidos do globo, em benefício do seu desenvolvimento industrial e económico, recusam ações de minimização, produzindo narrativas contrárias à quase maioria das chamadas de atenção da comunidade técnica e científica. Por justiça, refira-se a importância da Cimeira de Paris e o acordo assinado por 195 países no combate aos efeitos das alterações climáticas.

## **3.2. A GOVERNAÇÃO DO RISCO NA UNIÃO EUROPEIA**

### **3.2.1. A proteção civil na União Europeia: evolução histórica**

A compreensão das políticas comunitárias de proteção civil na União Europeia implica que se regresse a um passado relativamente recente onde se encontram as raízes e os alicerces desta atividade pública, desenvolvida em prol da segurança das populações, bens e ambiente, e que agora se afirma institucionalmente no quadro das estratégias europeias de governação do risco.

Numa breve referenciação histórica, saliente-se o Encontro Ministerial em Roma no ano de 1985, onde pela primeira vez se discute a necessidade de estabelecer ações



no domínio da segurança em proteção civil. A sua consagração formal relativa ao *estabelecimento de uma cooperação comunitária em matéria de proteção civil* viria a ser objeto de “*Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros (87/C 176/01)*”, reunidos em 25 de junho de 1987. Nessa resolução salientavam-se como algumas das principais ideias força os seguintes considerandos:

- A proteção civil como instrumento de segurança dos cidadãos europeus;
- A necessidade de padronizar os diferentes sistemas existentes nos Estados-membros, ao nível da organização, dimensão e meios mobilizáveis;
- A melhoria e reforço das ações à escala comunitária, através da elaboração de um manual (*vade-mécum*) de proteção civil;
- O reforço das parcerias e colaboração entre os Estados-membros no domínio da formação do pessoal e na realização de exercícios conjuntos;
- A importância específica dos riscos nucleares a exigir procedimentos próprios a aplicar.

Indissociavelmente ligada a esta resolução encontrava-se um conjunto de acontecimentos desastrosos que provocaram significativos danos humanos e materiais em vários países europeus. Conforme salienta Monteiro (2009),

*“o espaço geográfico da EU (tinha) sido atingido por catástrofes de diversas categorias. A título de exemplo podemos recordar o sismo de 1980 em Itália (2739 mortos), as cheias de 1973 em Espanha (350 mortos) e os fogos florestais que com alguma regularidade fustigam em simultâneo, todos os países do sul da Europa – Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia.”* (p.228-229)

Acrescenta ainda Monteiro (2009), que se definiu como objetivo das políticas a prosseguir no domínio da proteção civil a garantia de “*uma melhor proteção das populações, do ambiente e dos bens em caso de catástrofe natural, tecnológica ou ambiental*”, assentes em quatro grandes áreas prioritárias:

- “1. Apoiar os esforços para a melhoria da prevenção e dos níveis de resposta desenvolvidos ao nível nacional, regional e local, pelas autoridades responsáveis pela Proteção Civil e pela gestão da resposta em situação de catástrofe;*
- 2. Contribuir para a melhoria da informação ao público com vista à sensibilização dos cidadãos europeus para questões como medidas de autoproteção;*
- 3. Definir as bases para uma efetiva e rápida cooperação entre as estruturas nacionais de Proteção Civil sempre que se torne necessário recorrer a ajuda mútua;*
- 4. Fortalecer a coerência das ações desenvolvidas ao nível internacional e no domínio da Proteção Civil, especialmente no contexto da cooperação com os países da Europa Central candidatos à UE e ainda com os parceiros do Mediterrâneo”.* (p.229)

Os anos subsequentes, de acordo com Freitas (2011), viriam a registar a adoção de

*“mais seis resoluções (...) com o objetivo de transformar o espaço europeu num espaço cada vez mais seguro, garantindo uma melhor proteção para as populações, o património e o ambiente, e pronto a reagir de forma adequada a situações de emergência”.* (p.1)

É neste quadro que, através da Diretiva Comunitária 91/396/EEC, de 2 de julho se implementa o 112 como número europeu de socorro, que se encontra instituído em todos os Estados-membros, embora em alguns países em associação com outros sistemas.

Nova e importante decisão é estabelecida com a resolução do Conselho da União Europeia (1998) que decide instituir um programa de ação comunitária do domínio da proteção civil, com

*“...o objetivo de contribuir para a proteção das pessoas, do ambiente e dos bens em caso de catástrofe natural ou tecnológica, sem prejuízo da repartição interna de competências dos Estados-membros”.* (p.20)

Nesse diploma apresentam-se as quatro grandes ações do programa:

*A - Ações destinadas a contribuir para uma melhor preparação dos intervenientes na proteção civil;  
B - Projetos destinados a contribuir para o aperfeiçoamento das técnicas e métodos de intervenção (Projetos-piloto);  
C - Ações destinadas a uma maior informação, educação e sensibilização dos cidadãos, por forma a aumentar o seu grau de autoproteção;  
D - Mobilização de peritos”.* (p. 22-23)

Globalmente, apontam-se as orientações e os projetos relacionados com a criação de um corpo de peritos e especialistas que, recrutados nos Estados-membros, constituam uma força técnica e operativa que possibilite uma rede de recursos habilitados a promover intervenções e colaboração técnica nos vários domínios da ação operativa da proteção civil. Paralelamente, lançam-se também programas de índole técnica e científica, direcionados para a utilização e aplicação das novas tecnologias e ainda para a promoção de iniciativas formativas junto das populações em matéria de autoproteção e comportamentos de segurança.

Através de Decisão do Conselho (1999/847/CE) é criado um novo programa, na sequência do anterior que, salientando a experiência alcançada e a importância de reforçar as políticas comunitárias de proteção civil define quatro novas ações programáticas a prosseguir:

*A - Grandes projetos de interesse geral;  
B - Formação;  
C - Outras ações;  
D - Mobilização de competências”.* (p.56-57)

Este programa apresenta já um conteúdo mais operativo, intrinsecamente mais próximo das medidas de preparação e resposta às situações de emergência e

socorro. Continua, contudo, a incluir ações no domínio da prevenção, mitigação, informação e sensibilização pública das populações do espaço europeu. São, no entanto, reforçadas as linhas de ação tendentes à criação de unidades europeias de proteção civil, congregando peritos operacionais nas várias dimensões da resposta e intervenção de emergência em situação de acidentes e catástrofes.

Infraestrutura essencial para o subsequente desenvolvimento dos instrumentos comunitários em matéria de proteção civil, estes programas, de acordo com Freitas (2011),

*“(...) traduziram-se numa ferramenta essencial para o estabelecimento de áreas prioritárias e diretrizes no domínio da proteção civil, designadamente:*

- *Contribuir para a prevenção de riscos e catástrofes;*
- *Desenvolver metodologias de previsão e monitorização de situações de emergência;*
- *Melhorar o grau de preparação e resposta desenvolvidos a nível nacional, regional e local, pelos serviços de proteção civil;*
- *Reforçar a coordenação europeia em matéria de operações de proteção civil, em todo o ciclo da catástrofe (prevenção, preparação, resposta, recuperação)*
- *Contribuir para a melhoria da informação ao público com vista à sensibilização dos cidadãos ao nível das medidas de autoproteção;*
- *Apoiar a troca de experiências e boas práticas através da realização de seminários, workshops e troca de peritos com vista a proporcionar uma base de complementaridade e coerência entre serviços de proteção civil congéneres”. (p.1-2)*

A instituição do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil em 2001 é uma marca incontornável no processo evolutivo da proteção civil europeia. A sua implementação sedimenta, de forma indelével, a cooperação em matéria de preparação e resposta a situações provocadas por desastres, tanto no espaço europeu, como fora dele.

Conforme refere Aragão (2010), o Mecanismo constitui um dos dois pilares europeus da proteção civil, destinando-se

*“a facilitar uma melhor coordenação da intervenção de socorro por parte dos Estados-membros e da União Europeia em situações de ocorrência ou de ameaça de ocorrência de uma emergência grave, que possa exigir uma resposta urgente” (p.4).*

O segundo pilar, na conceção desta investigadora, é o *“(...) Instrumento Financeiro para a Proteção Civil, aprovado em 2007 (...)” (p.4)*. Trata-se de uma medida orçamental destinada a auxiliar as ações dos Estados-membros em relação à proteção das populações, bens e ambiente, quando em situação de acidente grave ou catástrofe. Inclui, contudo, e também, uma importante fatia financeira para apoio às medidas e programas de mitigação e prevenção, visando melhorar o grau de preparação e as condições de autoproteção dos indivíduos, grupos e comunidades em causa, constituindo uma importante componente estratégica em prol do reforço da coesão social europeia.

Por último, refira-se o *Fundo de Solidariedade da União Europeia*, destinado a apoiar, com cariz de urgência, o pedido dos Estados (de Estado-membro ou de país em processo de adesão à União Europeia) onde tenha ocorrido um acidente grave ou catástrofe, com afetação significativa nas condições de vida das populações, bens e ambiente. A diferenciação entre o Instrumento Financeiro e o Fundo de Solidariedade reside na circunstância de este último apenas ser ativado após a ocorrência de situações de desastre, definidas como de grandes dimensões, não sendo elegível a sua ação para medidas de prevenção ou mitigação pré-emergência.

Assinado em 2007, o Tratado de Lisboa, que entra em vigor em 2009, vem reformar o funcionamento da União Europeia, promovendo o enquadramento jurídico do sistema de proteção civil europeu através da sua definição organizacional e estrutural. Institui, nas palavras de Freitas (2011), “*uma base jurídica própria para a ação da União em matéria de proteção civil*” (p.5). Com base no Tratado de Lisboa é legitimada juridicamente a ação da União Europeia no domínio da proteção civil, registando-se a transferência das competências e responsabilidades em matéria de gestão de emergências dos Estados-membros para a União. Na sua narrativa justificativa, esta decisão é consagrada enquanto cláusula de solidariedade entre os Estados-membros e, por inerência, mais um reforço da estratégia de coesão social europeia. A proteção civil assume a partir de agora, conforme salienta Aragão (2010), *uma dimensão iminentemente supranacional*. Outra consequência do disposto no Tratado de Lisboa, resulta na consagração de uma estratégia de segurança interna da União Europeia – Programa de Estocolmo (2010) -, assumindo-se como eixo integrador das políticas de segurança nos seus diferentes domínios de ação, indo desde a *criminalidade grave e organizada, o terrorismo, e a cibercriminalidade*, passando pelo *reforço das fronteiras externas*, até chegar à *proteção civil*, através das ações de prevenção e resposta às catástrofes naturais e humanas.

O corolário de grande parte das alterações promovidas no sistema europeu de proteção civil será consagrado juridicamente através da Decisão nº 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, com a reestruturação do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (Mecanismo da União). Substituindo o anterior Mecanismo, introduz um conjunto de alterações no funcionamento e financiamento da proteção civil da UE, das quais se salienta, pela sua importância, a criação em

maio de 2013 do *Centro de Coordenação de Resposta e Emergência (CCRE)*, substituindo o anterior *MIC – Monitoring and Information Center*, a constituição de uma *Capacidade Europeia de Resposta de Emergência (CERE)* assente em peritos dos Estados-membros com formações específicas que dotam a União Europeia de uma reserva interventiva em caso de necessidade; a atualização do *Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência (SCCIE)*, entre as autoridades dos Estados-membros; e por último, a continuidade dos *Programas de Formação*, tendentes a padronizar e reforçar as capacidades operacionais dos técnicos e equipas que se deslocam para as zonas e locais de emergência. Nesta diretiva promove-se também uma alteração concetual importante, procurando tornar o Mecanismo da União mais abrangente e flexível, ao possibilitar a sua ativação por organizações internacionais fora do espaço europeu, nomeadamente pelas Nações Unidas. É também importante ressaltar que, de acordo com os considerandos apresentados nesta Decisão, a dependência do sistema vigente assente até então numa lógica de funcionamento “*ad-hoc*”, passa agora a enfatizar uma maior coordenação de meios e esforços, suportado em processos de prevenção, planeamento e resposta, de forma a implementar capacidades de ação mais adequadas às necessidades. Obviamente que não são esquecidas as indispensáveis disposições financeiras que suportam toda esta arquitetura legislativa do edifício europeu da proteção civil.

### **3.2.2. Política(s) de governação do risco na União Europeia**

Embora, como acima se referiu, a proteção civil com o Tratado de Lisboa assumira uma *dimensão iminente supranacional* (Aragão, 2010), não deixa de ser importante enquadrar esta afirmação, de índole intrinsecamente jurídica e normativa, numa contextualização mais próxima das práticas políticas, sociais e culturais caracterizadoras dos sistemas de governação da União Europeia.

Uma interrogação emerge desde logo quando se abordam os sistemas de governação do risco na União Europeia. Será que existe uma entidade única que tutela e centraliza os mecanismos de regulação e gestão ou, pelo contrário, verifica-se um sistema descentralizado, em que cada Estado-membro executa as orientações e toma as decisões de acordo com as suas próprias idiossincrasias culturais, políticas e sociais?

O percurso da construção da União Europeia é ele próprio um processo generativo que foi e vai obedecendo a movimentos e variações que oscilam em função de determinados equilíbrios e interesses, nem sempre refletores de unanimidades e, mesmo pelo contrário, resultantes de imposições por parte de determinadas alianças de Estados-membros em relação a outros. A título exemplificativo, e conforme salienta Lofstedt (2011), numa abordagem efetuada a propósito da temática da regulação química e ambiental, não existe uma Europa, mas sim vinte e sete Estados-membros que compõem a União Europeia, concluindo que as diferenças culturais existentes entre eles, como não podia deixar de ser, têm consequências nos próprios mecanismos europeus de regulação.

*“Europe is not one entity, but the European Union is made up of 27 Member States populated with individuals who have different values and ideas. (...) Be it with regard to environmental issues or food concerns, there is not one united Europe. The Swedes, for example, are more concerned about the welfare of farmed animals than the Hungarians; while the Latvians are much more worried about the freshness of food than the Dutch. Similarly, the Portuguese worry more about genetically modified food than the British do. These types of cultural differences will impact on regulation” (p.164).*

Também Kuipers e Boin (2015), partilham a mesma linha de pensamento quando, a propósito da análise do papel da União Europeia na gestão de crises transfronteiriças, e para a qual exemplificam com a erupção do vulcão Eyjafjallajokull na Islândia em abril de 2010, salientam não existir uma coordenação e resposta conjunta europeia.

*“Transboundary crisis management requires international coordination, mutual assistance, information-sharing and joint decision-making (Ansell et al., 2010). But the civil security systems of the member states differ markedly in their organization of operational response, the (de) centralization of authority, the distribution of resources, the role of private actors and the military. (...) There is 'no centralized department for transboundary crisis management; it is a field without a name (...) it is not even clear who in the EU is aware of all these available capacities' (Boin et al., 2013a, p. 130)” (p.192).*

Como salientam Arjen, Busuic, Groenleer (2013), ainda a propósito da gestão de crises transfronteiriças, pode considerar-se que no contexto relacional entre a União Europeia e os respetivos Estados-membros, coabitam dois modelos distintos de organização, *the network model e the lead agency model*. O primeiro, modelo em rede, caracteriza-se globalmente pelos laços de distribuição das capacidades existentes, estabelecidos através da ligação entre as componentes que os diferentes Estados-membros asseguram, resultando a sua robustez dos vínculos de articulação entre os respetivos elementos constituintes em relação ao todo. Trata-se, portanto, de um modelo que apresenta como vantagens, um cunho mais descentralizado, onde as partes envolvidas mantêm a sua autonomia e independência, mas, no

reverso da moeda, podem ser verificados problemas ao nível da tomada de decisão, devido à multiplicidade de atores e agentes envolvidos, com diferentes padrões políticos e culturais. É, no entanto, o modelo prevalecente na organização política e administrativa da União Europeia. O segundo modelo, definido como de liderança de um departamento ou serviço central, cuja matriz encontra referencial tipológico na estrutura do sistema norte-americano da Agência Federal de Gestão de Emergência (FEMA), apresenta um cunho mais hierárquico e diretivo, caracterizando-se, portanto, por uma lógica mais próxima de componentes tradicionais e instrumentais de comando, através da imposição sobre os elementos da rede de um controlo das suas respetivas ações, centralizando a organização e a resposta às crises numa estrutura mais limitada de decisores. Se, por um lado, prevalece neste modelo um paradigma mais centralista, com repercussões na autonomia das suas partes constituintes, limitando desde logo a capacidade de envolvimento dos países com menor peso político e social no contexto da União Europeia, por outro lado, essa mesma circunstância pode ser encarada como uma vantagem pois reduz substancialmente a dimensão dos intervenientes na operacionalidade das decisões a tomar, significando, pelo menos em tese, uma maior eficácia operativa.

A interseção dos dois modelos num sistema híbrido constituiria, com toda a certeza, um bom laboratório para avaliação da conjugação de dois dos vetores fundamentais e indissociáveis da matriz prosseguida pela União Europeia na sua própria construção. Por um lado, a capacidade de envolvimento e participação democrática das instituições europeias no tratamento das questões de governação do risco e na resposta às crises e emergências, representando e absorvendo as diferenças numa lógica de adição e não de exclusão, e que pode ser referenciado predominantemente no modelo de rede. Por outro lado, a importância de garantir a eficiência e eficácia na tomada de decisão e na resposta aos problemas levantados pela emergência, que não se compadecem como hiatos e dificuldades no seu tratamento, sob o risco de amplificar os efeitos deles derivados, seja em termos de danos humanos e sociais, seja no domínio das consequências económicas e ambientais, que encontra maior correspondência no modelo de liderança.

É, no entanto, na discussão e articulação entre estes dois vetores, apesar das narrativas institucionais os considerarem como sendo perfeitamente conjugáveis e passíveis de concorrerem lado a lado para o modelo atualmente em desenvolvimento, que se colocam alguns dos principais problemas com que a União

Europeia se debate na organização dos respetivos sistemas políticos de governação do risco.

A este propósito é interessante a discussão que é proposta por Maniati (2012) na sua tese sobre *Civil Protection and European Governance*, quando compara visões distintas sobre o tipo de sistema político que caracteriza a União Europeia. De acordo com esta investigadora,

*“Many analysts (Eising & Kohler-Kock 1999) refer to the European Union as a sui generis political system and others reject that view, by supporting that European Union offers great opportunities for studying how political systems emerge and develop (Caporaso & Stone Sweet 2001). To put it simply, the former tend to support that the European Union cannot be treated as a state, because it lacks legal sovereignty, nor can be reduced to an international organization, due to the fact that its laws come before domestic laws (Eising & Kohler-Kock 1999). Therefore, the EU should be seen as a new entity, one which does not fall into any theory and does not resemble any other system throughout the world; a sui generis system. The latter, however, reject this view by claiming that EU shows a number of distinct characteristics that could, indeed, isolate it in a category of its own; but it also shares many attributes with other political systems; a fact that demonstrates quite clearly that European Union is not a sui generis political system (Caporaso & Stone Sweet 2001)” (p.4).*

Cruzam-se nesta discussão asserções contributivas interessantes para a compreensão dos sistemas de proteção civil e dos modelos de governação do risco na União Europeia.

Uma das mais importantes, que vai marcar indelevelmente o panorama político europeu sobre a proteção civil, e que delimita a posição dos respetivos Estados-membros em dois grupos, é a conhecida controvérsia que alguns autores, designadamente Bara e Doktor (2010), consideram constituir uma divisão entre países do norte e países do sul. Salientam pois que

*“The conflicting perceptions of how civil protection should be organized at the Community level manifest themselves within the EU as a north-south division: whereas some southern European member states, usually those that are often affected by natural disasters and therefore often ask for assistance through the MIC, tend to advocate more supranational solutions in the EU and call for the Mechanism to be strengthened. Other member states, often the northern ones, are of the opinion that civil protection is mainly an area of national responsibility and that the mechanism should not become a redistributive instrument in so far as some member states end up paying for other states’ shortcomings in preparedness and prevention”. (p.11)*

Em síntese, manifestam-se por um lado, os países do Norte que advogam a constituição da proteção civil como matéria no domínio da autoridade e soberania nacional, não delegável a entidades supranacionais e, portanto, recusando, de acordo com a sua conceção, que o mecanismo europeu seja um instrumento redistribuidor de verbas em relação a países que não querem apostar na prevenção



e na preparação dos desastres. Por outro lado, os países do Sul, que embora também mantenham genericamente o entendimento de que a proteção civil é uma responsabilidade nacional, não deixam de pugnar por uma maior afirmação e integração europeia neste domínio, na linha de outros domínios e dimensões de atividade. Embora podendo discutir, e até desconstruir as razões justificativas aqui aduzidas, com base nas suas diferentes dimensões de análise, não deixa de ser uma evidência a dicotomia aqui apresentada, com reflexos nos respetivos sistemas de proteção civil, e implicações nos processos de governação, tanto ao nível dos Estados-membros, como da própria União Europeia. Entre outras, uma das consequências prende-se com o que Tierney (2012), salienta serem os resultados alcançados com a expansão e integração europeia e, daí decorrente, com a formulação de alianças que se estabelecem em determinadas geografias europeias, como resposta a entendimentos e problemas comuns, nem sempre consensuais com os Estados-membros de outras latitudes.

*“European integration and expansion have had a profound effect on European institutions, (...). Integration has added additional complexity to an already complex system of institutional loss-reduction arrangements. Europe’s Community Mechanism for Civil Protection was first developed in 2001 and has been modified overtime. The Mechanism is intended to facilitate coordination among member states in the provision of disaster assistance in Europe and also to enable European states to collaborate in providing assistance to other countries affected by disasters. Some European nations, such as those in southeastern Europe, have formed their own disaster risk-reduction alliances” (p.352).*

De qualquer modo, e como atrás se referiu, a Decisão nº 1313/2013/EU (2013) do Parlamento Europeu e do Conselho é um importante instrumento jurídico que vem redefinir as relações entre a União Europeia e os seus respetivos Estados-membros, procurando padronizar e uniformizar a conjugação entre os domínios de governação nacionais e transnacionais. Como é salientado no seu articulado, no nº 1 do artº 1º, em relação ao objetivo geral e objeto:

*“O Mecanismo de Proteção Civil da União (“Mecanismo da União”) destina-se a reforçar a cooperação entre a União e os Estados-Membros e a facilitar a coordenação no domínio da proteção civil, a fim de aumentar a eficácia dos sistemas que visam prevenir, preparar e responder a catástrofes naturais ou de origem humana.”*

As palavras-chave são efetivamente cooperação, assumindo características de relação intergovernamental, entre as instituições da União, designadamente a Comissão e o Conselho, e os respetivos Estados-membros, e coordenação, definindo-se modelos de gestão e articulação operativa, que se pretendem normalizados e padronizados, de modo a que se possam refletir em ações

concertadas nos domínios da prevenção, preparação e resposta a situações de emergência.

De qualquer modo, e embora mantendo no nº 3 do mesmo art.º 1º as referências à coordenação e cooperação, não deixa de ser referido que a incumbência com as ações a atividades da proteção civil é uma responsabilidade dos Estados-membros.

*“O Mecanismo da União promove a solidariedade entre os Estados-Membros através da coordenação e cooperação prática, sem prejuízo da responsabilidade que incumbe em primeiro lugar aos Estados-Membros de protegerem as pessoas, o ambiente e os bens, incluindo o património cultural, contra as catástrofes, no seu território, assim como de dotarem os seus sistemas de gestão de catástrofes das capacidades suficientes para enfrentarem adequadamente e de forma coerente as catástrofes cuja dimensão e natureza sejam razoavelmente previsíveis e para as quais seja possível estar preparado”.*

Evidenciando posições ao nível de uma orientação congregadora do funcionamento do sistema de proteção civil, as políticas comunitárias neste domínio de atividade refletem, contudo, e genericamente, a visão que os designados países do Norte professam em relação ao sistema. Ou seja, havendo lugar a uma *coordenação e cooperação prática*, as responsabilidades em relação à segurança no âmbito da proteção civil, em todos os patamares do ciclo da catástrofe, continuam no domínio da ação dos Estados-membros, competindo a estes o desenvolvimento das respetivas políticas de organização e governação, quer do risco, quer dos desastres. Não são, no entanto, hipotecados os mecanismos de solidariedade sempre que necessários e justificados. Diga-se que prevalece um princípio de subsidiariedade, atuando o Mecanismo Europeu quando, manifesta e concretamente, os efeitos e consequências extravasem o nível nacional, ou as suas implicações sejam transnacionais.

A ação interventiva da União Europeia tem de qualquer modo procurado responder a alguns dos problemas com que se debate a segurança no espaço europeu e fora dele. A publicação de diversas Diretivas e Decisões, das quais se salienta, a título meramente exemplificativo, as *Diretivas 2007/60/CE e 2012/18/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, a primeira relativa à avaliação e gestão do risco de inundações, e a segunda relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, alterando a Diretiva 96/82/CE* são algumas das situações desse processo legislativo que é, posteriormente, transposto para o direito nacional de cada Estado-membro.

Não constitui objeto desta dissertação, e especificamente deste capítulo, caracterizar a União Europeia em relação ao quadro tipológico dos modelos de governação do risco apresentados no capítulo anterior. A necessidade de promover uma pesquisa e investigação mais alargada e pormenorizada tornar-se-ia necessária para alcançar esse desiderato, o que não é, manifestamente, o caso neste trabalho. Contudo, e enquanto exercício de mera reflexão e experimentação analítica, e tendo presente esta chamada de atenção para a necessidade de relativizar os resultados eventualmente a alcançar, não deixa de ser interessante procurar encontrar linhas de identificação entre o sistema vigente da União Europeia e os modelos tipológicos apresentados anteriormente, enfatizando em exclusivo a dimensão política.

Assim, e genericamente, poder-se-á considerar que o modelo que melhor se adequa às características do sistema de governação do risco da União Europeia será um tipo híbrido, oscilando entre o hierárquico e o descentralizado, muito na linha da articulação e interseção entre os modelos referidos por Boin *et al* (2013). De qualquer modo, como foi anteriormente referido, uma leitura analítica e interpretação do quadro jurídico da União Europeia, reforçada pelas inerentes narrativas e retóricas discursivas de vários dos atores políticos e sociais ao nível das lideranças europeias, apresentam o modelo descentralizado como o que melhor define e caracteriza o sistema de governação europeu, embora com um *road-map* em direção a modelos de cunho mais hierarquizado.

### **3.3. CONSELHO DA EUROPA – ACORDO PARCIAL ABERTO-RISCOS MAIORES**

Um outro referencial importante a ter em conta nos processos e mecanismos de governação consiste no Acordo Parcial Aberto sobre Riscos Maiores, criado no âmbito do Conselho da Europa. Conforme é referido no seu respetivo sítio da internet,

*“The main objectives of the EUR-OPA Major Hazards Agreement are to reinforce and to promote co-operation between Member States in a multi-disciplinary context to ensure better prevention, protection against risks and better preparation in the event of major natural or technological disasters”.*

A cooperação entre os diferentes Estados, através dos programas desenvolvidos pelos respetivos centros de investigação especializados, desenvolve um conjunto de

atividades que, incluindo ações de investigação técnica e científica, aposta sobretudo em processos de sensibilização e divulgação pública de metodologias e resultados referentes, quer à prevenção e à proteção do património histórico e cultural, quer à identificação das fontes de vulnerabilidade (Tavares, 2013).

Saliente-se que no âmbito deste Acordo Parcial Aberto, dois níveis se relacionam nestes processos de colaboração internacional. Por um lado, o nível político, com um papel na definição estratégica das ações, e no qual fazem parte e participam os ministros das áreas de governação responsáveis pela segurança em proteção civil e, por outro lado, o nível técnico e científico no desenvolvimento dos projetos com o objetivo de implementar e melhorar a consciencialização pública relativamente aos perigos, vulnerabilidades e riscos.

Refira-se que, no âmbito da presente tese, dos três países considerados, França, Reino Unido e Portugal, apenas este último pertence ao Conselho da Europa. No entanto, e já em relação aos centros de investigação especializados, somente o Reino Unido não possui nenhuma estrutura dentro deste programa. Quer Portugal, quer a França, detêm centros de investigação que vêm desenvolvendo trabalho dentro deste EUR-OPA Major Hazards Agreement.

### **3.4. REINO UNIDO, FRANÇA E PORTUGAL COMO CASOS DE ESTUDO**

#### **3.4.1. Justificação das opções de escolha**

Aborda-se de seguida o desenvolvimento e a organização dos sistemas de proteção civil dos três Estados que constituem o objeto de investigação deste trabalho, contextualizando os domínios da sua construção, através da leitura dos processos sociais, políticos e jurídicos subjacentes aos respetivos modelos atuais de governação do risco. Numa lógica de *brenchmarking*, promove-se uma análise dos seus modelos organizacionais, origens, fases e tendências que se encontram subjacentes aos respetivos sistemas de proteção civil destes três Estados-membros da União Europeia.

No decorrer da respetiva dissertação sobre cada um dos três sistemas, objeto dos três capítulos subsequentes, incluir-se-á, de acordo com a sequência apresentada, não apenas os registos causais, normativos e simbólicos mais importantes, mas

também, desde logo, uma leitura analítica e interpretativa, aplicando os quatro modelos constantes na proposta metodológica da tipologia de governação do risco apresentada no capítulo dois, referenciando as características predominantes em caso momento histórico considerado.

Como nota prévia de enquadramento, apresentam-se de seguida, e em primeiro lugar, as razões justificativas que estão por detrás da seleção efetuada nestes três sistemas nacionais e, em segundo lugar, uma breve análise de alguns elementos estatísticos, que nas respetivas valências explicativas, permitem comparar e enquadrar relacionalmente as três formações sociais presentes.

Em relação à opção formulada por estes sistemas nacionais, cinco grandes ordens de razões foram consideradas para esta respetiva escolha:

- (1) A escolha de Portugal é óbvia, pois o objetivo central desta investigação relaciona-se com a análise das políticas públicas e do papel da sociedade civil no sistema de proteção civil português, equacionando-se, quer as políticas e as relações intergovernamentais existentes, quer os papéis e a participação dos cidadãos no sistema de proteção civil.
- (2) Em relação à França, o pressuposto baseou-se na forte ligação que aquele país tem com o sistema de proteção civil português, constituindo tradicionalmente um modelo de referência para a organização da estrutura de proteção e socorro em Portugal. Existe ainda uma identificação ao nível de algumas das tipologias de perigos, em relação aos quais ambos os países se encontram expostos, nomeadamente face aos incêndios florestais, inundações e fenómenos sísmicos. Refira-se, ainda, que Portugal e França cooperam bilateralmente no domínio da proteção civil.
- (3) Já no que se refere ao Reino Unido, a escolha teve presente a circunstância do seu sistema ser substancialmente diferente do caso português, podendo assim constituir um bom caso de estudo passível de refletir as diferenças, mas também certas analogias, relativamente aos modelos de governação do risco, apresentando as eventuais vantagens e os inconvenientes de um e de outro.
- (4) Ao optar pela França e pelo Reino Unido, esteve também presente a importância que ambos têm no contexto das suas áreas de influência internacional, em relação aos países de cunho anglo-saxónico e os de matriz francófona,

*exportando* os respetivos modelos conceituais e sistemas organizacionais para múltiplos países do globo.

- (5) Por último, esta seleção centra-se na consideração de que, apesar de qualquer um destes Estados-membros da EU fazer parte do mecanismo europeu de proteção civil, contribuindo e colaborando nas políticas europeias neste domínio da segurança, manifestam posicionamentos diferenciados em relação à forma como entendem essa colaboração. Assim, do lado os designados “países do Sul” inclui-se Portugal que aposta numa lógica supranacional, reforçando o papel da intervenção europeia neste domínio da proteção civil. Já nos Estados-membros alinhados com os denominados “países do Norte”, grupo ao qual pertence o Reino Unido, é considerado ser esta uma área da sua soberania nacional. A França poderá ser considerada localizar-se aqui numa posição híbrida, defendendo em simultâneo a lógica supranacional e a soberania do seu sistema, num jogo de equilíbrios simultaneamente próximo dos países do Sul que, com frequência, colabora e apoia, e com os dos países do Norte, com quem dispõe de mais afinidades e se identifica em termos políticos e económicos.

### **3.4.2. Síntese estatística comparativa entre os três países**

Relativamente à síntese estatística comparativa, apresentam-se na tabela nº 4, alguns dados, selecionados de diversas fontes de informação, que possibilitam enquadrar as três realidades nacionais em análise.

Como nota de abertura, refira-se que se está em presença de três Estados que apresentam duas formas de governo distintas, sendo todos eles regimes democráticos constitucionais. A França e Portugal são sistemas políticos republicanos, enquanto o Reino Unido é uma monarquia.

**Tabela nº 4 – Elementos estatísticos de contextualização dos três Estados**

	FRANÇA	PORTUGAL	REINO UNIDO
ÁREA (KM2)	632.800*	92.212**	250.000***
HABITANTES (2012) **	66.300.000*	10.500.000**	63.200.000***
DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/KM2)	104,8	114,0	254,4
POPULAÇÃO URBANA (2012) ****	86%	62%	80%
POPULAÇÃO <15 ANOS ****	18%	15%	18%
POPULAÇÃO 15 – 64 ANOS ****	64%	67%	65%
POPULAÇÃO > 64 ANOS ****	18%	18%	17%
HDI ÍNDICE DESENVOLVIMENTO HUMANO (2012) *****	0.893 (20º)	0,816 (43º)	0,875 (26º)
PIB (M US\$) 2012 ****	2,612.878	212.454	2,435.174
PIB PER CAPITA ( US\$) 2012 ****	39.772	20.182	38.514
WRI – ÍNDICE RISCO MUNDIAL (2012)	2,78 (153º)	3,82 (131º)	3,65 (139º)
➤ <i>Exposição</i>	9,25%	10,93%	11,60%
➤ <i>Vulnerabilidade</i>	30,05%	34,99%	31,49%
➤ <i>Suscetibilidade</i>	15,39%	17,15%	15,53%
➤ <i>Falta capacidade lidar com riscos</i>	42,25%	48,80%	46,40%
➤ <i>Falta capacidade adaptativa</i>	32,50%	39,01%	32,53%
*INSEE, 2015 **INE, 2012 *** Office for National Statistics, 2015 **** World Bank 2012 ***** United Nations Development Programme 2013			

A França, aqui considerada na sua totalidade, isto é, território metropolitano e ultramarino, apresenta, de acordo com os dados do INSEE (2015), uma área da ordem dos quase 633.000 Km<sup>2</sup>. A sua população total ascende a mais de 66,3 milhões de habitantes, dos quais cerca de 64,2 milhões vivem no espaço europeu. A densidade populacional oscila assim entre os 103,8 hab/km<sup>2</sup> para a totalidade do

território e os cerca de 115 hab/km<sup>2</sup>, se apenas se considerar o espaço da metrópole. A população urbana representa cerca de 86% do total.

Portugal regista uma área de quase 92.300 km<sup>2</sup>, incluindo o território continental e os arquipélagos dos Açores e da Madeira. No Census 2011, segundo o INE (2012), o número de habitantes situa-se na ordem dos 10 milhões e meio, o que se traduz numa densidade populacional de 114,0 hab/km<sup>2</sup>. Portugal é dos três Estados o que apresenta menor percentagem de população urbana, perfazendo 62% do total dos habitantes a residir fora de zonas rurais.

O Reino Unido é constituído por quatro grandes países, Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, apresentando uma superfície de cerca de 250.000 km<sup>2</sup>. De acordo com o *Office for National Statistics (2015)*, os Census de 2011 contabilizam uma população na ordem dos cerca de 63,2 milhões de habitantes, regista uma densidade populacional de 252,8 hab/km<sup>2</sup>, representando a população urbana 80% do total.

Em relação à estrutura etária dos três Estados aqui considerados regista-se, comparativamente, alguma similitude na distribuição relativa das classes etárias em presença. Portugal apresenta valores mais baixos no grupo etário até aos 15 anos, com 15% do total da população, contra os 18% de França e a mesma percentagem do Reino Unido. Todos eles, no entanto, acompanham as tendências de envelhecimento europeu, apresentando valores na ordem dos 17% (Reino Unido) e 18% (França e Portugal) face ao total das respetivas populações.

Já em relação ao *Índice de Desenvolvimento Humano* (UNDP, 2013), indicador compósito agregando genericamente a expectativa de vida à nascença, anos expectáveis de escolaridade e rendimento nacional bruto, que é medido numa escala entre zero (ausência de desenvolvimento humano) e um (desenvolvimento humano total), os valores apresentam já uma diferenciação entre os padrões de qualidade de vida e de desenvolvimento económico dos países considerados nesta dissertação. Assim, e embora todos os três Estados se localizem no setor designado de *muito elevado desenvolvimento humano*, verifica-se um distanciamento entre Portugal e as outras duas formações sociais. Num universo comparativo entre todos os países do mundo, Portugal, com um índice de 0,816, encontra-se na 43<sup>a</sup> posição, enquanto a França, com 0,893, situa-se em 20<sup>o</sup> lugar e o Reino Unido, com 0,875, em 26<sup>o</sup> na ordenação final dos 187 países considerados nesta análise. Do mesmo



modo, também em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com dados de 2012 do *World Bank*, expressos em milhões de dólares (M US\$), se constata uma disparidade significativa entre os três Estados. A França apresenta o PIB mais elevado com um valor na ordem dos 2,612.878 M US\$, surgindo na ordenação mundial em 5º lugar, enquanto o Reino Unido regista 2,435.174 M US\$, situando-se logo a seguir em 6º lugar. Portugal surge em último lugar no conjunto destes três Estados, ficando na 45ª posição do *ranking* mundial, apresentando um quantitativo de 212,454 M US\$.

Estes valores absolutos repercutem-se, claro está, também na distribuição do PIB *per capita*, surgindo uma vez mais Portugal em terceiro lugar com 20.182 US\$, o Reino Unido com 38.514 US\$ e a França com 39.772 US\$. Este indicador macroeconómico, profusamente utilizado na análise das atividades e relações económicas dos países, e muito conectado com o desenvolvimento e crescimento da riqueza dos países, escamoteia, não raras vezes, componentes importantes, omitindo critérios determinantes para uma correta interpretação comparativa do desenvolvimento socioeconómico das nações.

Nesta breve análise estatística, direciona-se agora a atenção para os dados publicados no relatório de 2012 pelo *World Risk Index*, e a posição ocupada por cada um dos três Estados no respetivo *ranking*.

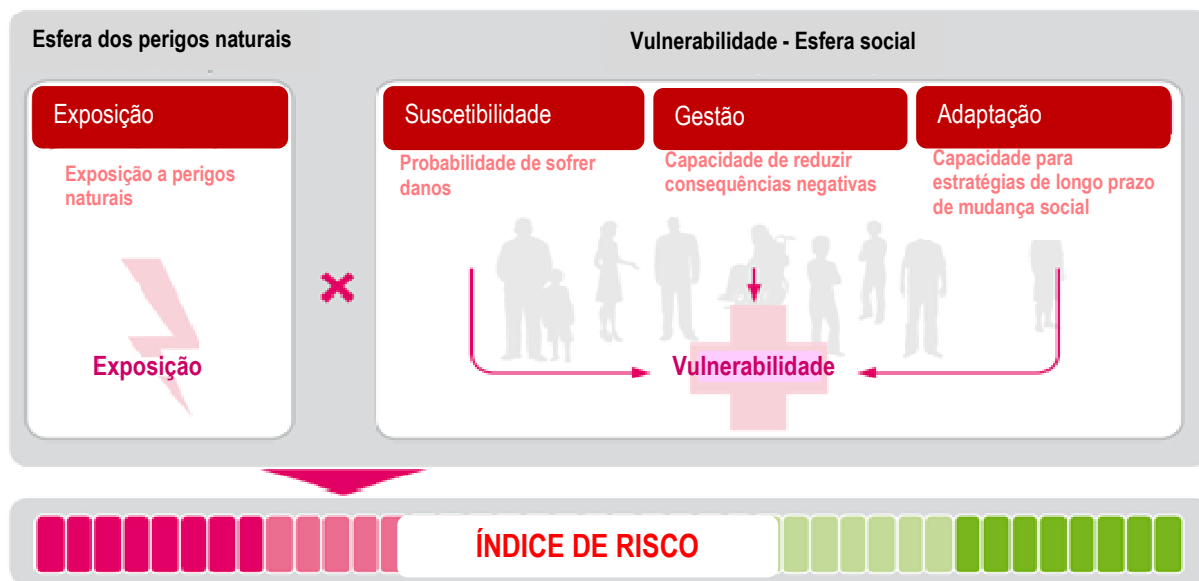
Uma nota metodológica para salientar que o Índice de Risco Mundial (WorldRiskReport, 2012)

*“is a tool to assess the disaster risk that a society or country is exposed to by external and internal factors. (...) The Index focuses attention on the people, countries and regions, precisely because the emergence of disasters is crucially determined by domestic social factors. Thus the WorldRiskIndex is based on the core understanding that a society’s disaster risk is influenced by its structure, processes and framework conditions, which in turn may be affected by natural events and the effects of climate change.*

*The concept of the Index stresses that not only the magnitude of frequency of a natural event but indeed also the social, economic and ecological factors characterizing a country essentially determine whether a natural hazard can turn into a disaster”.* (p.12-13)

A formulação matemática que está por detrás do cálculo dos respetivos índices é traduzida numa *classificação qualitativa* de  *muito alto, alto, médio baixo e muito baixo* (WRI, p. 14).

**Figura nº 6 – Índice de Risco Mundial e suas componentes** (Fonte: WRI, 2012, p.7, tradução do autor) <sup>25</sup>



Nos resultados apresentados, a França e o Reino Unido, respetivamente em 153º e 139º lugar, localizam-se dentro da categoria  *muito baixo*. Já Portugal, na posição 131º situa-se na classe  *médio baixo*. Nos 173 países considerados nesta análise, a França apresenta o  *World Risk Index* (WRI) mais baixo dos três Estados aqui considerados, com uma percentagem na ordem dos 2,78%. Segue-se o Reino Unido, com um valor percentual de 3,65% e, por último Portugal com 3,82%.

Nos descritores do cálculo do WRI, constata-se uma hierarquia que corresponde ao posicionamento relativo dos três países entre si. Portugal apresenta as percentagens mais elevadas em todas as componentes, seguido do Reino Unido e por último, com as melhores  *performances*, a França.

### 3.5. HIPÓTESE DE PESQUISA

O desenvolvimento do processo de investigação obedece necessariamente a normas e a regras que conferem ao trabalho científico um fio condutor indispensável

<sup>25</sup> Para uma consulta mais pormenorizada do cálculo do World Risk Index sugere-se o relatório aqui referido, nomeadamente no Capítulo 2. *WorldRiskIndex 2012: Concept, updating and results*, pp. 11-25

para a compreensão do seu enquadramento. A formulação de hipóteses de trabalho é uma das condições metodológicas imprescindíveis, na medida em que constitui um eixo fundamental que orienta a evolução da pesquisa e, ao mesmo tempo, monitoriza e delimita o seu progresso, evitando possíveis derivações e recentrando a atenção nos conteúdos definidos. Assim, e para efeitos da presente tese, e como hipóteses de investigação a testar, salientam-se:

- a. Os modelos de governação do risco e os sistemas organizacionais da proteção civil são influenciados, quer pela cultura política do país, quer pela história dos acontecimentos catastróficos neles registados.

Assumindo marcadamente uma ótica construtivista, parte-se da consideração que os modelos de governação e de organização que lidam com o risco estão dependentes, e são influenciados, pelo tipo de cultura política que caracteriza e define o país em causa. O pressuposto básico por detrás desta hipótese assenta na importância do estudo e do conhecimento aprofundado do tipo de cultura política de um país, como uma das dimensões que se constitui como elemento explicativo do tipo e da forma de governação do risco e dos respetivos modelos organizacionais. Acrescente-se, no entanto, o carácter dialético desta relação, onde se misturam, analiticamente, influenciados e influenciadores. Paralelamente, considera-se que também concorrem de forma decisiva para a definição dos modelos de governação, o registo e o impacto das ocorrências catastróficas verificadas, por um lado e, cumulativamente, por outro lado, e numa sintonia estreita, a perceção pública das ameaças e perigos que impendem sobre as respetivas sociedades. Acrescente-se, ainda, como variável explicativa, a relação entre a forma e a substância de como se estruturaram, e estruturam, as ações de resposta, medidas nos sucessos e insucessos verificadas na gestão de emergência e subsequente processo de recuperação e reabilitação social.

- b. As políticas públicas dos sistemas de proteção civil reproduzem, tendencialmente, em relação aos escalões governamentais inferiores, uma lógica centralizadora e burocrática que caracteriza genericamente a administração central do Estado.

Considera-se, nesta hipótese, a existência de uma relação identitária e funcional entre os padrões de organização política da administração central do Estado e os sistemas de proteção civil, repercutindo estes últimos, com frequência, as mesmas

lógicas centrais e prescritivas de governação nas suas ligações intergovernamentais com os serviços e estruturas de escalões de nível inferior. Parte-se, portanto, do pressuposto que, através da caracterização e da análise desses modelos governativos, considerados na sua essência como centralistas e burocráticos, identificam-se, de forma correlacionada, os mesmos padrões e tipos de lógicas de gestão, subjacentes à atuação da proteção civil, como se de um jogo de espelhos se tratasse.

- c. As narrativas e as representações sociais sobre a proteção civil consideram esta área de atividade como um domínio que, devido à sua especificidade e tecnicidade, apenas deve ser objeto da ação de especialistas, dificultando a participação e o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil.

Encontra-se subjacente a esta hipótese o confronto entre diferentes entendimentos acerca de quem deve e pode participar neste domínio de atividade. Essas representações, frequentemente dominadas por especialistas, técnicos e instituições ligadas ao setor, tendem a relegar, e até a recusar, a participação das populações leigas na determinação e definição das políticas de proteção civil, apesar de nos discursos e referenciais normativos, serem os cidadãos e a sociedade civil (leigos), o suporte e os destinatários das suas respetivas ações. Considera-se, portanto, que o carácter explicativo da forma diretiva e da relação *top-down* que a proteção civil estabelece com os cidadãos e a sociedade civil, é manifestamente influenciado pelos modelos normativos de governação traduzidos nas respetivas lógicas centralizadoras. Decorre, ainda, da assunção aqui produzida, que a não existência de mecanismos de coordenação e compatibilização entre as políticas e as medidas levadas a cabo pelos diferentes escalões da proteção civil, podendo, inclusive, traduzir-se em alguns casos em orientações opostas e conflituais, são uma das explicações que podem justificar a dificuldade de concertar o envolvimento participativo e colaborativo dos cidadãos e da sociedade civil neste domínio de atividade.

### 3.6. METODOLOGIA

A definição da metodologia que suporta o desenvolvimento de projetos de investigação constitui um momento marcante e decisivo do processo de planificação da pesquisa. Neste propósito, conforme salienta Mendes (2003), referindo Michael Burawoy, “*as opções metodológicas ocorrem antes e orientam, de facto, a escolha e a definição dos problemas*”. Nesta mesma linha, e de acordo com António Firmino Costa (Silva & Pinto, 1987), é neste processo que se preparam os instrumentos e os procedimentos de investigação, essenciais para estabelecer a correlação com uma teoria do objeto. Não se deve, contudo, de acordo com este mesmo autor, pretender que, à partida, se possa conhecer, profunda e exaustivamente, os resultados com que se irá deparar nas respetivas ações de recolha dos elementos informativos, pois “*isso implicaria conhecer já de tal modo o terreno que uma investigação adicional seria praticamente inútil*” (p.143).

Relativamente à metodologia de pesquisa que suportou o desenvolvimento deste projeto, salienta-se a opção por uma análise comparativa qualitativa, assente no que Greenwood, referido em Almeida & Pinto (1982), classifica como *estudo de caso*, ou *análise intensiva*, enquanto um dos três métodos fundamentais em relação aos *procedimentos de investigação empírica*.

Ressalva-se, contudo, e seguindo de perto Yin (2003) que o estudo de caso é aqui entendido dentro de uma visão global em relação ao processo de investigação que foi conduzido neste trabalho, abrangendo as três fases consideradas no processo de pesquisa, nas suas componentes de exploração, descrição e explicação. Recusa-se, portanto, a perspetiva de uma visão hierárquica que tende a considerar localizarem-se os estudos de caso apenas na etapa inicial dos processos de pesquisa, ou seja na sua fase exploratória. De acordo com Yin (2003)

*“A common misconception is that the various research strategies should be arrayed hierarchically. We were once taught to believe that the cases studies were appropriate for the exploratory phase of an investigation, that surveys and histories were appropriate for the descriptive phase, and that experiments were the only way of doing explanatory or causal inquiries. The hierarchical view reinforced the idea that cases studies were only an exploratory tool and could not be used to describe or test propositions (Platt, 1992a)”* (p. 3)

É assim promovida uma visão pluralista de todo o processo, integrando os elementos da investigação de um modo cumulativo nas suas relações causais através da recolha, da análise e da avaliação da informação, conferindo ao

tratamento dos resultados uma perspectiva mais holística, e potenciando leituras sistémicas em relação aos factos, acontecimentos e registos abordados.

Para tal, e partindo de uma pesquisa sobre as temáticas em apreço, selecionaram-se os três países que constituem o suporte empírico da investigação, estabelecendo uma análise comparativa, através das respetivas diferenças e semelhanças, dos modelos que os definem e caracterizam em relação às políticas, orgânica e organização, direitos de cidadania e participação dos cidadãos e da sociedade civil nos processos de governação do risco. Neste processo releva-se, de acordo com o que salienta Mendes (2003), a importância da análise do discurso dos protagonistas em presença, não em “*saber quantas vezes se disse algo sobre algum tema, mas sim quem disse o quê, como e com que interesses.*” (p. 15) A importância destes registos sobressai na forma e no modo como esses discursos são produzidos, seus interesses e repercussões relativamente aos mecanismos de afirmação das políticas públicas, nos contextos espaciais e temporais onde se afirmaram. Conforme bem salienta Mendes (2003) no seu registo sobre as considerações prévias das técnicas de análise documental,

*“Também procuro verificar que aliados foram mobilizados e que adversários foram identificados, quais os aspectos e dimensões consensuais e aqueles sobre os quais se extremaram as posições. Como pano de fundo, como contexto, temos os acontecimentos de âmbito regional, nacional e internacional que marcaram, inflectiram ou acentuaram certas componentes identitárias, conduzindo ao abandono e esquecimento de outras.”* (p. 15-16)

Posteriormente, suportado numa revisão da literatura existente, quer no domínio dos conceitos chave que sustentam este trabalho, quer nos modelos de gestão, regulação e governação do risco já desenvolvidos por outros autores e instituições, construiu-se, enquanto proposta teórico-analítica, uma tipologia de modelos de governação do risco. Salienta-se, a propósito da importância da revisão da literatura a concordância com o que refere Yin (2003), quando evidencia o peso e o valor dessa revisão enquanto ferramenta de monitorização e, portanto, como um meio e não como um fim em si mesmo.

*“Note that such a literature review is therefore a means to an end, and not – as most students think – an end in itself. Novices may think that the purpose of a literature review is to determine the answers about what is known on a topic; in contrast, experienced investigators review previous research to develop sharper and more insightful questions about the topic.”* (p. 9)

Atendendo a esta perspectiva comparativa, as técnicas basearam-se em análises documentais (legislação, relatórios, notícias, artigos, teses e sítios da internet), definindo-se a partir daí uma grelha de análise para a seleção, recolha e tratamento

da informação, nomeadamente, da documentação institucional - legislação, relatórios e planos de atividade, informações, memorandos, planos e normas operacionais, etc. Tem também de ser referenciado o recurso ao contributo de diferentes informantes privilegiados que, devido aos seus distintos enquadramentos técnicos e profissionais, permitiram uma discussão profícua sobre os resultados, quer da proposta formulada em relação às tipologias do modelo, quer das conclusões alcançadas.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco



**Capítulo 4**

***CIVIL CONTINGENCIES SYSTEM IN UNITED  
KINGDOM***

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

#### **4. CIVIL CONTINGENCIES SYSTEM IN UNITED KINGDOM**

O sistema britânico de proteção civil apresenta um conjunto de características que, embora assente numa inerente complexidade e diversidade, pode ser definido como uma organização e uma estrutura perfeitamente integrada e abrangente das várias áreas de governação e de intervenção do Estado. A sua direção e coordenação institucional no âmbito do *Cabinet Office* e, portanto, no apoio e suporte direto ao Primeiro-ministro, coloca o sistema num patamar privilegiado de ação, para a qual concorrem e contribuem, nos seus distintos setores, todos os ministérios que constituem o governo de Sua Majestade.

Constituído por quatro países, o Reino Unido possui, no domínio da segurança em proteção civil, uma matriz legislativa comum, traduzida na *Civil Contingencies Act* de 2004. Contudo, e devido ao estatuto descentralizado da Escócia e da Irlanda do Norte, determinadas normas, procedimentos e ações têm de ser ratificadas nos respetivos parlamentos desses dois países. Esta circunstância, contudo, não hipoteca, em casos perfeitamente definidos na referida Lei de Bases, a direção por parte do Primeiro-ministro das ações de coordenação e comando institucional, sempre que estejam em causa valores ou ameaças que façam perigar a continuidade governativa e a vida dos cidadãos britânicos.

Conforme se procurará demonstrar nesta exposição, não é fácil identificar um registo particular que marque de forma indelével a evolução e o desenvolvimento do sistema de segurança britânico, no domínio da proteção civil. São vários os autores, como se verificará no decorrer do texto, que consideram ter sido a década de 80 do século passado, um período marcante devido, sobretudo, à panóplia de acontecimentos desastrosos registados. Contudo, apesar dessas múltiplas e diversas ocorrências, se se analisar a produção legislativa nessa época, reduzidas são as publicações existentes, o que, manifestamente, pode refletir não terem tido esses acontecimentos um impacte determinante no modo e na forma como os britânicos encararam a sua segurança. Poder-se-á, eventualmente, ressaltar a publicação do *Civil Defense in Peacetime Act*, no ano de 1986 que, no entanto, espelhará melhor o fim da designada Guerra Fria, do que propriamente uma reação aos eventos que afetaram a sociedade britânica nesses anos 80.

A publicação da *Civil Contingencies Act* em 2004, de qualquer modo, poderá já traduzir-se numa preocupação mais alargada e abrangente, em relação aos perigos e ameaças que impendiam sobre o Reino Unido. Os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, tiveram, como é sabido, um efeito universal e, como tal, também se repercutiram na formulação do diploma que estruturaria em 2004 o sistema britânico de segurança e proteção civil. No entanto, eventos como os resultantes dos protestos em relação ao aumento do preço do petróleo e da gasolina, que bloquearam e paralisaram o abastecimento de combustíveis, durante cerca de uma semana, com repercussões na vida quotidiana e na atividade económica do Reino Unido, bem como as fortes inundações que afetaram amplas áreas do território, destruindo casas e propriedades, sobretudo no nordeste e sul de Inglaterra, e no norte de Gales e, ainda, o célebre surto de febre aftosa de 2001, poderão ser considerados como subjacentes e contributivos na publicação do diploma legal de 2004. De qualquer forma, e independentemente das suas causas próximas, embora não questionando a sua relevância e importância, a *Civil Contingencies Act* pode ser entendida como decorrente dos novos paradigmas de segurança, em resposta e reação aos perigos e ameaças resultantes dos processos de globalização de uma sociedade de risco mundial, para utilizar o conceito definido por Beck (2009).

Neste capítulo pretende-se demonstrar como foi evoluindo e sendo construído o sistema de segurança no domínio da proteção civil, embora no caso britânico, prevaleça sempre uma muito estreita articulação e relação com matrizes do *security*, resultantes dos vários momentos históricos que, com forte incidência no século XX, foram moldando a cultura institucional e organizacional da segurança no Reino Unido. Das origens da defesa civil, em relação às ameaças bélicas externas, resultantes dos grandes conflitos mundiais e, subseqüentemente, do período da designada Guerra Fria, até à gestão de emergência, relativamente aos processos resultantes das ocorrências de catástrofes naturais, tecnológicas e mistas, passando pelas situações decorrentes dos ataques terroristas, perpetuados, quer predominantemente num determinado período histórico pelo *Iris Revolutionary Army* (IRA), quer mais tarde pela *Al-Qaeda*, todo este quadro veio a resultar na criação e consagração da *Civil Contingencies Act* como padrão legislativo e modelo atual do modo como se estrutura o sistema de segurança britânico. Sistema esse que consagra uma atenção particular e predominante nas consequências dos eventos e

não tanto nas causas associadas aos mesmos. Esta orientação constitui uma aposta mais centrada numa conceção de resiliência, assumindo as incertezas em relação aos eventos, e apostando na proteção das populações mediante uma organização das respetivas estruturas de resposta, assentes numa bem definida relação intergovernamental entre os níveis locais, regionais e nacional.

## **4.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA BRITÂNICO DE SEGURANÇA E SOCORRO**

### **4.1.1. Os desastres na história recente do Reino Unido**

O historial de desastres na Grã-Bretanha está associado a múltiplos eventos que provocaram um número significativo de danos humanos, materiais e ambientais. Por detrás desses acontecimentos encontram-se diversos fatores do risco, com origem seja em perigos naturais, tecnológicos e mistos, seja em ameaças de guerra, ataques terroristas, motins e desordens públicas. No conjunto de registos existentes salienta-se, de acordo com Parker e Handmer (1992) os ocorridos na década de 80 do século passado. Classificando este período como a *década desastrosa*, estes autores referem que

*“During the 1980’s Britain experienced an unprecedented series of quasi-natural, technological, social and transportation incidents and disasters which were continued into 1990. (...) Thirty-six major incidents and disasters, including road, rail and air crashes, ship sinkings, terrorist bombings, fires, riots, explosions, and a mass shooting, occurred in Britain, or on sea routes to Britain (...)”* (p.4).

De acordo com o *sítio* da EM-DAT<sup>26</sup> o Reino Unido apresenta registos variados de desastres desde 1906 até à atualidade. Nos dados consultados na listagem disponibilizada por aquela plataforma congregadora de informação estatística, contabilizam-se na ordem das cerca de 190 ocorrências, afetando quase 800.000 indivíduos, com uma incidência em quase 6.500 vítimas mortais. Distribuídos por entre desastres tecnológicos, repartidos predominantemente entre acidentes com transportes - terrestres, marítimo-fluviais ou aéreos e acidentes industriais, e desastres naturais, onde prevalecem as situações meteorológicas e climatológicas – inundações, tempestades, ondas de frio e de calor, o Reino Unido contabiliza ainda um conjunto de ocorrências relacionadas com situações de ameaças terroristas e

---

<sup>26</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 24 de abril de 2016)

conflitualidades sociais violentas que, em determinados períodos temporais têm marcado a vida deste país. Estes dados, retirados da plataforma de EM-DAT e apresentados nas **Anexos nºs 1 e 2**, não incorporam as vítimas resultantes dos atentados terroristas perpetrados em território britânico.

Kapucu (2009), recorrendo a Parker e Handmer (1992), apresenta uma listagem de alguns dos mais significativos desastres (tabela nº 5), verificados entre os anos 80 e a atualidade, até 2007. A estes ainda se podem adicionar, entre outros, a explosão verificada em dezembro de 2005 no terminal de combustíveis de *Buncefield*, a norte de Londres, a crise com a doença da febre aftosa de 2007 (*Foot and Mouth Disease 2007*) e, não menos relevantes, os motins registados em Londres e em outras cidades britânicas nos anos de 2011 e de 2013. A estas situações acrescem as importantes situações de temporal e cheias verificadas em várias regiões de Inglaterra, Gales e Escócia, nos anos de 2013, 2014, 2015 e mais recentemente em 2016, que provocaram elevados danos e prejuízos significativos na vida e economia britânica, com consequências também sentidas no domínio político, na contestação ao modo com as respetivas crises foram encaradas e geridas pelo governo.

### **Tabela nº 5 – Exemplos de desastres na história do Reino Unido**

- **Ferry sinking** in European Gateway in December 1982. 6 lives lost.
- **Explosion** in water treatment works in May 1984 at Abbeystead, Lancashire. 17 died and many others injured.
- **Fire** of May 1985 at Bradford City football ground, Yorkshire. 56 people died and many were injured.
- **Aircraft fire** occurred during take-off in August 1985. 55 people died.
- **Riots** of 1985s. 1) In Handsworth, Birmingham, 72 died and 137 injured. 2) In Brixton, London, over 200 arrested, and property was damaged. 3) In Brixton, London, over 50 casualties. 4) In Broadwater Farm, Tottenham, over 250 injured, 1 died, and property was damaged.
- **Radiation** release from the Chernobyl nuclear reactor in April 1986 affected the UK.
- **Storm** with hurricane-force winds in October 1987 sweep Britain following failure of Meteorological Office to forecast the storm accurately. Over 20 people are killed and a huge insurance payout resulted from damages.
- **Fire** of November 1987 in King's Cross underground station, London. 30 people died, and over 50 others were injured.
- **Terrorist bombing** of November 1987 in Enniskillen, Northern Ireland. 11 died and over 50 injured.
- **Oil rig explosion** of the Piper Alpha in the North Sea occurs in July 1988. 167 people died as a result.
- **Water supply** contamination at the Lowermoore water treatment plant near Camelford in July 1988. Aluminum sulphate was inadvertently put in the wrong tank. 20,000 people affected with a range of short- and possibly long-term health effects.
- **Terrorist bombing** of August 1988 in Omagh in Northern Ireland. 8 died and 21 injured.
- **Rail crash** of December 1988. Three trains collided near Clapham railway station in London. 34 people died

and many were injured.

- **Terrorist bombing of aircraft** December 1988. Pan Am Flight 103 exploded over Lockerbie, Scotland. The incident killed 270 passengers, crew and 11 people on the ground.
- **Air crash** of January 1989. Aircraft crashes onto M1 motorway near Kegworth in Leicestershire. 39 people died at the scene and 70 were injured.
- **Crowd crush** of April 1989 at Hillsborough Stadium in Sheffield, Yorkshire. 95 people died and 400 were injured.
- **Pleasure boat** incident of August 1989. The Marchioness sank in the river Thames in London after colliding with another vessel. 56 people died.
- **Oil pollution** of August 1989. Shell oil pipeline on Merseyside leaks, causing major uncontrolled 156 tons of crude oil to spill into Mersey estuary.
- **Storm** of February 1990. Hurricane force winds sweep Britain, on this occasion accurately forecasted by the Meteorological Office. Over 40 people killed and massive damage.
- **Flood** event of January/February 1990 in Thames valley, especially in Maidenhead. Over 200 properties seriously flooded for over one week. Large property damage results.
- **Flood** event of February 1990. A sea wall at Towyn, North Wales, is breached by high tide and storm surge. In spite of late warning, 6,500 people were evacuated. Large amounts of property were damaged.
- **Flood events** occurred in October/November of 2000. UK faced two weeks of severe flooding. Estimated total damage to homes and businesses was £500 million. It was the most widespread and severe flooding since 1947. More than 8000 properties were significantly damaged and destroyed. Transportation systems in northeastern and southern England, North Wales, and Midlands were paralyzed. The floods swept major roads, blocked primary routes and rail services. The cleanup process took months (Risk Management Solutions 2000).
- **UK Fuel Blockade Crisis** occurred in 2000. A series of protests were held in the UK due to rising cost of petrol and diesel. The main protestors were drivers and farmers. A number of blockades of oil facilities caused disruption of petroleum supply and caused negative effects for public authorities causing reduction in government popularity. The primary concern and request of protestors was to ensure reduction in fuel duty rate on petrol and diesel (which the government refused to enact). Even though the protests did not have a major negative impact, they caused disruption of government's functions.
- **London Bombings** of July of 2005. A series of suicide bomb attacks on London's public transport system during the rush hour. 52 people were killed, and more than 700 were injured.
- **Avian influenza** of April 2006. Government took immediate preventive actions and warned about the risk of H5 and H7 viruses. Secretary of State established control and monitoring areas in parks, zoos, circuses, disease outbreak points, banks and shores, wild lands, etc. The agriculture, food industry, and economy were severely affected. Few human casualties were detected.
- **Flood Events** of 2007. More than 55,000 properties were flooded. 7000 people were rescued, 13 people died. Half a million people were left without mains of water and electricity. Floods caused billions of £ British pounds damage which central government should pay." (Kapucu, 2009, p. 4-5)

Para lidar com as crises e emergências resultantes dos diversos desastres, procurando reduzir os seus efeitos e consequências e, concomitantemente, garantir a segurança das populações e do Estado, várias medidas e políticas públicas foram sendo seguidas, normalmente consubstanciados através da publicação de diplomas legais, como os que se apresentam e podem observar na tabela nº 6, estruturando a

organização do socorro e da gestão de emergência e desenvolvendo o respetivo sistema nacional de proteção civil do Reino Unido.

De entre essas medidas, sobressaem, pelo impacte que adquirem na atual organização do sistema britânico de segurança e proteção civil, a criação em julho de 2001 do *Civil Contingencies Secretariat* (CCS) na Presidência do Conselho de Ministros (*Cabinet Office*), e a publicação em 2004 da *Civil Contingencies Act* (CCA), diploma que constitui a “Lei de Bases” da arquitetura da proteção civil no Reino Unido.

De salientar que a *Civil Contingencies Act 2004* apenas se aplica, na integra, a Inglaterra e ao País de Gales. A Escócia e a Irlanda do Norte, ao abrigo do seu estatuto descentralizado, possuem competências para formular e adaptar a sua própria legislação.

#### **Tabela nº 6 – Legislação de emergência no Reino Unido**

- *Emergency Power Act 1920;*
- *Prevention of Violence (Temporary Provisions) Act 1939;*
- *Civil Defense Act 1948;*
- *Emergency Power Act 1964;*
- *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974;*
- *The Health and Safety At Work Act 1974;*
- *Control of Industrial Major Accidents Hazards (CIMAH) Regulations 1983;*
- *Civil Defense in Peacetime Act 1986;*
- *Civil Contingencies Act 2004*

#### **4.1.2. The Emergency Powers Act 1920**

Em termos histórico-legislativos, conforme se pode consultar na referida tabela nº 6, ter-se-á de retroceder a 1920 para localizar o que pode ser considerado um dos diplomas jurídicos mais antigos relacionado com diferentes áreas da segurança, e precursor da legislação atual em matéria de emergência. De acordo com Bishop Jr. (1978),

*“The most important, at least potentially, is the Emergency Powers Act, 1920, which, although originally intended and employed to deal with crippling strikes, is worded so broadly as to give the Government sweeping powers in emergencies due to other causes, such as natural disasters or terrorist attacks on essential supplies and services”* (p. 144).



Concebido manifestamente enquanto resposta às greves dos trabalhadores de outubro de 1920, a *Emergency Powers Act* permitia, contudo, a proclamação do estado de emergência para outras situações de conflito e de segurança, reforçando os poderes de intervenção policial e de ordem pública e condicionando as ações e manifestações de protesto. Conforme afirma Reynolds (2012),

*“The Emergency Powers Act 1920 allowed the Crown to proclaim a state of emergency under certain circumstances in relation to the supply and distribution of necessities (including food, water, fuel and light) and granted special powers to the police in such regard, as well as effectively allowing for military intervention. Although presented by the government as discharging a longstanding commitment to such legislation based on the war experience in order to protect essential supplies, the social context in which the bill was passed is instructive. Rushed through parliament during strikes by miners and railway conflict, it was “abundantly clear to everyone that the new act was intended to be used against the strikers” (p.99-100).*

Ainda de acordo com Reynolds (2012) este diploma esteve por detrás das múltiplas invocações que foram sendo tomadas, sempre em resposta a greves e manifestações laborais, em diferentes períodos históricos, prefigurando um *instrumento de luta de classes*.

*“The Emergency Powers Act 1920 (as amended by the Emergency Powers Act 1964) was consistently invoked during strikes between the late 1940s and the 1980s, with the Crown regularly declaring an official state of emergency, as in 1973 when on the basis of “industrial disputes affecting persons employed in the coal mines and in the electricity supply industry” (p.103).*

A leitura interpretativa deste documento legislativo, em associação com as decisões e medidas tomadas sob a sua cobertura deixam, desde logo, fortes indícios de se estar em presença de **modelos** de organização de cariz intrinsecamente **diretivo**. Em torno da sua conceção e aplicação prevalecem políticas centralistas, de matriz vertical e prescritiva. Refletindo historicamente o período classificado por Beck como de *early modernity*, com a prevalência dos critérios do Estado-nação, ou de acordo com Foucault com o *poder da razão do Estado*, enquanto “primeira forma ‘moderna’ de governamentalidade, nas palavras de Alcadipani (2008), evidenciam-se dinâmicas próximas de uma cidadania exclusiva, refletindo direitos contratualizados que, no caso, apenas são atribuíveis aos grupos e classes predominantes socialmente. Trata-se, assumidamente, de mecanismos que decorrem dos processos históricos da afirmação de luta de classe, e nos quais a própria legislação, como acima se referiu, se insere. As crises e emergências são, claramente, consideradas como manifestações exteriores à sociedade, sejam elas imputadas a forças externas ou, inclusive, ao que se considera serem processos disfuncionais que ameaçam o “*normal*” funcionamento das instituições sociais, como

o caso de desordens públicas e greves que atentam para essa referida “normalidade”. Por detrás desta conceção encontram-se dimensões de autoridade e comando fortemente centralizados, quase sempre suportados nas forças de segurança ou mesmo, em situações mais extremas, na instituição militar.

## **4.2. DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL À “CIVIL CONTINGENCIES”**

### **4.2.1. Defesa civil**

Em relação ao sistema britânico de defesa civil, saliente-se que o registo das primeiras organizações de proteção das populações civis em situações de guerra no Reino Unido remonta ao primeiro quartel do século XX, com o advento dos ataques aéreos. Durante a Primeira Guerra Mundial várias cidades britânicas, com particular relevância para Londres, sofrem os efeitos dos inúmeros bombardeamentos, perpetuados com aeronaves alemães *Zeppelin*, registando elevado número de vítimas na população civil. De acordo com Essex-Lopresti (2005), “...some 1.413 British civilians were killed by German bombing of this country during the First World War and another 3.407 were injured” (p. 7).

O recurso cada vez mais acentuado aos bombardeamentos aéreos, registado nos vários conflitos bélicos nas diversas regiões do globo, que se seguiram ao final da Primeira Guerra Mundial, acentua a importância e a necessidade de se estabelecerem estruturas de apoio e resposta para os danos infligidos nas populações civis, vítimas privilegiadas desses ataques. A consciencialização e o reconhecimento da possibilidade de o território britânico voltar a sofrer ataques aéreos, levou o governo do Reino Unido a desenvolver medidas de precaução contra incursões aéreas – *Air Raid Precautions (ARP)* – culminando na criação, em 1935, de um serviço dentro do *Home Office* para a prossecução das respetivas ações (Essex-Lopresti, 2005), constituído por elementos a tempo inteiro e voluntários em *part-time*. Na matriz organizacional destas ARP's, é definido que são as autoridades locais que são responsáveis, quer pelo desenvolvimento dos planos de proteção das populações, quer pela constituição dos respetivos serviços ARP nas suas áreas de jurisdição.

*“Local authorities were thus made responsible for raising and running a range of ARP Services to train civilian volunteers for Stretcher Parties, First Aid Posts, Gas Decontamination Teams, Messengers (often teenagers, scouts or guides) and Rescue*

*Parties. Both the local Fire Brigades and Ambulance Services were expanded and many 'Auxiliaries' were recruited and trained to support these local resources" (p. 7).*

Em termos analíticos constata-se que, embora de determinação ao nível do governo central, a criação e o funcionamento das ARP's podem ser enquadradas numa interface entre as tipificações definidas para os **modelos diretivo e hierárquico**, nomeadamente nas dimensões respeitantes ao domínio político, conceito de desastre e modelo de gestão operacional, com repercussões óbvias nas restantes – cidadania e envolvimento público. Se, por um lado, como é referido, a sua origem se localiza no *Home Office*, por outro lado, a sua constituição e desenvolvimento, com a atribuição de algumas das responsabilidades às autoridades locais, nomeadamente no âmbito do planeamento e na proteção das populações, denota processos que podem ser considerados no domínio de uma descentralização e de uma relativa partilha institucional. Assim, as situações respeitantes às dimensões de cidadania e envolvimento público remetem para domínios de abrangência mais globais, ou seja, para direitos encarados enquanto bens públicos. Reside aqui uma consideração respeitante à suscetibilidade e vulnerabilidade existente, decorrente, por um lado da amplitude expectável da ameaça e, por outro lado, da necessidade de um envolvimento alargado da população, com predomínio para a sua coordenação, e comando, por parte das autoridades locais.

Com a entrada do Reino Unido em setembro de 1939 na Segunda Grande Guerra, acentua-se a importância do reforço destas estruturas de proteção das populações, sendo formado em 1940 os *Local Defense Volunteers*. Esta organização, que chegou a ter cerca de 1.166.000 voluntários, constituindo-se numa guarda territorial local, coexistiu com os serviços de ARP que, entretanto, eram já identificados e designados como Serviços de Defesa Civil.

A importância e a atuação destas estruturas de Defesa Civil revelaram-se fundamentais em todo o período do conflito mundial de 1939-1945, estando por detrás das políticas e das estratégias que vieram a ser desenvolvidas, subsequentemente, pelos governos do Reino Unido. Efetivamente, as experiências vividas naquele conflito mundial moldaram, de forma decisiva, as estratégias posteriores relativamente ao modo de estruturar os mecanismos de prevenção e reação a acontecimentos que colocassem em risco a população e o funcionamento da governação do Estado.

Essas definições estratégicas mais se reforçaram durante o período da designada Guerra Fria, com a bipolarização entre os dois blocos político-militares que se verificou no final da Segunda Grande Guerra, e com os receios, e as preocupações, com a eventualidade de eclosão de um conflito nuclear afetando os países e as suas populações civis. É neste contexto que surge a *Civil Defense Act 1948*.

Este diploma, para além de estabelecer as disposições para a defesa civil, definindo e determinando as atribuições, financiamento e relacionamento ao nível da administração central e em relação às autoridades policiais e locais, vem também reativar a importância das estruturas de defesa civil que haviam sido suspensas após o final da Segunda Grande Guerra. Na secção seis, número dois alínea a) é referido que

*“The designated Minister may by regulations - (a) bring again into force any provision of the Civil Defence Acts, 1937 and 1939, the operation of which is suspended under the Civil Defence (Suspension of Powers) Act, 1945, and, in particular, and without prejudice to the generality of the preceding words, any provision of those Acts relating to factories, mines, commercial buildings or public utility undertakings, the operation of which was suspended as aforesaid” (Civil Defence Act 1948, p. 6).*

De salientar que, dentro destas orientações, foi sempre mantido um modelo de relação intergovernamental, onde são as autoridades locais que gerem a preparação e resposta às emergências, reservando-se a administração central para uma intervenção coordenadora para situações de maior âmbito e dimensão, e sempre que necessário em reforço da atuação local.

Corroborar-se novamente aqui o acima exposto relativamente à leitura analítica do (s) modelo (s) prevalecte (s) nos tipos ideais de modelos de governação do risco. Trata-se de uma situação híbrida onde se cruzam num processo interativo os **modelos diretivos** – definição centralizada das políticas, mecanismos de assunção de comunicação *top-down*, desastres como ameaça externa e modelos de comando e controlo -, e **hierárquico** – as políticas, embora verticais e prescritivas, oscilam também para domínios hierarquizados, entendendo-se a cidadania em termos dos direitos “*de jure*”, mas enquanto bens públicos.

Esta filosofia doutrinal ainda hoje se mantém em vigor, com as alterações que, mais adiante, se referenciarão.

#### 4.2.2. As ameaças e atentados terroristas

Outra dimensão de extrema importância para a compreensão da produção legislativa no domínio da segurança e da emergência, que marca indelevelmente a história do Reino Unido no século XX, relaciona-se com as ameaças e atentados terroristas. Este tipo de situações, com génese quase exclusiva durante o século XX nas ações armadas do *Irish Revolutionary Army* (IRA) registou, já no século atual, a ocorrência de novos ataques (atentados bombistas de julho de 2005, maio de 2013, 22 de março e 23 de maio de 2017), com origem em grupos ligados à Al-Qaeda e ao ISIS.

Em relação ao IRA, salienta-se que na história do Reino Unido, pelo menos desde o século XVIII, as questões relativas à soberania e independência da Irlanda sempre constituíram um foco de problemas e contestação no seio do Estado. Esta situação adquiriu particular acuidade durante os finais do século XIX e princípios do século XX quando, como forma de dar resposta às posições diferenciadas entre, por um lado, *nacionalistas e republicanos* e, por outro lado, *unionistas*, foram estatuídos pelo governo britânico em 1920 a criação de dois parlamentos irlandeses. Um no norte com sede em Belfast, de maioria unionista, e outro a sul em Dublin, predominantemente republicano e nacionalista (Donohue, 2000). Contudo, a não-aceitação e reconhecimento desta separação por parte do partido nacionalista irlandês *Sein Fein* e o seu braço armado, o IRA, veio a traduzir-se subsequentemente em atos e ataques de cariz violento, perpetuados contra o que consideram ser a ocupação britânica, na prossecução de uma luta pela libertação do território da Irlanda do Norte e respetiva anexação à República da Irlanda.

O desencadeamento de vários ataques terroristas, particularmente em 1939, quando o IRA leva a cabo uma série de atentados bombistas em território do Reino Unido, vem dar origem à publicação de um diploma legislativo, centrado no reforço dos poderes policiais para enfrentar as ações terroristas e as desordens públicas.

*“In January 1939 the IRA initiated a mainland bombing campaign. The British government responded by passing the 1939 Prevention of Violence (Temporary Provisions) Act (PVA), which introduced powers of expulsion, prohibition, arrest and detention (Donohue, 2000, p.5).*

A *Lei de Prevenção da Violência* de 1939 esteve em vigor até 1955. Contudo, em 1973, segundo Bishop, Jr. (1978),

*“the I.R.A. began another campaign to influence British public opinion or Government policy in its own favorite way. There were a dozen major bombings. (...) This masterpiece of indiscriminate terror influenced public opinion and Government policy so powerfully and*

*promptly that within the week Parliament passed the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act, 1974, replaced and expanded by a 1976 Act of the same title” (p.146).*

Estes diplomas legais, que foram sendo revistos e atualizados em vários momentos, nomeadamente em 1989 e em 2000, contemplam um conjunto de medidas que permitiram ao Estado Britânico lidar com este tipo de ameaças. De entre as suas prescrições saliente-se o disposto na *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1976*, onde se autoriza, a título de exemplo, a ilegalizar as organizações que se suspeite lidem com o *terrorismo*; excluir e expulsar pessoas que tenham ligações a atividades consideradas subversivas; penalizar as atividades que, por qualquer forma, possam constituir um contributo de assistência financeira a ações terroristas; prender indivíduos suspeitos de atividade terrorista, sem necessidade de mandato judicial, por períodos de 48 horas, mas que se podem prolongar até um máximo de 5 dias.

Prevalecem aqui, de forma inquestionável, dimensões políticas verticais e prescritivas de cunho centralista, cumulativamente com a prerrogativa de declaração de estados de emergência que, desde logo, excluem nesses períodos direitos de cidadania e onde o envolvimento público se faz através de comunicação diretiva *top-down* (**modelo diretivo**). As características e o âmbito das ameaças (terroristas) situam os desastres como agentes externos, neste caso com reforço das estruturas de segurança interna e apoio, se necessário, das de defesa militar, e onde os modelos de gestão operacional são determinados por lógicas acentuadas de comando e controlo.

#### **4.2.3. Gestão de emergência e proteção civil**

Pode afirmar-se que o modo, e a forma, de como as comunidades lidam com as situações de catástrofe, dependem de uma série de fenómenos e influências culturais que vão sendo ajustados por diversos fatores. Conforme salienta Furedi (2007), citando o sociólogo norte americano Lowell J. Carr,

*“how a community reacts to disaster is probably determined by its culture, its morale, its leadership, and by the speed, scope, complexity and violence of the catastrophe itself” (p.235).*

A construção social desses processos culturais apresenta distintos matizes, moldando-se e evoluindo através de distintas representações e perceções, produzidas tanto externa como internamente, em relação aos contextos sociais em causa. Para Furedi (2007), numa análise comparativa que efetua entre dois

acontecimentos marcantes na história das catástrofes no Reino Unido, as inundações de 1952 e as de 2000, são três os conjuntos de fenómenos que podem ser considerados como influenciadores das atitudes de resposta por parte das populações às situações de crise e emergência. Em primeiro lugar considera, encontram-se os órgãos de comunicação social e outras representações públicas de como as comunidades lidam com as catástrofes. Um segundo nível reporta-se às experiências individuais vividas em situação de emergência. Por último e em terceiro lugar as pesquisas e investigações científicas acerca das próprias catástrofes (p.236).

Incidindo numa análise comparativa entre dois acontecimentos acima referidos, parte de uma abordagem sobre o que designa como narrativas culturais da adversidade para avaliar os diferentes comportamentos registados, concetualizando-os em dois modelos culturais distintos. Em relação às inundações de 1952, cujo padrão é definido como *modelo de resiliência*, é caracterizado por ações marcadas por uma *retórica do espírito de Blitz* (p. 238), numa alusão às respostas coletivas da população tomadas durante os bombardeamentos da aviação alemã na 2ª Grande Guerra Mundial. Subjacente a este tipo de representação social encontra-se uma presunção da capacidade de resposta e de adaptação por parte das comunidades a acontecimentos críticos, enfatizando a existência de mecanismos relativamente expeditos e rápidos de recuperação das situações de emergência, diminuindo, ou reduzindo, a necessidade de respostas institucionais às populações afetadas.

Já em relação aos acontecimentos das cheias de 2000, salienta estar-se face a um *modelo de vulnerabilidade*, cuja matriz assenta já em pressupostos de suscetibilidade e exposição, quer individual, quer coletiva, face aos perigos. Prevalece neste modelo, em oposição ao anterior, um entendimento de menor solidariedade social entre a própria comunidade afetada, exigindo-se respostas institucionais por parte dos organismos da administração do Estado, seja a nível local, regional, nacional ou federal. Por outro lado, a reposição da dita normalidade é mais difícil, prevalecendo os efeitos, sejam pessoais ou coletivos, com consequências nomeadamente de foro psicológico, social e económico nos indivíduos por períodos de tempo mais alargados.

Toda a panóplia de situações de desastres, nomeadamente os verificados durante os anos 80, na designada *década desastrosa*, e seu prolongamento nos anos 90,

foram estando por detrás de alguns ajustamentos legislativos e organizacionais, visando adequar o sistema do Reino Unido a lidar com as emergências e crises decorrentes desses acontecimentos. Contudo, poucas alterações produzidas nesse período tiveram repercussões significativas no sistema nacional britânico. De realçar a provável exceção com a publicação do *Civil Defense in Peacetime Act* de 1986, diploma que refletindo o fim da Guerra Fria, adaptou a *Civil Defense Act* de 1948, incluiu no seu articulado intervenções por efeito de catástrofes naturais e tecnológicas, paralelamente com as ações no domínio da proteção das populações por situações de guerra.

É já no decorrer do século XXI, contudo, que se assiste a uma alteração expressiva nas políticas públicas de gestão de emergência no Reino Unido. Conforme já anteriormente referido, é, por um lado, criado em 2001 o *Civil Contingencies Secretariat* (CCS) e, por outro lado, publica-se em 2004 a *Civil Contingencies Act* (CCA), à qual se segue nos anos subsequentes a produção de um conjunto alargado de normas e regulamentos. Assumindo-se como marcos fundamentais da estrutura recente do sistema de emergência e proteção civil no Reino Unido, estes processos, construídos socialmente, encerram nas suas origens fatores que os justificam e determinam.

Desde logo, é importante salientar que, do ponto de vista estratégico e discursivo, a organização da gestão de emergência britânica é entendida como uma competência e missão das autoridades locais. Competindo a intervenção de resposta ao nível local, regista-se, contudo, uma articulação flexível que permite, se o caso assim o exigir, possam ser requeridos meios dos escalões superiores, regionais ou nacionais, para reforçar, ou complementar, as intervenções em causa, sem que tal implique a perda de coordenação das ações de socorro por parte das referidas autoridades locais.

O que, numa determinada lógica analítica, pode pressupor ser neste domínio de atividade pública uma atitude descentralizadora, e um mecanismo cooperativo de relações intergovernamentais central/local é, de acordo com autores como Bara & Doktor (2010), uma componente de potencial desentendimento e, inclusive, de alguma críspação institucional. Na prática, é no nível central que se definem as orientações e as políticas, cabendo às administrações locais a sua respetiva implementação. A pouca autonomia local e a carência de mecanismos de



financiamento julgados necessários pelos governos locais constituem, à semelhança do que acontece em muitos outros países, nomeadamente em Portugal, focos de conflito e tensão intergovernamental.

De qualquer modo, do final dos anos 80 até ao início do século XXI, período que se caracterizou pela queda do Muro de Berlim e inerente fim da Guerra Fria, assistiu-se a uma relativa alteração de paradigma dos sistemas de segurança, deslocando o seu centro das ameaças *security* para os perigos *safety*. Isto é dos processos derivados de ruturas e utilizações indevidas, quase sempre conscientemente assumidas (Ribeiro, 1995), como desacatos, desordens públicas ou ataques terroristas, criando problemas de ordem e segurança interna, para as situações derivadas dos fenómenos naturais ou tecnológicos, enfatizando a emergência de sistemas de proteção civil. No entanto, mantendo uma linha de continuidade, o sistema de governação do risco do Reino Unido, não altera significativamente a sua conceção estrutural e institucional base, embora possa ser considerado que deriva de um **modelo** até então globalmente de cunho mais **diretivo** para outros de domínio mais **hierárquico** e até **descentralizado**. Embora mantendo políticas hierarquizadas, assumem-se já algumas possibilidades de autonomia (as situações da Escócia e Irlanda do Norte são nestes aspetos sintomáticas da descentralização existente), registando-se neste domínio mecanismos mais de regulação do que de imposição prescritiva.

### **4.3. O SÉCULO XXI - A RESILIÊNCIA COMO MATRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **4.3.1. Civil Contingencies Secretariat (CCS)**

Constituindo a segurança uma responsabilidade do Estado, é considerado como essencial a existência de um organismo que, ao nível da administração central, coordene e dirija as ações do governo, acionando, sempre que necessário, os meios indispensáveis à gestão de emergência. A criação de um serviço central do Estado nesta matéria, habilitado a lidar com as situações de crise e emergência que, pela sua dimensão, material ou simbólica, extravasam as capacidades de gestão local, tornou-se assim um desígnio do governo britânico. Foi com este enquadramento que

se constituiu a *Civil Contingencies Secretariat* (CCS). Conforme salienta Kapucu (2009),

*“The Millennium Bug experience, which was followed by flood events, and the UK Fuel Blockade crisis of 2000 raised the question about complexity and lack of capacity of structure for needed information provision, action, and management of disasters at local level. This led UK to adjust its focus and review the emergency management system which was implemented through Home Office. The review process of emergency management system included not only a response at local level, but also established a central focus and framework for responding and preparing for emergencies at national, regional, and local levels. Therefore, in July of 2001 Civil Contingencies Secretariat (CCS), within Cabinet Office was established, and lead responsibilities were transferred to this organization”* (p. 6-7).

A reação e o confronto com situações de emergência que, pela sua magnitude, dimensão e impacte, justificam ações coordenadas e concertadas ao nível mais elevado da administração central, localizadas no *Cabinet Office*, estão, portanto, por detrás da constituição do CCS, definindo-se, quer os mecanismos de preparação e resposta, quer os domínios da articulação intergovernamental central, regional e local.

De acordo com Cornish (2007),

*“The CCS (...) has specific responsibilities for emergency planning and for assessing, anticipating and preventing future crises. The CCS acts as a policy catalyst, seeking to encourage and facilitate progress on the part of all government departments involved in responding to emergencies”* (p.16).

Trata-se, portanto, de um organismo de direção e coordenação, assentando a sua missão na adequação e preparação do sistema nacional, habilitando-o a uma resposta ajustada em caso de necessidade. Para tal, estrutura a sua ação em torno de três elementos principais: o *planeamento de curto prazo e a gestão de crises*; o *planeamento a médio prazo*; e a *formação* (Cornish, 2007).

Em relação ao primeiro elemento, *planeamento de curto prazo e gestão de crises*, numa lógica de garantia de tratamento das ameaças disruptivas que coloquem em causa a continuidade da ação governamental, são constituídas seis comissões – *estabilidade social e continuidade da governação; comunicação e órgãos de comunicação social; assuntos económicos e financeiros; transportes, energia e distribuição; saúde pública, veterinária e segurança alimentar; ambiente e água* -, a cujos representantes incumbe o estabelecimento de contactos transversais com os serviços, entidades e organismos que concorrem para o seu domínio de ação.

O segundo elemento, *planeamento a médio prazo*, incide, de forma sistemática, na identificação e avaliação dos riscos, numa ótica prospetiva, através da análise dos

perigos e ameaças que coloquem em causa o quotidiano da vida em sociedade, contribuindo, em simultâneo para o reforço das suas capacidades e resiliência.

O terceiro elemento, *formação*, realizado no âmbito do *Emergency Planning College* providencia uma doutrina de intervenção inter e multisserviços, enquanto suporte educacional para a resiliência do sistema de gestão de emergência (Cornish, 2007, p. 16-17).

A lógica que se encontra subjacente à criação da CCS, através da definição da sua missão e competências traduz-se numa espécie de miscigenação das dimensões dos modelos tipológicos de governação do risco. Parte-se de uma decisão central - **modelo diretivo**, para processos de coordenação que embora verticais e prescritivos – **modelo hierárquico**, assumem também registos de regulação e horizontalidade – **modelo descentralizado**. Prevalece, no entanto, uma matriz intrinsecamente diretiva-hierárquica.

#### **4.3.2. Civil Contingencies Act 2004 e regulamentação adicional**

Após a constituição do CCS, e na sequência dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, bem como dos diversos desastres naturais e tecnológicos que se registaram, tanto em território britânico como no estrangeiro, o governo promoveu uma reflexão alargada sobre o tipo de organização e preparação da sua estrutura de gestão de emergência e respetivo sistema de proteção civil. Este processo, que contou com mecanismos de participação e consulta pública, constatou que o quadro legal vigente se encontrava desadequado das novas realidades e ferido na sua eficácia face às necessidades existentes. O resultado desse processo veio a traduzir-se na publicação em 2004 do *Civil Contingencies Act*, promovendo uma autêntica reforma no quadro jurídico da gestão de emergência, e uniformizando o enquadramento da proteção civil no Reino Unido.

Esta verdadeira Lei de Bases do sistema britânico de proteção civil clarificou a doutrina de segurança e introduziu novos conceitos, adaptando-os às novas ameaças e riscos do século XXI. Uma das alterações mais significativas consistiu na revisão do conceito de emergência, direcionando o seu entendimento para as consequências e não para as causas associadas à sua origem. A emergência é cumulativamente definida como

*“(a) an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom, (b) an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom, or (c) war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom”* (Civil Contingencies Act 2004).

Também a própria designação de *contingências civis*<sup>27</sup> procura refletir uma lógica mais direcionada para a proteção das populações, substituindo a designação de gestão de emergência, entendida como mais focada na organização das estruturas operacionais de resposta.

O CCA encontra-se estruturado em duas partes.

*“Part 1 defines regulations, guidance, clear set of goals, and responsibilities for all involved organizations at the local level. The local responders are divided into different sections and categories based on their specific duties and roles. Part 2 updates Emergency Power Act of 1920 and focuses on most serious emergencies and future risk profile”* (Kapucu, 2010, p. 7).

Não deixa de ser de certo modo relevante a circunstância desta lei não contemplar um quadro estatutário do envolvimento dos níveis governamentais regional e nacional, mas somente definir os papéis, obrigações e responsabilidades cometidas às estruturas de nível local. De facto, na Parte 1, no domínio das responsabilidades e envolvimento do nível local, são definidas duas categorias de resposta:

- A *Categoria 1* inclui as estruturas de resposta operacional<sup>28</sup> que mais diretamente estão no centro da resposta às emergências, nomeadamente os serviços de emergência (*first responders*) e as autoridades locais;
- A *Categoria 2* contempla os organismos e entidades que cooperam nas ações de resposta, mas não detêm a primazia da intervenção, tais como serviços de infraestruturas, hospitais e serviços de saúde, transportes, etc.

Na Parte 2 definem-se os mecanismos de declaração de emergência, revogando e atualizando as disposições existentes na *Emergency Power Act 1920*, e contemplando as prerrogativas indispensáveis para uma aplicação legislativa de exceção, habilitante das autoridades em lidar com as situações de crise e emergência. São, contudo, balizados esses poderes de declaração de emergência, contemplando-se apenas casos onde se registem as seguintes situações:

- Ameaças sérias ao bem-estar humano, ambiente e segurança;

---

<sup>27</sup> No CCA as contingências são classificadas de terroristas e não-terroristas. Esclareça-se que a legislação britânica considera as ameaças e ataques terroristas perpetrados contra o Reino Unido, ou em relação a cidadãos britânicos, como crimes de ordem civil.

<sup>28</sup> A designação referida na legislação e documentos britânicos é de *Category 1 responders*. Para efeitos de tradução designar-se-ão por *estruturas de resposta da categoria 1*.

- Necessidade urgente de promover meios para resposta à emergência, ultrapassando os recursos existentes;
- Garantia da proporcionalidade dos regulamentos de emergência em relação aos efeitos produzidos (Cabinet Office, 2004a).

Adicionalmente são definidos um conjunto de regras limitativas em relação a uma aplicação que possa colidir com os direitos humanos e de cidadania, nomeadamente:

- “cannot prohibit or enable the prohibition of participation in, or any activity in connection with, a strike or other industrial action;
- cannot instigate any form of military conscription;
- cannot alter any aspect of criminal procedures;
- cannot create any new offence other than breach of the regulations themselves;
- must be compatible with the Human Rights Act and EU law; and
- are open to challenge in the courts” (Cabinet Office, 2004a).

Se a CCA se apresenta como a matriz jurídica do edifício da segurança e proteção civil britânica, as normas e a regulamentação que subsequentemente foram produzidas, ainda que não assumam características estatutárias, com exceção do *The Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) Regulations 2005 (CCA-R 2005)*, são o cimento agregador e definidor do sistema e do seu *modus operandi*. Neste domínio, e de entre um conjunto variado de disposições e determinações, saliente-se pela importância que encerra na arquitetura do sistema, a definição das obrigações a que estão sujeitas as *estruturas de resposta da categoria 1 (first responders* e autoridades locais), contando com a participação das entidades da categoria 2, no que se classifica serem os *sete deveres da proteção civil*:

*“The main civil protection duties fall on the Category 1 responders as follows:*

- *risk assessment;*
- *business continuity management (BCM);*
- *emergency planning; and*
- *maintaining public awareness and arrangements to warn, inform and advise the public.*

*A fifth duty applies to local authorities alone:*

- *provision of advice and assistance to the commercial sector and voluntary organisations.*

*Two further duties are prescribed in the Regulations:*

- *co-operation; and*
- *information sharing”* (Cabinet Office, 2012, p. 9-10).

Na consideração de que a gestão de emergência é uma atuação concertada e partilhada por várias estruturas e serviços, e de modo a assegurar que todos conhecem qual o papel e as responsabilidades que detêm nas fases de resposta e de recuperação, encontra-se formatado um referencial que considera três níveis ou patamares de intervenção, o bronze, prata e o ouro.

O *bronze* corresponde ao *nível operacional*, consistindo na gestão imediata nas áreas afetadas das tarefas e da conduta prática por parte das estruturas de resposta de emergência;

O *nível prata* refere-se à *tática*, assegurando que as ações levadas a cabo no nível bronze são efetiva e eficazmente coordenadas e integradas. Para tal, os comandantes das respetivas estruturas formam no local da emergência um posto de comando de incidente que garanta a gestão adequada a este nível;

O *nível ouro*, correspondendo à *estratégia* conduz à constituição do *Strategic Co-ordinating Group* (SCG), reunindo os comandantes principais das estruturas, serviços e entidades apropriadas (são designados por *golden commanders*). Definem-se nestes grupos de coordenação estratégica as orientações e as políticas, que serão trabalhadas subsequentemente pelo nível prata. No Reino Unido é usual serem as forças policiais a coordenarem e dirigirem o SCG, embora, em função do tipo de emergência, possam ser outros responsáveis a assumir essa coordenação.

Em todo este processo não se pode deixar de salientar algumas das mais importantes alterações doutrinárias que, historicamente, foram sendo produzidas, tanto no aspeto material como, também, no domínio concetual. Como se viu, passou-se de um sistema assente numa organização de defesa civil, cujo principal pressuposto consistia em preparar as populações e as intervenções de resposta em relação a ataques hostis vindo do exterior para um outro, dentro de um eixo e doutrina semelhante, contemplando também as ameaças internas, oriundas das ações terroristas do braço armado do *Sein Fein*. Entretanto, com o fim da Guerra Fria, e a descompressão em relação aos receios de um conflito nuclear, aliado à frequência de acontecimentos com raízes em perigos naturais, tecnológicos e mistos, reconverte-se a sua ação também para o domínio da gestão de emergência e proteção civil, incorporando uma perspetiva *all-hazard*, onde o foco se dirige para as ações de resposta e gestão, independentemente da especificidade dos riscos. Por fim, e na sequência dos atentados bombistas de julho de 2005 em Londres, promove-se a alteração que vigora na atualidade, adotando-se o conceito de resiliência como fator de identificação sistema, numa lógica de acentuar a mudança de um paradigma mais reativo e estático para um outro mais pró-ativo e dinâmico. De acordo com Sahin, Kapucu, Unlu (2008),

*“The civil protection term was changed into resilience which is used for organisms that adopt themselves to the environment in a pro-active way to prevent damages and hazards that will*

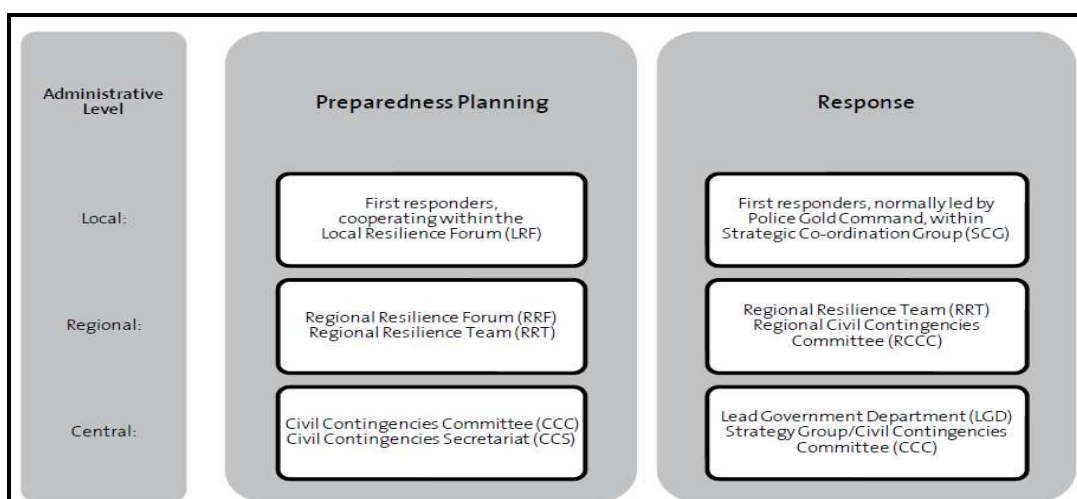
be sourced from the outside (O'Brien and Read, 2005). The CCS defines the resilience as "The ability at every level to detect, prevent and if necessary handle disruptive challenges" (Wood-Heath and Annis, 2004). UK Resilience is provided by CCS and the other regional emergency organizations such as police, fire brigades and health institutions (CCS, 2008) (p. 9).

Como decorre da CCA, e da regulamentação que se lhe seguiu (CCA-R 2005), a responsabilidade com o planeamento das contingências civis e pelo socorro e resposta de emergência encontra-se cometido às *estruturas de resposta da categoria 1*, sendo, sempre que necessário, coadjuvados e apoiados pelas entidades definidas na categoria 2 de resposta local. Conforme se constata pela figura nº 7, o sistema britânico encontra-se estruturado em três níveis administrativos, local, regional e central.

**No nível administrativo local**, as *estruturas de resposta da categoria 1*, de acordo com o definido na CCA-R 2005, cooperam entre si no âmbito das competências e responsabilidades nos domínios da preparação e do planeamento que lhes estão cometidas. Conforme é salientado na secção 4 da Parte 2, referente à *Co-operation and local resilience forums – England and Wales*:

- “(1) General Category 1 responders which have functions which are exercisable in a particular local resilience area in England or Wales must co-operate with each other in connection with the performance of their duties under section 2(1).
- (2) The co-operation referred to in paragraph (1) –
  - (a) may take the form of two or more general Category 1 responders co-operating with each other; and
  - (b) must take the form of all general Category 1 responders which have functions which are exercisable in that local resilience area co-operating together in a single forum.
- (3) The form of co-operation referred to in paragraph (2)(b) is referred to in these Regulations as the ‘local resilience forum’” (CCA-R 2005, p.5).

**Figura nº 7 – Atores importantes envolvidos no planeamento da preparação e resposta de emergência no Reino Unido** (Fonte: Bara & Doktor (2010), p.18)



O *Local Resilience Forum* (LRF), é, portanto, uma comissão de coordenação local que, embora não dispondo de suporte e poderes legais, constitui um polo de reunião e um mecanismo de entrosamento entre as vários serviços e organismos que compõem as *estruturas de resposta da categoria 1* e, sempre que se justifique, com as *entidades da categoria 2*. No documento de referência dos LRF, do Cabinet Office (2013) é explicitado que:

*"2. A Local Resilience Forum (LRF) is not a legal entity, nor does a Forum have powers to direct its members. Nevertheless, the CCA and the Regulations provide that responders, through the Forum, have a collective responsibility to plan, prepare and communicate in a multi-agency environment.*

*3. This responsibility is best fulfilled where the LRF is organised as a collaborative mechanism for delivery equipped to achieve the mutual aims and outcomes agreed by the member organisations (partners), able to monitor its own progress and strengths, and active in identifying and developing necessary improvements"* (p.3).

O propósito das LRF's consiste, portanto, em assegurar que, de forma efetiva, as obrigações definidas pela legislação sejam desenvolvidas pelas *estruturas de resposta da categoria 1*, quer individualmente, quer em cooperação com as outras entidades e serviços, de modo a melhor garantir uma abordagem integrada, quer das ações de prevenção e planeamento, quer de resposta às *contingências*, quer, ainda, da recuperação pós-emergência (Cabinet Office, 2013, p. 10).

No domínio operacional, a intervenção é assegurada pelos *first responders* (*estruturas de resposta da categoria 1*), normalmente sob a liderança e comando da polícia, assente num grupo de coordenação estratégico (*Strategic Co-ordination Group*). A organização britânica, em termos de resposta no terreno, assenta nas forças policiais sendo, inclusive, no seu âmbito que se definem as respetivas áreas de jurisdição, conforme disposto na CCA-R 2005, *"(...) 'local resilience area' in relation to each general responder (...) means (...) the police area in which the responder's functions are exercisable."* (p. 7)

O **nível regional** é assegurado política e administrativamente por Gabinetes Governamentais (*Government Offices*) que constituem valências descentralizadas do poder central nas nove regiões inglesas. Em cada um desses Gabinetes Governamentais encontra-se constituído um *Regional Resilience Team* (RRT), que coordena, quer as ações de planeamento e preparação, quer as de resposta de emergência, através da participação dos delegados dos vários serviços da administração regional do Estado.



*“Regional Resilience Teams in each Government Office act as a conduit for communications between central government and the local level. They are responsible for activating Regional Operation Centres where required, supporting local response and recovery efforts, and ensuring that there is an accurate picture of the situation in their region” (HM Government, 2009, p. 206).*

Estes RRT's suportam também o funcionamento do *Regional Resilience Forum* (RRF), este último, com funções análogas ao LRF, mas de âmbito regional. Trata-se, na prática, de órgãos ou comissões que funcionam na interface dos níveis local e central. Contudo, e em circunstâncias consideradas de maior seriedade e gravidade, nomeadamente as que extravasem as capacidades locais, que exijam ações transversais pela afetação supralocal e, ainda, que possam incidir sobre mais do que uma região, é ativado o *Regional Civil Contingencies Committee* (RCCC), organismo que assumirá as atividades de coordenação operativa, quer das ações de resposta, quer de recuperação.

A **nível central**, o órgão diretor do sistema, como já referido, é o CCS que, como anteriormente salientado, tem *responsabilidades específicas no planeamento de emergência e na avaliação, antecipação e prevenção de crises no futuro* (Cornish, 2007). De entre as suas funções, uma consiste em dispor de uma listagem atualizada dos *Lead Government Department* (LGD) que mais habilitadas e adequadas estarão para lidar com as diferentes categorias de emergência passíveis de ocorrer. Para esta definição, parte-se do pressuposto de que os LGD mais preparados para lidar com a emergência em causa são os que têm a *supervisão política diária* dessas atividades. Contudo,

*“Where an emergency occurs that does not permit straightforward LGD categorisation, then it will be the responsibility of the Head of the Civil Contingencies Secretariat to make a judgement, and appoint the most appropriate LGD” (Cabinet Office, 2004b).*

Encontram-se definidos três níveis globais de resposta em relação à participação dos LGD's:

- O nível 1, respeitante a emergências de cariz significativo, tais como, a título de exemplo, situações extremas de temporal e inundações, corresponde a uma resposta assente nas capacidades e nos meios que o próprio *Ministério Governamental* entende como apropriados e com os quais gere a situação. Conta, sempre que necessário com o suporte e assessoria do CCS;
- O nível 2, abrangendo emergências de impacte abrangente e prolongado, como por exemplo, pandemias e determinadas ameaças e ataques terroristas, implica a coordenação da situação pelo *Cabinet Office Briefing*

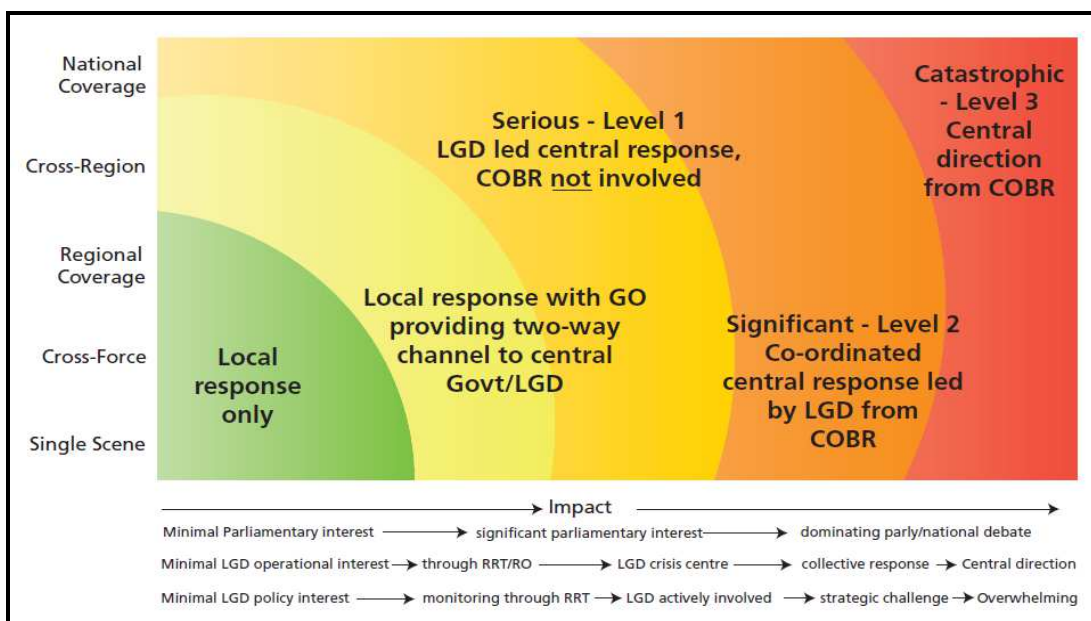
*Rooms* (COBR), através do LGD. Duas variantes existem neste nível. Sempre que se trata de ações terroristas, o LGD é o *Home Office*, mas a ativação do COBR é da responsabilidade do *Defence and Overseas Secretariat*. Nas outras emergências deste nível, é o LGD que tutela a gestão, dispondo da prerrogativa de acionar recursos de outros ministérios e serviços;

- O nível 3, considerado como o nível mais catastrófico, inclui situações da dimensão de Chernobyl ou do 11 de setembro de 2001, implicando a constituição do COBR/*Civil Contingencies Committee* (CCC). É geralmente o Primeiro-ministro ou o Ministro de Estado que lidera a gestão da catástrofe, requerendo o envolvimento abrangente do Governo Central, e podendo ser ativados os Poderes de Emergência constantes na Parte 2 da CCA (Cabinet Office, 2004b).

Apresenta-se na figura nº 8, uma síntese da matriz respeitante à relação entre a dimensão dos impactes territoriais das emergências e as correspondentes intervenções dos âmbitos governamentais, com saliência para os três níveis, aos quais se acabou de fazer referência.

**Figura nº 8 – Envolvimento provável do Governo Central nas emergências em Inglaterra**

(Fonte: HM Government (2009), p.268)



O princípio da subsidiariedade é aplicado na gestão de resposta e de emergência. Constata-se, assim, a hierarquia de intervenção em função da dimensão e das

capacidades disponíveis para a sua respetiva ação. Na prática, as funções operacionais de primeira intervenção localizam-se sempre no nível local que, em razão da magnitude e intensidade do evento podem ser resolvidas neste mesmo âmbito. Se a situação extravasar para o domínio supralocal ou regional, poderá, se assim se justificar, ser ativada a colaboração e apoio dos meios regionais e até nacionais.

As emergências de nível 1, 2 e 3, como se constata, justificam já a participação e a coordenação nacional, através dos LGD e, no caso dos dois últimos níveis com a ativação do COBR.

#### **4.4. SÍNTESE CONCLUSIVA**

Uma leitura interpretativa do sistema britânico, à luz dos pressupostos apresentados na tipologia dos modelos ideal-típicos de governação do risco, conduz a análise para um território que oscila entre os **modelos hierárquicos e os descentralizados**, com ênfase predominante no primeiro.

A legislação que sustenta o edifício da proteção civil britânico é bem elucidativa desta orientação. No domínio do padrão político assiste-se a uma mistura entre mecanismos hierarquizados de cunho vertical e prescritivo com outros que, embora também eles hierarquizados, apresentam uma lógica mais reguladora e horizontal, nomeadamente no que se refere às relações intergovernamentais específicas do sistema de organização da resposta de emergência. A responsabilidade das ações de prevenção, planeamento e resposta são atribuídas ao nível local, através dos *first responders* e das *local authorities*. Contudo, a definição e orientação jurídica e legislativa é competência da administração central. Em relação à dimensão cidadania, gravita-se, embora em escala reduzida, entre processos inclusivos, e situações mais prevaletentes de ordem exclusiva, onde os direitos assumem características mais individuais, próximas de direitos humanos e não especificamente de cidadania na conceção apresentada por Somers (2008). Relativamente ao envolvimento público, é de salientar, também aqui, uma oscilação entre o modelo hierárquico e o descentralizado, enfatizando sobretudo a consulta pública e, em algumas circunstâncias a comunicação e a participação, embora esta última vertente

se apresente sobretudo como retórica e virtual. O conceito de desastre, traduzido na CCA 2004 como emergência, apresenta uma lógica de agente externo. Não deixa, no entanto, de ser significativa a opção pela noção de resiliência, deixando subjacente a abordagem dos riscos enquanto incertezas. De qualquer modo, regista-se, pelo menos aparentemente, um paradoxo nesta relação. Se, por um lado, os desastres e as emergências são atribuídos a fatores externos e, portanto, não configuráveis nas suas causas sistémicas no social, por outro lado, a opção pelo conceito de resiliência denota uma preocupação com a prevenção e mitigação das vulnerabilidades existentes, procurando-se criar mecanismos de adaptabilidade às emergências enquanto fenómenos não rotineiros. Por último, relativamente ao modelo de gestão operacional, prevalece o comando e controlo, embora nas relações intergovernamentais estejam presentes mecanismos de coordenação. Apenas na ativação do nível 3 de resposta, essa coordenação é assumida como comando e controlo através do *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBR).

**Anexo nº 1 (Cap. 4) – Desastres Naturais no Reino Unido desde 1950<sup>29</sup>**

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1952	Inundações	1	34		
1966	Deslizamentos	1	140		
1968	Tempestades	1	20	700	2500
1972	Tempestades	1			
1976	Tempestades	1			
1977	Inundações	1	6		1000
1981	Tempestades	1	12		
1983	Tempestades	1	5	12	
1984	Epidemias	1	26	16	
1984	Tempestades	1	22		81500
1985	Epidemias	1	34	144	
1986	Tempestades	1			
1987	Tempestades	1	20		1565000
1989	Tempestades	1	13		
1990	Terramotos	1			
1990	Tempestades	7	83		4790000
1991	Ondas calor	1			

<sup>29</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 26 de abril de 2016)

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1991	Tempestades	1	48		900000
1993	Inundações	2	4	600	187000
1994	Inundações	2	7	700	236000
1995	Tempestades	1	9		650000
1996	Tempestades	1	5	12000	300000
1997	Ondas calor	1	14		
1997	Inundações	2	1		248400
1998	Inundações	1	5	300	500000
1998	Tempestades	3	35	253000	1365400
1999	Inundações	1		330	32680
1999	Tempestades	2	11	200	101000
2000	Inundações	3		1440	5918150
2000	Tempestades	2	16	20104	1500000
2001	Epidemias	1	11	30	
2001	Inundações	2		240	
2002	Inundações	3	1	750	
2002	Tempestades	2	14		400050
2003	Epidemias	1		4	
2003	Ondas calor	1	301		
2004	Inundações	1		1008	96000
2005	Ondas calor	2	1		

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
2005	Tempestades	2	10	3000	700000
2007	Terramotos	1		4501	60000
2007	Inundações	3	14	370200	8448000
2007	Tempestades	1	13		1200000
2008	Inundações	2	8	3300	50000
2008	Tempestades	1			
2009	Ondas calor	1	3	47	
2009	Inundações	1	3	3900	484000
2009	Tempestades	1	2	180	
2010	Ondas calor	1			
2010	Tempestades	1			500
2012	Inundações	5	8	3785	2946000
2013	Ondas calor	1	760		
2013	Inundações	1	2	600	1500000
2013	Tempestades	3	11	4200	
2014	Inundações	1		540	624000
2014	Tempestades	1	5	18000	100000
2015	Inundações	1		48000	2500000
2015	Tempestades	1	3	15600	1100000

**Anexo nº 2 (Cap. 4) – Desastres Tecnológicos no Reino Unido desde 1900<sup>30</sup>**

Ano	Tipo desastre	Nº ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1906	Transportes	1	24		
1912	Transportes	1	1500	2200	
1913	Industriais	1	439		
1915	Transportes	1	227	246	
1916	Transportes	2	42		
1921	Transportes	1	44		
1933	Transportes	1	73		
1935	Transportes	1	11		
1936	Transportes	2	26		
1938	Transportes	1	14		
1939	Transportes	1	10		
1941	Transportes	3	54		
1942	Transportes	1	14		
1944	Transportes	4	91		
1946	Acidentes diversos	1	33	300	
1947	Transportes	1	32	183	
1948	Transportes	1	19	3	
1951	Transportes	1	24		

<sup>30</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 26 de abril de 2016)



Ano	Tipo desastre	Nº ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1952	Transportes	1	122	340	
1955	Transportes	2	140	173	
1957	Transportes	1	90	900	
1958	Transportes	1	10	89	
1962	Transportes	1	18	33	
1965	Acidentes diversos	1	90	173	
1967	Industriais	1	1		36400
1967	Transportes	1	49	78	
1968	Acidentes diversos	1	22		
1968	Transportes	1	11	45	
1971	Acidentes diversos	1	66	167	
1971	Transportes	1	29		
1972	Acidentes diversos	1	31		
1972	Transportes	1	118		
1973	Acidentes diversos	1	48	70	
1973	Transportes	1	10	94	
1974	Industriais	1	29	3100	
1975	Transportes	2	76	83	
1978	Industriais	1		99	
1978	Transportes	1	12		
1980	Industriais	1		10012	

Ano	Tipo desastre	Nº ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1980	Transportes	1	18	75	
1982	Industriais	1			2500
1984	Industriais	2	13		2000
1984	Acidentes diversos	1		100	1300
1984	Transportes	1	13	44	
1985	Acidentes diversos	2	149	250	
1985	Transportes	2	65	51	
1986	Transportes	2	58		
1987	Industriais	1		522	
1987	Transportes	2	43	80	
1988	Industriais	1	167		1200000
1988	Transportes	2	63	500	
1989	Acidentes diversos	1	95	200	
1989	Transportes	3	107	175	
1990	Acidentes diversos	1			1000
1991	Industriais	1		1400	
1991	Transportes	3	13	373	
1992	Transportes	1	11		
1994	Acidentes diversos	1	9	22	
1994	Transportes	5	84	179	
1995	Industriais	2		260	44200

Ano	Tipo desastre	Nº ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1995	Transportes	2	22	20	
1996	Industriais	2		201	30000
1997	Industriais	1		1000	
1997	Transportes	2	31	160	
1999	Transportes	1	31	245	
2001	Transportes	1	13	70	
2002	Transportes	1	11		
2004	Acidentes diversos	1	14	3	
2004	Transportes	1	7	150	
2009	Transportes	1	16		
2013	Transportes	1	10		
2015	Transportes	1	11		

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

**Capítulo 5**

***LA SÉCURITÉ CIVILE EN FRANCE***

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

## **5. LA SÉCURITÉ CIVILE EN FRANCE**

O sistema político francês, reflexo da sua origem e tradições napoleónicas, tem como uma característica marcante, a imposição da autoridade das decisões do Estado, e da respetiva administração pública, sobre os cidadãos. Trata-se na prática, conforme bem define Foucault (2008), na sua conceitualização de biopolítica e governamentalidade, do *poder da razão do Estado*, assumindo o governo e as suas instituições o controlo, nas suas dimensões disciplinares, previdencialistas e reguladores da ação dos cidadãos. Esta circunstância manifesta-se, como é óbvio, no domínio da segurança, em que esta se assume como uma responsabilidade do Estado, que a faz repercutir nas respetivas políticas públicas relacionadas com a proteção e o socorro das populações. A forma, e o modo, como essas políticas públicas foram sendo desenvolvidas, e os contextos temporais e espaciais onde se produziram, refletindo processos históricos, políticos, culturais e sociais diversificados, conduziram à consagração de diferentes nomenclaturas conceituais, até alcançar a atual denominação de *sécurité civile*. De acordo com Anselme (2013),

*“La sécurité civile a évolué selon les circonstances du temps en modifiant ses structures et ses objectifs, et a prouvé sa capacité d’adaptation tout en multipliant les acteurs concernés et les structures connexes”* (p. 113).

De modo a permitir um enquadramento da temática em análise, inicia-se este capítulo com a apresentação de listagem dos principais desastres ocorridos no território francês, aqui restringidos ao espaço europeu. Os dados apresentados foram retirados da plataforma EM-DAT e separados, para efeitos de melhor apreensão, nas suas categorias de *desastres naturels* e *desastres tecnológicos*. Uma curta nota justificativa para salientar que se entende esta separação como decorrendo dos fenómenos e processos que se encontram na origem do despoletar dos respetivos acontecimentos, e não nas características e condições sistémicas de funcionamento do sistema social francês, embora, como é óbvio, afetando-o e moldando-o.

De seguida, derivar-se-á a abordagem do sistema de governação do risco francês para uma breve leitura explicativa da evolução dos conceitos relacionados com os sistemas de proteção e socorro das populações, enquadrando-os na análise dos momentos históricos, e nas próprias idiosincrasias culturais, que marcaram e

concorreram para as respetivas transformações operadas neste domínio da segurança do sistema francês.

Também de um modo diacrónico promover-se-á, desde os seus primórdios até à atualidade, uma apresentação da organização das estruturas de proteção e socorro em França, incidindo particular e especificamente no principal agente do sistema de segurança civil, ou seja, nos corpos de sapadores bombeiros.

Em quarto lugar, direcionar-se-á a atenção para a orgânica atual do sistema de segurança civil francês, analisando a atual matriz jurídica e organizacional da Direção Geral de Segurança Civil e de Gestão de Crises no quadro do sistema de governação do risco deste país.

Por último, abordar-se-á aquele que constitui o diploma central da arquitetura jurídica francesa neste domínio de atividade, a *Lei de Modernização da Segurança Civil de 2004*, verdadeira lei de bases que contextualiza, concetual e operativamente, a organização e o funcionamento do sistema de governação do risco francês.

Ainda como nota introdutória, e para uma melhor compreensão do sistema político e administrativo francês refira-se que ele é constituído por quatro grandes níveis (Dautun, 2013): o *escalão nacional*, da responsabilidade do governo; o *nível da região ou de zona*, consistindo na agregação de departamentos, na tutela de um Prefeito indicado pelo governo; os *departamentos*, que numa comparação expedita em relação ao mapa administrativo português, serão os distritos, e também dirigidos por um Prefeito, nomeado, à semelhança do Prefeito de zona, pelo Ministro do Interior e, por último as *communes* (municípios), dirigidos pelos *maires* (Presidentes de Câmara) (p.24). Nesta estruturação foram ainda criadas, em 1952, as designadas zonas de defesa e de segurança, que irão também assumir um papel importante no setor da segurança civil, e que terão como responsável também a figura de um Prefeito designado pelo governo.

Uma última referência para salientar que os Prefeitos, altos funcionários do governo, são por inerência da sua nomeação e funções, considerados como emanações territorialmente descentralizadas do Estado, dele dependendo hierarquicamente. Os Prefeitos de departamento, constituindo-se como depositários da autoridade do Estado, são dotados de poderes de polícia nas respetivas jurisdições territoriais que se encontram sob a sua alçada, estando-lhes, entre outras, cometidas



responsabilidades de ordem pública e segurança. Verificando-se o princípio da subsidiariedade, os Prefeitos de zona intervêm quando a dimensão e os impactos da crise ou emergência abrangem mais do que um departamento integrante dessa mesma zona ou região.

## **5.1. GESTÃO DE CRISES E EMERGÊNCIAS: DA DEFESA PASSIVA À SEGURANÇA CIVIL**

### **5.1.1. Desastres e grandes crises na segurança civil**

Os registos que são apresentados nos **Anexos nºs 1 e 2** evidenciam as diferentes situações de crise e emergência, no domínio da *segurança civil*, distribuídas conforme anteriormente referido, por *desastres naturais* e *desastres tecnológicos*. Numa pequena síntese, refira-se que desde 1903 são contabilizadas 239 ocorrências que provocaram mais de 31.000 vítimas mortais e afetaram cerca de 4 milhões e duzentas mil pessoas, só no território metropolitano francês. Na listagem apresentada, selecionaram-se apenas as colunas das vítimas mortais e da população afetada, não incluindo esta última categoria os da primeira. Por população afetada entende-se, de acordo com os dados da EM-DAT, os feridos, desalojados e outros tipos de afetação que não danos mortais. Os custos e consequências económicas destas situações de crise e emergência orçam os mais de 41 milhões de dólares americanos.

Numa leitura um pouco mais fina, pode-se constatar serem os *desastres naturais* os que maiores efeitos e consequências produziram. Assim, mais de 63% do total das ocorrências são resultantes de fenómenos traduzidos em riscos naturais. No que respeita às vítimas mortais causadas pelos *desastres naturais* elas situam-se em mais de 80% do total, aumentando esse valor para mais de 99% em relação quer à população afetada, quer ao total dos danos económicos. Nestes registos prevalecem maioritariamente as situações meteorológicas e hidrológicas, com ênfase para as tempestades e inundações.

Já em relação aos *desastres tecnológicos* verifica-se um predomínio acentuado das situações relacionadas com acidentes de transportes, sejam terrestres – rodoviários e ferroviários, sejam marítimo-fluviais (entre outros os naufrágios e marés negras do

Amoco Cadiz em 1978, do Erika em 1999 e do Prestige em 2002), sejam ainda aéreos (relevância para a queda do Concorde em 2000). Nesta categoria merece especial saliência a catástrofe de 1959 com a rutura da barragem de Malpasset, que provoca cerca de 412 vítimas mortais. Também a explosão industrial da fábrica da AZF em Toulouse ocupa um lugar de destaque nos acontecimentos desastrosos mais importantes em território francês.

Nesta apresentação é dada relevância particular às situações de acidentes e catástrofes usualmente localizados no domínio do *safety*. Contudo, também no âmbito do *security* a França tem lidado com vários acontecimentos que marcaram e marcam o seu quotidiano, desde desordens, desacatos e violência em bairros periféricos das grandes cidades, passando pelos sempre mediáticos fenómenos ligados às ameaças terroristas. Neste último caso em particular, é por demais conhecido que a França tem sido um dos países europeus elegidos como alvo preferencial da ação de grupos e organizações de cariz terrorista. Se o ano de 2015 fica indelevelmente marcado pelos ataques perpetrados ao jornal satírico *Charlie Hebdo* e ao teatro *Bataclan*, para além de outros locais, desde 1982 que se podem contabilizar mais de uma dezena das mais variadas investidas, causando mais de 50 vítimas mortais para além dos inúmeros feridos. Mais recentemente há ainda a registar o ataque perpetrado no dia 14 de julho de 2016 em Nice, que provocou mais de oito centenas de vítimas mortais. A realidade subjacente a estes ataques e a estas ameaças repercute-se, como não poderia deixar de ser, na organização do sistema de governação do risco, com manifestações, tanto ao nível das estruturas de resposta como nos conteúdos legislativos, abrangendo sistemicamente a própria segurança civil.

Complementarmente aos dados dos **Anexos nºs 1 e 2** apresenta-se a tabela nº 7, elaborada pelo Senado francês, durante os trabalhos do projeto de lei de modernização da segurança civil que viria a ser publicada em 2004, e onde se podem consultar e identificar mais cabalmente algumas das grandes crises da segurança civil em França que, na prática, serviram de referencial à produção legislativa que veio a ser promulgada.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> <http://www.senat.fr/rap/I03-339/I03-33939.html> (acedido em 26 de abril de 2016)

## Tabela nº 7 – As grandes crises de segurança civil em França

(Fonte: <http://www.senat.fr/rap/103-339/103-33939.html>)

1949	- Feux de forêts en Gironde et dans les Landes (82 victimes; 140.000 hectares détruits).
1959	- Rupture du barrage de Malpasset (421 victimes).
1967	- Marée noire sur les côtes bretonnes à l'issue du naufrage du Torrey Canyon
1970	- Avalanches à Val d'Isère et à Saint-Gervais (120 victimes).
1976	- Eruption du Volcan de la Soufrière (Guadeloupe). 70.000 personnes évacuées pendant 4 mois
1978	- Marée noire sur les côtes bretonnes (230.000 tonnes de pétrole sur 230 kilomètres) à l'issue du naufrage de l'Amoco Cadiz
1982-86	- Grands feux de forêts en Corse et dans le sud-est du pays.
1987	- Inondations au Grand Bornand (27 victimes) et tempête en Bretagne (11 victimes).
1988	- Inondations à Nîmes (11 victimes).
1991	- Incendie aux thermes de Barbotan (20 victimes); - Accident ferroviaire en gare de Melun (16 victimes).
1992	- Crash d'un avion Airbus sur le mont Saint-Odile (87 victimes); - Effondrement d'une tribune du stade de Furiani (18 victimes, 700 blessés); - Feux de forêts en Corse (15.000 hectares détruits; 1 victime); - Inondations dans le Sud de la France (42 victimes; 10 disparus).
1999	- Inondations dans l'Aude, l'Hérault (19 victimes); - « Tempêtes du siècle » (92 victimes; 3 millions et demi de foyers privés d'électricité); - Naufrage de l'Erika et marée noire sur les côtes occidentales de la France.
2000	- Crash d'un Concorde d'Air France à Gonesse (113 victimes)
2001	- Explosion de l'usine AZF à Toulouse (30 victimes; 28.000 logements sinistrés); - Inondations dans le sud du pays
2002	- Naufrage du Prestige et marée noire sur le sud-ouest du pays. - Inondations dans le Gard, l'Hérault, le Vaucluse et l'Ardèche (24 victimes).
2003	- Canicule estivale exceptionnelle (15.000 victimes). - Feux de forêts dans le sud-est du pays et en Corse (plus de 60.000 hectares brûlés; 10 victimes).

### 5.1.2. A defesa passiva

Conforme referido em anterior capítulo, o contexto político internacional no período que mediou os dois grandes conflitos mundiais na primeira metade do século XX, pautou-se por constantes reajustamentos no xadrez geoestratégico das relações entre os Estados europeus. De entre muitos outros, um dos acontecimentos que maior importância e influência viria a ter no quadro das relações políticas, diplomáticas e militares na Europa foi o decorrente da Guerra Civil de Espanha. Este conflito tornou-se uma espécie de laboratório experimental onde se testaram as

capacidades bélicas de alguns dos Estados, que vieram a estar envolvidos na II Grande Guerra Mundial de 1939-45.

Apesar da neutralidade francesa em relação a este conflito que decorria na sua fronteira ocidental, os respetivos ecos não deixavam de transmitir preocupações acrescidas para o governo e para as populações, com impacte na memória ainda relativamente recente dos acontecimentos e consequências da Grande Guerra de 1914-18. Sempre presente, o receio das ameaças relacionadas com ataques aéreos, e eventual utilização de bombas incendiárias e químicas, constituía uma incontornável apreensão por parte das autoridades francesas, relativamente à defesa e proteção das populações civis em caso de guerra. É com base nestes pressupostos que, já em 1923, o então Ministro da Guerra, André Maginot publica uma *instrução provisória sobre a defesa passiva* que, contextualizada nas preocupações da época, se centra mais na organização dos postos de comando e nas comunicações, do que propriamente nos cuidados com a população civil, prefigurando características marcadamente de um **modelo diretivo**, na totalidade das suas dimensões explicativas.

A constituição e organização de sistemas de defesa e salvaguarda das populações viriam a tornar-se, assim, uma tarefa de implementação obrigatória em todo o território nacional, dando origem à publicação da Lei de 8 de abril de 1935, designada por Lei da Defesa Passiva<sup>32</sup>. Diferentemente de outros países, cujas denominações referenciavam a Defesa Civil, em França esta estruturação veio a designar-se como Defesa Passiva que, como é definida por Duarte-Colardelle (2006), constitui-se como a

*“l’organisation des mesures de sauvegarde de la population civile’ [Loi du 8 Avril 1935] et comme ‘l’organisation générale de la nation pour le temps de guerre’ [Loi du 11 Juillet 1939]”*. (p. 21).

Uma breve nota para referir que a utilização do conceito de *Defesa Passiva* e não de *Defesa Civil* como era usual na maioria dos restantes países europeus, tem, de acordo com Anselme (2013), origem na convicção de que estaria a caminhar-se para um novo conflito armado, que trazia à memória as experiências da Guerra Mundial de 14-18. Conforme afirma este comandante francês

*“Il s’agit d’une opposition au concept de défense active qui était constitué de l’aviation et de la défense anti aérienne. La défense passive doit servir, certes à protéger la population*

---

<sup>32</sup> <http://www.senat.fr/evenement/archives/D38/avril35.html> (acedido em 26 de julho de 2014)

*contre les bombardements aériens, mais encore plus à maintenir une production industrielle*” (p. 12).

A Lei de abril de 1935 vem tornar pois, como acima se salientou, obrigatória a organização do sistema de defesa passiva em todo o país. Sob a direção do Ministro do Interior<sup>33</sup>, as organizações dependeriam localmente dos Prefeitos contando, para tal, com o indispensável apoio dos Presidentes de Câmara. O rápido desenvolvimento dos acontecimentos que marcaram a Europa nesse período conduziu à publicação em 13 de julho de 1938 de novas disposições, designadas pela *Lei de defesa nacional sobre a organização da nação em tempos de guerra*<sup>34</sup>, passando a tutela da defesa passiva para o ministério da defesa nacional.

Conforme refere Campredon (2013),

*“La loi du 11 juillet 1938 sur l’organisation générale de la nation pour le temps de guerre modifie, complète et intègre la précédente loi (Lei de abril de 1935). La préparation et l’organisation de la Défense Passive relèvent alors du ministre de la Défense nationale. Les personnels appelés ‘sont tenus de participer en tout temps (...) aux exercices de défense passive et aux séances d’instruction (...)’”* (p.2)

Este diploma, conforme é salientado no sítio do Senado francês,

*“(...) définit les conditions d’une éventuelle mobilisation des forces vives de la nation française. Elle prévoit le fonctionnement des pouvoirs publics en temps de guerre et précise la répartition des pouvoirs entre l’exécutif et le Parlement”*.<sup>35</sup>

No domínio da defesa passiva, duas missões principais, complementares entre si, foram consideradas, constituindo verdadeiros embriões dos atuais sistemas de proteção civil (em França de segurança civil). Por um lado, a prevenção e a proteção, por outro lado, o socorro às populações. No primeiro caso, registavam-se, para além das inerentes medidas de cariz legislativo, definindo regras e normas de organização e gestão relacionadas com a temática de defesa e da emergência, também medidas de cunho educacional, nomeadamente através de ações informativas, formativas e de sensibilização, habilitantes de atitudes e comportamentos, quer de autoproteção, quer de apoio e ajuda às vítimas. Nesta dimensão relevavam-se ainda os treinos e simulacros, tendentes a exercitar procedimentos face a cenários previamente definidos de resposta a eventuais situações de crise e emergência. Por último, medidas mais estruturais que nas situações em apreço consistiram na construção de caves e abrigos de proteção face aos bombardeamentos aéreos. No domínio do socorro às populações reportavam-

---

<sup>33</sup> Alguns autores referem que a tutela era já do Ministério da Defesa.

<sup>34</sup> <http://www.senat.fr/evenement/archives/D38/avril35.html> (acedido em 26 de julho de 2014)

<sup>35</sup> Idem

se, sobretudo, à organização de diferentes protagonistas e atores, atuando no âmbito das suas respetivas missões. Entre outras, salientavam-se os serviços médicos, o apoio sanitário de saúde pública, os corpos de sapadores bombeiros e as equipas de desobstrução e remoção de escombros, para além dos postos de comando e de coordenação, organizados, como se referiu, na dependência dos Prefeitos departamentais, mas em estreita colaboração com os Presidentes de Câmara. Constata-se, em relação às tipologias de governação do risco, nomeadamente na dimensão política, uma oscilação interessante, variando do modelo **hierárquico** para um mais **descentralizado**, em linha com a tradição política francesa. As determinações embora residam na administração central são descentralizadas na sua gestão ao nível dos Prefeitos de departamento, mas incluem a ação dos níveis locais nas suas dimensões, quer de prevenção, quer de preparação, quer ainda, de resposta, neste caso com a inclusão de estruturas formais, mas também informais da sociedade civil.

As organizações de defesa passiva vieram a desenvolver várias ações de socorro no apoio às populações, devido aos bombardeamentos aliados durante a II Grande Guerra, que algumas regiões francesas, por efeito da ocupação alemã, sofreram no decorrer deste conflito mundial.

### **5.1.3. A proteção civil**

É ainda no decorrer da II Grande Guerra, particularmente em 1943, que a defesa passiva passa a designar-se por proteção civil, voltando as organizações que lhes eram subjacentes a estar integradas no âmbito do Ministério do Interior. Esta alteração fica a dever-se a uma generalização do conceito de proteção civil a nível global, assente no entendimento de que a proteção das populações deverá ser garantida também em tempos de paz face aos novos riscos emergentes, tais como as ameaças nucleares e os grandes incêndios (Anselme, 2013).

Com o restabelecimento da independência são criados no final de 1944 as Companhias Republicanas de Segurança (CRS), que embora se direcionem para funções de ordem pública e de segurança interna, vêm igualmente a desenvolver atividades ligadas com a proteção civil. Estas CRS, consideradas como uma reserva da Polícia Nacional Francesa, tiveram na sua origem uma preocupação com a restauração e manutenção da ordem e da legalidade republicana após a libertação.

Contudo, virão a desempenhar também, nos anos subsequentes, sobretudo na década de 50, várias missões de proteção civil, nomeadamente na extinção de incêndios florestais, busca e resgate em montanha, vigilância balnear e rodoviária, para além de outras ações ligadas ao socorro e emergência. De qualquer modo, as suas missões principais e predominantes localizam-se no domínio do *security*.

Em termos legislativos, é publicado em novembro de 1951 o decreto que cria o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), enquanto entidade que congrega todo o dispositivo nacional existente, mantendo *grosso modo* os objetivos anteriormente consagrados na Lei de julho de 1938, ou seja, fazer face às situações de crise ou de guerra. Em 1954, já no auge da guerra fria, é criado um organismo nacional de alerta que, juntamente com o SNPC tem por missão a instalação de mecanismos de aviso à população, sobretudo, os que possam decorrer de ataques aéreos.

#### **5.1.4. A defesa civil**

Conforme refere Mariani (2004),

*“L'évolution des missions attachées à la protection des populations contre les calamités publiques s'est traduite, au fil du temps, par une succession de concepts attachés à des réalités différentes: à la défense passive définie en 1935 et confiée au ministère de la Défense succède, en 1944, la protection civile transférée au ministère de l'Intérieur et formalisée en 1951 par la création du service national de protection civile. L'ordonnance du 7 janvier 1959 donne naissance à la doctrine de défense civile dans un contexte de développement d'une politique de dissuasion, tandis que naîtra, en 1975, la direction de la sécurité civile, dans le cadre de cette notion nouvelle de «sécurité civile» qui reste propre à la France”* (p. 14).

Na citação que se acaba de apresentar, da autoria do deputado e relator da Lei de Modernização da Segurança Civil, sintetizam-se as diferentes fases pelas quais passaram os conceitos utilizados na designação da organização da segurança e proteção das populações, referindo-se, desde já, e em simultâneo, as suas fases subsequentes, até à atualidade.

De facto, é assim que em portaria publicada em 1959 surge o conceito de defesa civil, noção que era já utilizada para designar estas áreas de atividade em muitos outros países, mas que, no caso francês, se enquadra numa perspetiva holística do conceito de defesa nacional, abrangendo as múltiplas dimensões integradoras constitutivas desta noção. O artigo 1º deste diploma refere que

*“La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en tout es circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population”.* (Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959. Journal officiel de la République Française. Paris)

De acordo com Coste (2011),

*“L’Ordonnance de 1959 a permis de préciser cette conception élargie. (...) Celle-ci a été déclinée comme un concept intégrant des dimensions très différentes:*

*- La défense «armée» (ou ‘militaire’), principal élément du dispositif de sauvegarde de la Nation, incombant principalement aux forces militaires;*

*- La défense ‘civile’, essentiellement chargée de la protection de la population, du maintien de l’ordre public et de la continuité de l’action des institutions (en particulier du gouvernement);*

*- La défense ‘économique’, destinée à assurer, dès le temps de paix, la réduction des vulnérabilités du pays (par exemple par le contrôle des transferts de technologies sensibles) et, en temps de crise, la bonne allocation des ressources;*

*- La défense ‘culturelle’, devant permettre le maintien de l’esprit civique et la transmission des valeurs républicaines et démocratiques.*

*Le constat ayant guidé la formulation du concept de défense nationale à la fin des années 1950 était donc que la sécurité et la stabilité d’un État ne dépendent pas seulement de ses forces armées, mais également de sa police, de sa structuration sociale, de son système éducatif et de son mode de fonctionnement politique et social. Avec l’Ordonnance de 1959, la défense est devenue permanente (elle n’est plus seulement une organisation du temps de guerre) et ‘globale’, prenant en compte les aspects militaires comme non-militaires de la protection de la Nation contre les agressions (p. 6).*

A configuração do conceito de defesa nacional patente nesta legislação assume, desde logo, uma leitura interpretativa de duplo sentido, no que à defesa civil diz respeito. Por um lado, afirma-se a doutrina de defesa civil numa lógica sistémica de defesa nacional e, portanto, como uma das áreas de governação fulcral no território. Por outro lado, no entanto, fica desde logo subjacente que a defesa civil, em caso de ameaça ou perigo nacional, fica na dependência do comando e coordenação do comandante militar designado para o efeito. Esta determinação virá a ter confirmação jurídica através da Lei nº 72-1149, de 23 de dezembro de 1972,

*«En cas de menace (...) sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense, le commandement militaire désigné à cet effet peut être chargé, par décret en conseil des ministres, de la responsabilité de l’ordre public et de la coordination des rieur du ou des secteurs de sécurité qui auront été délimités autour de ces installations par le Président de la République en comité de défense». (Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959. Journal officiel de la République Française. Paris)*

Claro está que não se pode deixar de contextualizar estas definições, e respetiva doutrina, no âmbito das relações internacionais existentes entre os dois blocos da guerra fria, e das inerentes repercussões sociais que marcaram todo esse período histórico.

Referência particular, corroborando a lógica de uma defesa civil enquadrada numa mais ampla segurança nacional, é a criação em 1968 pelo General De Gaulle das Unidades de Instrução e de Intervenção de Segurança Civil (UIISC). Estas UIISC são forças militares constituídas para resposta a emergências dentro ou fora do território nacional, encontrando-se distribuídas por vários locais previamente definidos do espaço francês.



### 5.1.5. A segurança civil

Em 1975, emerge no panorama da governação do risco francesa o conceito de segurança civil, acompanhado pela criação de uma Direção com o mesmo nome – Direção de Segurança Civil. Esta estrutura orgânica nacional virá a ser inserida pelo decreto de 2 de outubro de 1985 dentro da Direção Geral de Administração, recuperando a sua autonomia em novembro de 1986. Recorrendo uma vez mais a Anselme (2013), refira-se que

*“Il n'existe pas d'explication doctrinale sur ce changement d'appellation, mais les auteurs s'entendent sur le fait que le terme même de 'sécurité' était destiné à rassurer la population dans une période sous tension où deux blocs s'affrontaient, où la France devait faire face à la décolonisation et aux retours massifs des rapatriés. C'est la naissance de la Direction de la sécurité civile. Celle-ci sera rattachée à la direction générale de l'administration et verra son appellation modifiée en Direction de la défense et de la sécurité civile avant un retour à celui de Direction de la sécurité civile” (p. 13).*

Um dos momentos marcantes da evolução da segurança civil francesa reside na publicação da *Loi n° 87-565, du juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*. Autêntica Lei de Bases do sistema francês poder-se-á referir que, pela primeira vez, se assiste a uma definição cabal de segurança civil, apresentada logo no seu artigo 1º.

*“La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes”.*<sup>36</sup>

Este diploma consagra ainda a organização nacional da segurança civil, atribuindo ao Estado o papel fundamental na coordenação e direção das operações de emergência, quando estas ultrapassam o escalão municipal, ou quando se registem dificuldades na gestão pelo Presidente da Câmara. Para tal são criados os Centros Inter-regionais de Coordenação de Segurança Civil (CIRCOSC), antecâmara do que virão a ser os Centros Operacionais de Zona, os quais se abordarão mais adiante.

Este diploma vem também consagrar o que pode ser designado por uma segunda geração de planos de emergência. Saliente-se que já em 1952 haviam sido criados os denominados planos *OR.SEC*, acrónimo de **OR**ganisation des **SEC**ours, instrumentos que se localizavam na alçada dos Prefeitos de departamento. Mais do que instrumentos diretamente operativos, os planos ORSEC constituíam um sistema

<sup>36</sup> <http://www.senat.fr/rap/l03-339/l03-33920.html>

de apoio para a gestão de emergência e de crises, quando estas ultrapassassem o âmbito municipal ou as suas implicações nacionais assim o exigissem. De referenciar que as despesas de acionamento destes planos corriam pelos cofres do próprio Estado. Com a publicação da Lei nº 87-565 não só são criados planos ORSEC de zonas de defesa, como também surge a figura dos planos de emergência a nível departamental, constituídos por Planos Particulares de Intervenção (PPI), Planos de Socorro *Spécialisés* (PSS) e os Planos “*Rouge*”. Estes planos observarão nova alteração aquando da publicação da Lei de Modernização da Segurança Civil, que mais à frente se abordará, passando o seu acrónimo a ser referencial de *Organisation de la Réponse de Sécurité Civile*.

Entretanto, em 1996 a Direção de Segurança Civil passa a designar-se por Direção de Defesa e da Segurança Civil (DDSC), resultando do processo de fusão entre dois serviços centrais, uma direção do Ministério do Interior e um serviço da alta autoridade de defesa. Esta concentração virá a estar na origem em 1998 da constituição do Centro Operacional de Gestão Interministerial de Crises (COGIC), sob a tutela do Ministro do Interior e a coordenação do DDSC. Estrutura que congrega a participação de vários serviços e direções de diferentes ministérios numa ótica de direção e coordenação única, o COGIC é composto por três centros: o centro operacional permanente, a funcionar 24 sobre 24 horas todos os dias do ano, e que monitoriza e acompanha as situações de emergência e crise, quer em França, quer no estrangeiro; o centro de crise, que apenas é ativado se necessário e quando as circunstâncias, pela sua dimensão e impacte o justificarem; e o centro de transmissões, plataforma que gere as comunicações ao nível da direção do centro, e também do processo de informação para as populações. O COGIC virá, a partir de 2011, a ter um funcionamento permanente, conforme se salientará no ponto 5.3 deste capítulo.

À semelhança do que se passou no Reino Unido, também o ano de 2004 se encontra associado à publicação da Lei que constitui, atualmente, a matriz jurídica por excelência do sistema de segurança civil de França, a Lei nº 2004-811 de 13 de agosto de 2004, denominada Lei de modernização da segurança civil.<sup>37</sup> Por fim, saliente-se a última alteração neste percurso histórico relativo aos conceitos de

---

<sup>37</sup> Loi nº 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

proteção e segurança, com a criação da Direção Geral de Segurança Civil e de Gestão de Crises (DGSCGC), através do decreto nº 2011-988 de 23 de agosto.

Embora tendo procurado apresentar, descritiva e criticamente, as definições e os conceitos que têm sustentado a estrutura e a organização do sistema de defesa, proteção e segurança civil francês, reconhece-se que os mesmos deixam uma ampla margem para uma discussão e uma reflexão em torno dos seus significados. Como contributo para uma eventual abordagem, e como síntese, deixa-se uma formulação que, situada no âmbito das próprias representações institucionais, concorre para uma tentativa comparada de esclarecimento dos conceitos chave em causa: defesa, proteção e segurança civil.

*“(…) la sécurité civile est distincte de la protection civile, terme générique autrefois défini en France et encore utilisé au niveau communautaire pour désigner l'ensemble des politiques de prévention des risques et de protection des populations. Elle diffère également de la défense civile, qui est constituée de l'ensemble des mesures tendant à l'ordre public, à la protection matérielle et morale des personnes et à la ‘sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général’, et de la sécurité intérieure, tout en étant liée à ces dernières”.*<sup>38</sup>

## **5.2. O SOCORRO ÀS POPULAÇÕES E OS BOMBEIROS SAPADORES**

### **5.2.1. Da origem à atualidade na organização do sistema de socorro**

A organização do socorro em França é acompanhada de perto pelo desenvolvimento das estruturas dos corpos de bombeiros que têm, desde a sua criação, um papel fundamental na proteção das populações. Os corpos de bombeiros constituem efetivamente o pilar central do sistema de segurança civil em França.

As menções à segurança e à proteção das populações em França remontam ao período da Idade Média, nomeadamente ao século VI, com alusão aos primórdios do surgimento das fortificações e das comunidades urbanas e inerente organização dos serviços públicos comunitários.

A segurança e a resposta de emergência sempre acompanharam a história da humanidade, como são exemplos as referências à organização do socorro na antiguidade, com ênfase particular para a Grécia e Roma, em que apreciações metafísicas e mitológicas se misturam com registos mais concretos e reais da

---

<sup>38</sup> <http://www.senat.fr/rap/103-339/103-33920.html>

constituição de serviços e estruturas de resposta aos acidentes, com incidência para os incêndios nas urbes.

No território francês esse conjunto de preocupações com o socorro começa a assumir, no entanto, um papel relevante com a concentração e organização da vida individual e coletiva em torno dos aglomerados populacionais que irão estar por detrás da constituição das vilas e cidades. É no século XIV, com Carlos V que se encontra uma das mais importantes referências à preocupação que os incêndios urbanos já então constituíam para a segurança das populações.

*“En 1371, Charles V ordonna “(...) à toutes manières de gens, de quelque condition ou état qu’ils soient, de mettre un muid plein d’eau à leur huis. Crainte du feu, sous peine de dix sols d’amende, de fermer hermétiquement les soupiraux des caves afin que les malintentionnés ne missent pas le feu aux maisons” (Michaud, 2006, p. 16) <sup>39</sup>.*

Um século mais tarde, as regras de urbanismo das cidades francesas já definiam que os proprietários deviam ter em atenção medidas contra incêndios, nomeadamente no tipo de materiais a empregar na construção das habitações e na própria utilização do fogo. Neste último caso, as referências centravam-se no manuseamento das lareiras e no uso da iluminação caseira, impondo restrições nos horários de funcionamento dessa iluminação nos períodos noturnos.

Os primeiros sistemas de combate a incêndios surgem, de acordo com Michaud *et al* (2006), nos finais do século XVII. *“En 1682 la ville de Douai se dote d’une pompe hollandaise, premier élément de lutte active du feu.”* (p. 17), apesar de, como referem os mesmos autores, ter sido Estrasburgo a primeira cidade a possuir uma bomba de combate a incêndios. Marco importante na história do socorro francês, no que respeita às ações de resposta de emergência, é a instituição em 1733 da assunção da responsabilidade da gratuitidade da intervenção dos poderes públicos na assistência e proteção das populações em caso de sinistro, que prevalece até aos dias de hoje. A operacionalidade desta garantia fica cometida aos corpos de bombeiros.

*“En France c’est le besoin de faire face aux risques collectifs de la vie quotidienne qui a engendré la Sécurité civile. Le 11 Mars de 1733 marque le début de la gratuité des secours à tout le Royaume Français. Ce sont les sapeurs pompiers qui en sont chargés” (Duarte-Colardelle, 2006, p.21).*

Até essa época, o socorro era um ónus das próprias vítimas que, por esse efeito, e de forma a não ter de pagar as intervenções de emergência, ou deixavam a situação

---

<sup>39</sup> [www.sdis39.fr/media/document/SM-StatutSPV.pdf](http://www.sdis39.fr/media/document/SM-StatutSPV.pdf) (acedido em 23 julho 2014) “Le statut de sapeurs pompiers volontaires du 21 ème siècle”.

propagar-se até à sua extinção, nomeadamente no caso dos incêndios, ou procuravam agir pessoalmente na tentativa de resolução do problema, na maioria das vezes sem grandes resultados.

Marco referencial na história mundial, a Revolução Francesa de 1789-90 vem consagrar as *communes* (municípios) como a base da organização administrativa do território. Nesse sentido, para além de outras atribuições e competência, são-lhes atribuídas responsabilidades pela prevenção e pelo socorro em situação de emergência e de crise, com ênfase particular para os incêndios, mas extensível a outros tipos de calamidades. Na sua definição jurídica e organizacional, o *maire* (presidente de câmara) é constituído como autoridade local, dotado de poderes de polícia, competindo-lhe, entre outras funções, considerar a existência de um corpo de bombeiros e assumir os encargos com a sua gestão, em prol da segurança das populações da sua jurisdição territorial, numa lógica tendencialmente cada vez mais profissionalizada que colmatasse as dificuldades então sentidas na manutenção dos equipamentos e na gestão do socorro. Conforme salienta Michaud (2006), argumentava e justificava o então Ministro do Interior que,

*“Presque toutes les communes de quelque importance possèdent des pompes et des ustensiles propres à porter du secours: mais l’expérience a démontré que ces machines, dirigées par des hommes inexpérimentés, se dégradent promptement et ne produisaient pas les effets qu’on devait en attendre. En conséquence, quelques villes ont demandé la formation d’un corps de pompiers et il y a été pourvu; dans plusieurs autres, l’organisation faite par les soins des magistrats n’a point été confirmée par le Gouvernement et n’a par conséquent aucune garantie de stabilité; enfin, il en est un grand nombre où le service n’est pas organisé. Je vous invite à dresser, (...), un état où vous porterez toutes les villes qui ont des corps de pompiers et celles dans lesquelles vous estimez qu’il est convenable d’en établir...”* (pp. 19-20).

Os regulamentos constitutivos destes *corpos de bombeiros* deveriam, portanto, ser elaborados pelos respetivos presidentes de câmara, apresentando para tal um conjunto de critérios e referências que deveriam ser seguidos para a organização destas estruturas de socorro, nomeadamente as missões a prosseguir, a dimensão do corpo de bombeiros, a sua organização e comando, relacionamento com as autoridades públicas, condições de admissão, designação e nomeação das chefias, uniforme e disciplina, entre outras regras e normas constitutivas (Michaud, 2006, p. 20).

Em paralelo com a discussão relativa à constituição dos corpos de bombeiros surge, à época, uma controvérsia em relação à definição de se essas associações deveriam ser estruturas estritamente civis ou se deveriam ser encaradas como forças de ordem pública. Como refere Anselle (2013),

*“Le gouvernement du Premier Empire, centralisateur et autoritaire, invite les maires à constituer des «compagnies de secours contre les incendies». Mais la période est peu propice à une stabilisation de fonctionnement de ces structures, les sapeurs-pompiers étant incorporés dans la garde nationale, qui est alors une milice armée, en application de l’ordonnance royale de 1816 de Louis XVIII” (p. 10).*

Jogam-se em simultâneo duas perspetivas sobre este assunto. Por um lado, os defensores da primeira fórmula, ou seja, que os corpos de bombeiros constituíam intrinsecamente entidades civis. Na sua argumentação salientavam que a preocupação destas estruturas operacionais deveria circunscrever-se à proteção e ao socorro das populações em situações de acidentes, não se justificando outras missões passíveis de serem melhor garantidas pelas forças de segurança policiais. Por outro lado, contudo, outras correntes defendiam exatamente o contrário, pugnando para que os bombeiros também tivessem funções no domínio da ordem pública. Como pressupostos justificativos salientavam o consagrado juridicamente na organização política e administrativa francesa, onde se referia serem os presidentes de câmara dotados de poderes de polícia. O dirimir desta situação é resolvido através de uma lei publicada em março de 1831 que, ao considerar a integração dos sapadores bombeiros nos serviços da guarda nacional, autorizava o uso de armas e a prossecução de ações em prol da manutenção da ordem pública. Complementavam-se assim, para além de funções no domínio do socorro e da extinção de incêndios (*sécurité*), também missões de *segurança pública (sûreté)*<sup>40</sup>. Esta situação, vivendo várias vicissitudes, virá a regressar à fórmula inicial da consideração dos corpos de bombeiros como estruturas civis em 1925.

*“Il en sera ainsi jusqu’en 1925, date à laquelle le décret du 13 août confirme que les sapeurs-pompiers constituent des corps civils dépendants entièrement du ministère de l’Intérieur et que ces derniers sont définitivement désarmés (p.11).*

No quadro jurídico relacionado com os corpos de bombeiros havia, entretanto, sido publicado em abril de 1884 um diploma onde se previa que a *organização da luta contra incêndios e o socorro fosse exercida dentro de um quadro municipal*. A competência dos presidentes de câmara nesta matéria advinha, conforme anteriormente referido, dos poderes de polícia que lhes estavam consagrados na lei em vigor. Esta evolução, no entanto, não se concretiza, de uma forma rápida e consistente, como poderia deixar transparecer das intenções e conteúdos deliberativos da legislação que ia sendo produzida. Conforme salienta Michaud (2006) a este propósito,

---

<sup>40</sup> Uma vez mais aqui se encontra presente a dicotomia dos conceitos anglo-saxónicos de “security” e “safety”.

*“24.000 communes sur 38.000 ne disposaient en 1938 d’aucun service d’incendie. Dans les autres, un matériel trop solvante disparate ou périmé, servi par un personnel plein de bonne volonté mais non formé ou inexpérimenté, ne permettait pas de donner aux interventions l’efficacité nécessaire” (p. 25).*

Entretanto, e refletindo uma necessidade que se vinha sentindo em torno da organização de serviços comuns intermunicipais, é publicado em novembro de 1938 um decreto-lei que determina a criação dos *services départementaux de secours e lutte contre incendies*. Algumas experiências haviam já sido efetuadas, nomeadamente em Pas-de-Calais, onde em 1926 é criado o primeiro serviço departamental de incêndios agregando corpos de bombeiros da região (Michaud, 2006, p. 26). Determina-se no diploma de 1938, contudo, que as despesas com a manutenção da atividade dos corpos de bombeiros – pessoal, equipamentos e intervenções de socorro, continuem a constituir uma obrigatoriedade dos municípios. Apenas em 1955 será atribuída autonomia financeira aos departamentos para a constituição de serviços públicos.

Gradualmente, vai-se assistindo a uma transferência dos poderes de gestão dos serviços de incêndio e socorro para o nível departamental, o que se vem a concretizar em 1996, através da Lei 96-369, de 3 de maio. Os poderes anteriormente exercidos a nível municipal relativamente aos designados *centros de secours principaux* e *centros de secours* são agora transferidos para os SDIS - *service départemental d’incendie et de secours*. Este diploma de 1996 constitui, na prática uma Lei orgânica dos corpos de bombeiros em França, sendo referido no seu artigo 1º que

*“Il est créé dans chaque département un établissement public, dénommé ‘service départemental d’incendie et de secours’, qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé dans les conditions prévues à l’article 5 et organisé en centres d’incendie et de secours. Il comprend un service de santé et de secours médical. Ont également la qualité de service d’incendie et de secours les centres d’incendie et de secours qui relèvent des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale disposant d’un corps communal ou intercommunal de sapeurs-pompiers. Les centres d’incendie et de secours comprennent des centres de secours principaux, des centres de secours et des centres de première intervention”.* (Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d’incendie et de secours)

Nesta chamada *Lei da Departamentalização*, ficam apenas remanescentes de deliberação dos conselhos municipais, a continuidade dos *centros de primeira intervenção*, ainda na alçada das autoridades locais municipais, mas que, também eles poderiam ser incorporados nos SDIS. Assim, embora de implantação municipal, e em determinadas circunscrições territoriais, de âmbito intermunicipal, a gestão dos serviços de socorro e incêndios transita para o escalão superior dos níveis

departamentais. Conforme afirmado por Michaud (2006), garante-se uma melhor igualdade no socorro das populações.

*“Elle garantit une meilleure égalité des citoyens devant les secours publics qui, gérés au niveau départemental, seront normalement mieux adaptés et servis avec personnel mieux formé que s’il s’agissait de moyens communaux” (p. 27).*

Contudo, e como em qualquer processo de alteração e mudança estrutural, apesar das vantagens apresentadas, também se vieram a revelar efeitos negativos neste processo de integração e concentração departamental. Uma dessas repercussões negativas prende-se com a designada crise de voluntariado, que se prolonga até à atualidade, pese embora as diversas medidas propostas pelo Estado francês em reverter a situação, nomeadamente através de ações de índole legislativa. A transferência de uma gestão até então municipal, mais *familiar*, para estruturas departamentais, com mecanismos, regras e procedimentos considerados mais rígidos, administrativos e impessoais, tiveram como resultado dificuldades de integração dos bombeiros voluntários, provocando-lhes situações de desconforto e conflitualidade, nomeada e concretamente no cumprimento das novas determinações impostas e na própria gestão dos tempos de serviço e respetiva compatibilização entre as atividades de socorro e as responsabilidades profissionais.

### **5.2.2. Os corpos de sapadores bombeiros militares – Paris e Marselha**

Remonta a 1716 a criação das Brigadas de Sapadores Bombeiros de Paris, consagradas enquanto uma responsabilidade municipal. Essa responsabilidade é reforçada em 1790, através das Leis de 16 e 24 de agosto, e confirmada, subseqüentemente, em vários diplomas legais. A constituição deste serviço operacional repousava, contudo, numa estrutura civil onde os seus elementos, para além do desempenho das suas funções em situação de emergência ou crise, acumulavam outras atividades profissionais, num registo próximo do que atualmente se poderá designar por voluntariado.

A situação virá, no entanto, a ser alterada ainda no século XIX, por efeito de um acontecimento que marcaria, de forma indelével, o devir dos bombeiros parisienses. Tratou-se de um grande incêndio verificado na embaixada da Áustria, em 1810, durante uma receção promovida a Napoleão I. A forma como se desenvolveram as ações de socorro e extinção do incêndio, consideradas como displicentes e deficientes, viria a abrir a porta à militarização dos sapadores bombeiros de Paris,



formalizada através de portaria real de 9 de novembro de 1821. Referem-se como razões justificativas a já salientada acumulação das funções de bombeiros com outras atividades profissionais, e a falta de uma presença permanente nos quartéis, pelo que o grau de prontidão não era tido como o mais adequado para uma resposta consistente face aos sinistros. Trata-se, portanto, de um embrião de uma verdadeira profissionalização dos corpos de bombeiros assente numa lógica de regime militar que prevalece até aos dias de hoje em Paris. Conforme disposto na referida portaria, citada por Michaud (2006),

*“(...) Je m’arrêtai donc à la pensée qu’une organisation entièrement militaire serait de beaucoup préférable. Cette organisation entraînait la nécessité d’un casernement et par conséquent de premières dépenses assez considérables; mais elle aurait aussi l’avantage de tenir toujours, à la disposition de la ville, un corps d’élite, auquel il serait même possible de confier la garde de plusieurs grands établissements, ce qui serait un soulagement pour la garnison ordinaire, si surchargée par la quantité de postes qu’elle était obligée d’occuper. J’eus quelque peine à faire adopter cette idée, mais elle finit par triompher”* (p. 19).

Já no século XX, um acontecimento importante na história dos desastres em França, veio a estar na origem de relevantes redefinições e reestruturações dos serviços de incêndio e de socorro franceses. Tratou-se do incêndio das “Nouvelles Galeries” de Marselha, em outubro de 1938, no qual se estimou terem falecido cerca de 70 pessoas, ferindo perto de 200. Na intervenção de socorro, pese embora todo o empenho e disponibilidade colocada pelos bombeiros de Marselha no combate ao sinistro, a carência e desadequação do equipamento, a falta de coordenação, e outros fatores como a falta de pressão nos sistemas de abastecimento de água das bocas-de-incêndio, não permitiram evitar a destruição das instalações, registando-se ainda as vítimas atrás indicadas. A acrescentar à deficiente situação operacional, um fator político contribuiu para as alterações que se produziram subsequentemente, conforme salienta Anselme (2013),

*“Les sapeurs-pompiers de Marseille paieront le prix fort à cette catastrophe. En effet, la présence d’un congrès du parti radical, alors au pouvoir, aura pour conséquence une surenchère entre la municipalité et le ministre de l’Intérieur qui fait intervenir des marins pompiers de Toulon et notamment une échelle mécanique aérienne qui fait forte impression”* (p.12).

Chamado a participar nas operações de extinção do incêndio, o Corpo de Bombeiros da Marinha de Toulon, organização militar sediada no porto de Marselha, provido de material mais moderno e, conforme foi salientado na época, dotado de disciplina e profissionalismo em relação ao comando da sua ação interventiva, conseguiu circunscrever o sinistro, evitando que o mesmo se propagasse aos edifícios circunvizinhos. *“Ce sera sans appel puisque le gouvernement crée un bataillon de marins-pompiers militaires à Marseille sous l’autorité d’un civil”* (p. 12).

Esta intervenção veio a constituir o fator que despoletou a decisão dos poderes públicos de criar um Batalhão de Bombeiros de Marinha de Marselha, em julho de 1939, com a responsabilidade da segurança nesta cidade do sul de França, constituindo, conjuntamente com Paris, os dois exemplos de forças militares de bombeiros no setor da segurança civil.

### **5.2.3. Um quadro nacional na organização dos bombeiros sapadores**

Numa breve síntese relativa à estrutura dos corpos de bombeiros em França nos dias de hoje, saliente-se que eles se distribuem por corpos de bombeiros voluntários, profissionais e militares. Com um efetivo na ordem dos 232.500 elementos, os sapadores bombeiros voluntários, representam cerca de 82% do efetivo nacional, contabilizando cerca de 192.300 operacionais. Os sapadores bombeiros profissionais concentram-se sobretudo nos grandes aglomerados populacionais ou nos centros de socorro mais importantes.<sup>41</sup> Na organização territorial francesa, como anteriormente se viu, existem ainda os sapadores bombeiros militares em Paris, com cerca de 9.000 efetivos, e Marselha, com mais de 3.000 elementos, sendo neste último caso oriundos da Marinha.

De acordo com a Constituição de 1958, a segurança, a igualdade na distribuição e prestação do socorro e a solidariedade em relação aos encargos que decorram de catástrofes e calamidades nacionais, encontram-se consagradas como direitos de cidadania para todos os franceses. Os pressupostos destas garantias assentam, sobretudo, na existência de uma força pública, os corpos de bombeiros sapadores que deverão cumprir eficazmente as missões de salvaguarda, segurança e socorro das populações. Esta determinante obriga que seja devidamente garantido o financiamento dessas estruturas, repartindo-se os encargos de modo equitativo pelos cidadãos. No entanto, pese embora a descentralização política existente em França em relação aos vários escalões territoriais, é competência do nível nacional, quer a definição das missões dos corpos de bombeiros sapadores, quer num domínio mais político-administrativo, as disposições legais enquadradoras da gestão local, regional e zonal cometidas tanto aos *maires* como aos *préfets* (Michaud, 2006, p. 28). Dentro deste contexto, uma das áreas promovidas no âmbito nacional

---

<sup>41</sup> Statistiques des Services d'Incendie et de Secours, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises, édition 2014

respeita à formação dos corpos de bombeiros sapadores, independentemente do seu estatuto de militares, profissionais ou voluntários. A padronização das atribuições e competências é entendida como uma responsabilidade nacional, existindo vários estabelecimentos disseminados pelas regiões francesas e, inclusive, uma *École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP)*, em Aix-en-Provence. Subjacentes a estas disposições encontram-se mecanismos de normalização assentes na consagração de um direito a ter direitos por parte da população francesa. Configura-se, portanto, um modelo de governação, quer nas dimensões políticas, quer de cidadania, de transição entre o **hierárquico** e o **descentralizado**, com acentuação política no primeiro e de cidadania no segundo.

De qualquer modo, e também previsto juridicamente, dispõe o poder político central, na figura do ministro do Interior e, claro está, do próprio primeiro-ministro, de prerrogativas de regulamentação nacional, sempre que exigíveis, capazes de garantir o bom funcionamento interno da administração, dentro do quadro legislativo e constitucional. A estrutura nacional que centraliza o funcionamento e a coordenação do sistema nacional de segurança civil é a *Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises*, que se abordará no ponto seguinte.

### **5.3. O SISTEMA DE SEGURANÇA CIVIL FRANCÊS**

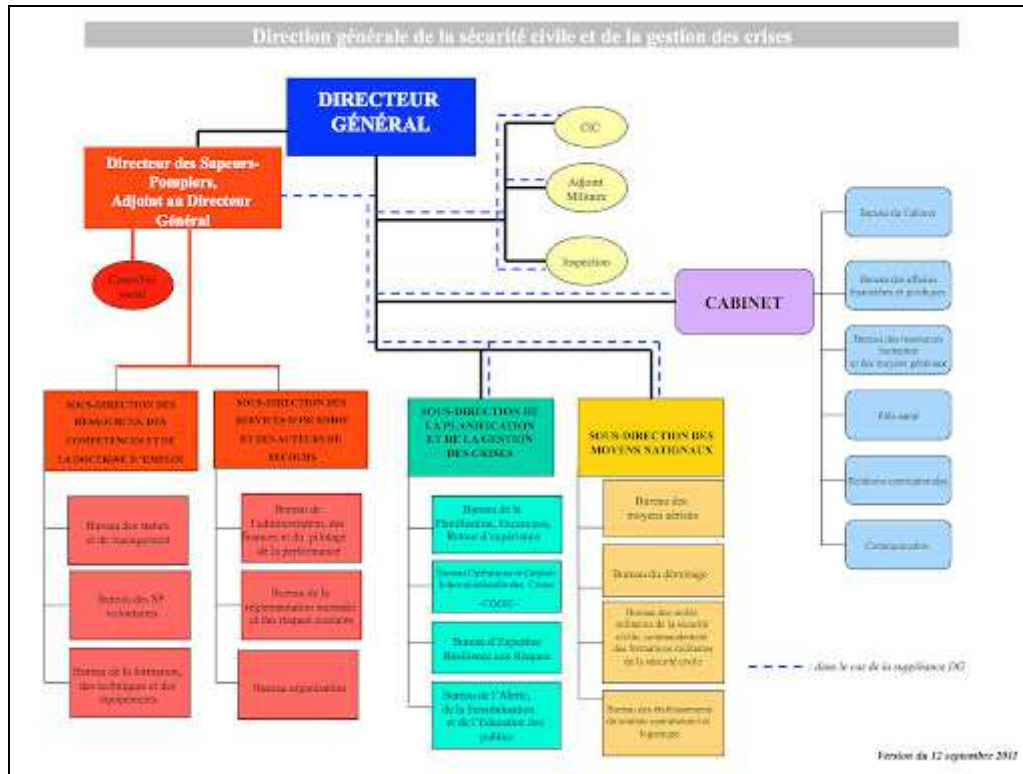
#### **5.3.1. A Direção Geral de Segurança Civil e de Gestão de Crises (DGSCGC)**

A criação da DGSCGC através do decreto nº 2011-988, de 23 de agosto vem colocar um ponto final na instabilidade vivida pela estrutura orgânica responsável pela segurança civil francesa. Os avanços e recuos que foi registando em relação ao seu papel e à sua importância, em resultado das diferentes opções políticas que foram sendo tomadas desde a sua criação em meados dos anos 70 do século passado até essa data, e que foram genericamente referenciados no decorrer da exposição das alíneas do ponto 5.1 deste capítulo, são ultrapassados com a publicação deste diploma, consagrando uma Direção Geral responsável pelo sistema segurança civil com um novo estatuto e peso institucional e funcional.

Apresenta-se na Figura nº 9 o diagrama da DGSCGC, de acordo com uma versão de setembro de 2011 (Viret, 2012).

**Figura nº 9 - Direção Geral de Segurança Civil e de Gestão de Crises**

(Fonte: Viret, 2012)



Uma breve referência de enquadramento para salientar que a arquitetura do modelo jurídico-legislativo francês repousa na premissa que é a nível nacional que são definidas as respetivas disposições da lei francesa, constituindo o poder regulamentar uma competência da administração central, numa lógica de modelo de governação intrinsecamente hierarquizada. Como tal, não só as respetivas missões dos corpos de bombeiros resultam dessa determinação, como inclusive os poderes dos Prefeitos e dos Presidentes de Câmara. Nesta formulação político-jurídica, estão presentes pressupostos de soberania e igualdade na consideração de que, no caso de serem deixados exclusivamente no âmbito da autonomia dos municípios, poderiam conduzir a tratamentos de prevenção e socorro desiguais para as populações. Encontra-se subjacente a esta lógica os direitos humanos universais consagrados na Constituição francesa de 1946, onde é referido no respetivo preâmbulo, que todo o cidadão dispõe do direito à segurança; à igualdade em relação à distribuição do socorro; e à solidariedade face às despesas resultantes das catástrofes nacionais (Michaud, 2006, p. 28). Este registo, de cunho marcadamente diretivo, constitui um suporte essencial na definição da organização da segurança civil francesa e, subsequentemente, no modelo organizacional do próprio serviço

responsável que resultou da publicação do decreto nº 2011-988. Reflete-se assim uma filosofia que, assente numa narrativa igualitária e democrática, demonstra na sua formulação jurídica uma prática estatocêntrica que, contudo, poder-se-á considerar balancear entre um modelo **hierárquico** e outro **descentralizado**, conjugando diferentemente as distintas dimensões em análise.

De acordo com Viret (2012), a DGSCGC vem refletir e consagrar uma dupla finalidade no panorama francês da segurança, com reflexos óbvios na afirmação da importância da segurança civil.

Assim, numa primeira asserção, é criada uma estrutura orgânica própria, autónoma e específica das matérias e funções de segurança civil, alcandorando-a ao mesmo nível das restantes direções gerais de defesa e de segurança interna, e já não como subsidiária de qualquer uma delas. Equipara-se, portanto, a segurança civil às suas congêneres, colocando a DGSCGC no mesmo patamar que as Direções Gerais da Polícia Nacional e da de *Gendarmerie*, assumindo poderes análogos em relação às respetivas forças de segurança de cada uma delas. São, deste modo, reforçados os poderes da DGSCGC através da atribuição de missões e funções de cariz estratégico, determinando-lhe missões e responsabilidades centrais no funcionamento do sistema de segurança francês.

Essas missões e atribuições são corporizadas na figura do Diretor Geral da DGSCGC, que fica equiparado aos respetivos pares das restantes direções gerais atrás referidas. Sob a sua direta responsabilidade é organicamente constituído um *Cabinet* (Figura nº 9) onde estão integrados um conjunto de funções de suporte inerentes e fundamentais ao desenvolvimento das atividades da Direção Geral. Assessorando o Diretor Geral, e sob a sua direção direta, o *Cabinet* centraliza áreas como os assuntos financeiros e jurídicos, os recursos humanos e os meios de apoio, o polo da saúde, as relações internacionais e o núcleo de comunicação (Viret, 2012, p. 165).

É também estabelecido, formalmente, a existência de uma ligação estreita do Diretor Geral, quer com o Centro Interministerial de Crise (CIC), quer com a Inspeção de Defesa e Segurança Civil, quer ainda com um Adjunto Militar.

Em relação ao CIC, órgão transversal de coordenação interministerial, que não se encontra acionado permanentemente, e cuja ativação é decisão do Ministro do Interior, ou em quem ele delegar, compete ao Diretor Geral da DGSCGC a sua

direção. Contudo, por despacho do Ministro do Interior essa direção pode ser cometida, conforme definido no artigo 14º,

*“au secrétaire général-haut fonctionnaire de défense du ministère, au directeur général de la police nationale ou au directeur général de la gendarmerie nationale.” (Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises)*

De qualquer modo, promove-se uma mais estreita ligação entre dois órgãos, o COGIC e o CIC que, até então, dependiam de diferentes coordenações, nem sempre se articulando convenientemente entre si.

A relação com a Inspeção de Defesa e Segurança Civil decorre do apoio que esta estrutura orgânica fornece, através da avaliação, monitorização e controlo das ações a desenvolver, ou em desenvolvimento pelo sistema e pelos agentes e serviços de segurança civil.

Já a ligação com o Adjunto Militar resulta da possibilidade de ativar, se justificável e necessário, a cooperação civil-militar.

Uma segunda consequência, decorreu do entendimento e da necessidade de, subjacentemente, reforçar a capacidade de resiliência dos poderes públicos e, globalmente, da própria sociedade francesa na prevenção e capacitação em fazer face a grandes situações de crise (Viret, 2012, p. 164). Neste caso em concreto, e desde logo, realça-se o reconhecimento que é dado aos bombeiros sapadores, enquanto força operativa e suporte essencial do sistema de segurança civil. Ainda de acordo com Viret (2012) esta assunção, para além de querer evidenciar formalmente a importância que, unanimemente, é atribuída à missão dos bombeiros, por outro lado, procurou ser uma forma de evitar o mau estar que os bombeiros franceses, através da sua Federação Nacional, vinham manifestando desde a publicação em março de 2011 da *Loi et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, onde a segurança civil, e por inerência, os sapadores bombeiros, se constituíam como um mero ramo da segurança interna, e dela dependente (p. 164). Esta era já uma questão polémica no seio do sistema de segurança civil e particularmente, nos sapadores bombeiros em 2004, residindo já nessa altura o problema, conforme o salienta Mariani (2004) no relatório apresentado por altura da aprovação da Lei de Modernização da Segurança Civil. A esse propósito salienta-se que

*“Un état comparatif établi par la Fédération nationale des sapeurs pompiers de France faisait ainsi état de la faible représentation des sapeurs-pompiers dans le contingent*

*d'attribution des ordres nationaux du ministère de l'Intérieur, anomalie que M. Nicolas Sarkozy, lorsqu'il était ministre de l'Intérieur, s'est employé à corriger" (p. 27).*

É criada especificamente na DGSCGC uma Direção Geral de Bombeiros Sapadores (DGBS), cujo diretor é inclusive, e por inerência, adjunto do próprio diretor geral. Trata-se, portanto, de uma assunção do papel e da importância que os bombeiros sapadores desenvolvem em todo o quadro de segurança francês, e que se reflete no próprio articulado da lei, quando se salienta que,

*“La direction des sapeurs-pompiers contribue à la cohérence du dispositif national de sécurité civile au travers de la maîtrise du cadre juridique d'action des services d'incendie et de secours (SDIS), de la mise en œuvre des outils de pilotage nationaux, de la définition des doctrines et des réponses opérationnelles et de la formation.*

*Elle assure par ailleurs la réglementation incendie, la prévision et la prévention des risques courants et anime le réseau des associations qui concourent à la sécurité civile”. (Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises)*

É competência central da DGBS a organização e a manutenção de um dispositivo nacional de segurança civil, assente no quadro jurídico já existente dos serviços departamentais de incêndio e de socorro (SDIS), devendo garantir a sua direção. Compete-lhe ainda o desenvolvimento e a definição do quadro doutrinal da sua estruturação, seja através da formação, que é assegurada em termos nacionais, seja na coordenação das respetivas respostas operacionais. A DGBS é constituída por duas subdireções, sendo uma respeitante aos *recursos, competências e da doutrina de emprego*, e a outra referente aos *serviços de incêndio e aos agentes de socorro*.

A DGSCGC possui ainda outras duas subdireções. Uma referente ao *planeamento e à gestão de crises* e uma segunda agregando os *meios nacionais* de resposta de emergência. Relativamente à primeira, concentram-se nas suas atribuições, missões que incluem o planeamento, através da definição das respetivas diretivas e elaboração de medidas relacionadas com a segurança e defesa civil; políticas de informação e sensibilização pública das populações sobre os perigos, ameaças e riscos, definindo o respetivo sistema de alerta; a coordenação da política nacional de exercícios, garantindo a coordenação das respostas entre os vários serviços envolvidos e retirando as inerentes lições apreendidas – *retour d'expérience*; a vigilância e a coordenação da segurança nacional através dos estados-maiores das Zonas de Defesa e de outros centros operacionais nacionais; o apoio e assistência às solicitações dos prefeitos das Zonas ou de Estados Estrangeiros, na mobilização dos meios nacionais, públicos e privados; definição dos sistemas de informação e comunicação incluídos nos canais operativos da segurança civil. Assegura ainda

esta subdireção as funções de estado-maior na gestão interministerial de crises, mantendo em estado de funcionamento permanente o COGIC e, se decidido superiormente, o CIC. Por último estão-lhe ainda cometidas funções de garantia da proteção das populações e da continuidade normal da vida coletiva.<sup>42</sup>

A subdireção dos meios nacionais congrega a seleção, formação e preparação operacional dos meios de prevenção e resposta de emergência; centraliza a organização de um grupo central de meios aéreos nacionais para ativação em operações de segurança com ênfase para a segurança civil e, particularmente, no combate aos incêndios florestais; prepara e aciona os dispositivos de meios e mecanismos para intervenção em operações no domínio do nuclear, radiológico, bacteriológico, químico e explosivos (NRBQ-E); assegura, no domínio da segurança civil, a formação militar para lidar com os riscos naturais, tecnológicos e sanitários, com especialização sobre as ameaças terroristas e de NRBQ-E. É também atribuição desta subdireção o suporte logístico necessário para implementar nas operações de emergência, socorro e crises.<sup>43</sup>

Subjacente à criação e organização da DGSCGC encontra-se um modelo de governação do risco com predomínio no tipo **hierárquico**, embora, nas dimensões de análise respeitantes à política, cidadania e conceito de desastre, possam ser encontrados mecanismos e processos tendencialmente do tipo **descentralizado**.

### 5.3.2. Loi de Modernisation de la Sécurité Civile

A produção de legislação nos setores da segurança resulta frequentemente de uma reação a acontecimentos críticos marcantes na vida das sociedades, procurando-se desse modo colmatar eventuais carências ou falhas identificadas na forma como se preparou, absorveu, respondeu e lidou com as situações vividas. Uma das virtudes de todo esse processo é poder usufruir de experiências e lições, que se reflitam numa nova visão e entendimento sobre os problemas, ao nível dos perigos, ameaças, vulnerabilidades e riscos que impendem sobre essas mesmas sociedades.

---

<sup>42</sup> Une Direction générale pour LA SÉCURITÉ CIVILE et LA GESTION DES CRISES, Ministère de L'Intérieur, de L'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de L'Immigration. ([http://www.info-tsunami.fr/files/Plaquette\\_DGSCGC.pdf](http://www.info-tsunami.fr/files/Plaquette_DGSCGC.pdf)), acedido em 20 de julho de 2016

<sup>43</sup> Idem



Foram essas algumas das assunções que estiveram por detrás da aprovação da Lei nº 2004-811, de 13 de agosto de 2004, designada como *Lei de Modernização da Segurança Civil*. Como refere o então deputado Thierry Mariani no relatório apresentado na Assembleia Nacional francesa por ocasião da exposição da referida Lei nº 2004-811, “*Les mesures prises au titre de la sécurité civile sont souvent nées de crises dont il convenait de tirer rapidement les enseignements*” (Mariani, 2004, p. 14). Na memória coletiva de França encontravam-se ainda bem presentes os acontecimentos verificados com as inundações de 1992, 1993, 2000, 2002 e 2003, paralelamente à explosão de 2001 em Toulouse, ao naufrágio do Prestige em 2002, os incêndios florestais e onda de calor de 2003, não esquecendo o 11 de setembro em Nova Iorque, para apenas salientar alguns dos mais significativos. Retirar ensinamentos e adaptar o quadro jurídico aos novos riscos e desafios verificados na sociedade francesa no domínio da segurança foram os pressupostos nucleares na formulação desta nova Lei de Bases. A Lei de 2004, que vem revogar o diploma de 1987 (*loi n° 87-565 du 22 juillet 1987*), que constituía até então o quadro jurídico e normativo de suporte ao funcionamento da segurança civil, vem promover um conjunto importante de modificações que se refletem, quer ao nível do seu articulado, distribuídos por seis grandes Títulos, quer na criação de um Anexo onde se apresentam as principais orientações relativas à política de segurança civil.

De um modo global o diploma abarca quatro grandes objetivos, articulando-se em dois eixos essenciais. Em relação aos objetivos é notória, em primeiro lugar, uma intenção centrada na narrativa da inclusão do cidadão como agente e ator da segurança civil, e não como mero recetor passivo da ação das designadas estruturas formais e institucionais. Um segundo objetivo prende-se com o propósito de prosseguir uma melhoria da preparação do sistema para lidar e gerir as crises, advindas dos perigos, ameaças e riscos que impendem sobre a sociedade. Decorrem daqui os terceiro e quarto objetivos onde, por um lado, se salienta o investimento na clarificação do estatuto dos serviços departamentais de incêndio e socorro (SDIS), e dos sapadores bombeiros, dotando-os de um quadro regulamentar adequado ao seu enquadramento e missão, ao mesmo tempo que, por outro lado, se pretende o reconhecimento e o reforço solidário da nação em torno dos sapadores bombeiros. Como eixos contextualizadores define-se que

*“il s’agit, en premier lieu, de responsabiliser et d’organiser la collaboration de tous les intervenants en cas de crise, tout en posant les fondements d’une culture de sécurité civile et en offrant aux sapeurs-pompiers une meilleure reconnaissance de leur action. En second*

*lieu, le présent texte tend à clarifier et conforter l'organisation territoriale des secours”*  
(Mariani, 2004, p.28).

Na estrutura da Lei, após a apresentação das Disposições Gerais e da Organização Geral da Segurança Civil nos Títulos I e II, os seguintes, Títulos III e IV são integralmente dedicados às Disposições relativas aos SDIS e aos Sapadores Bombeiros, reservando-se o Título V para as realidades ultramarinas e o Título VI com as Disposições Transitórias e Finais.

Numa leitura sintética refira-se que o diploma começa por apresentar o objeto da segurança civil.

*“La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l’information et l’alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l’environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l’Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.”*

Reside nesta definição uma das características conceituais distintivas que é apresentada como a grande diferença do modelo francês em relação aos restantes padrões formulados em outros países. Retomando anterior alusão a esta questão, acrescenta-se que a segurança civil, constituindo um ramo da segurança global, a par da segurança interna e da defesa civil, distingue-se, por exemplo, da proteção civil, pois, de acordo com essa conceitualização, não só abrange a prevenção como uma matriz essencial (é referido que a proteção civil apenas abarca a resposta), como também inclui a segurança coletiva e individual (a proteção civil somente compreenderá a segurança coletiva).

Outro elemento importante que é introduzido reporta-se, em concreto, à obrigação do Estado em promover a informação e alerta às populações, componente omissa no diploma de 1987. O reconhecimento desta incumbência relaciona-se, de qualquer forma, com o entendimento de que a segurança civil deixa de ser uma atividade apenas de determinados setores da sociedade, passando a constituir uma tarefa de todos. Assume-se como matriz conceitual de uma cultura preventiva a inclusão e a responsabilização do cidadão, desde as idades mais jovens, nas ações e atividades da segurança civil.

Um dos aspetos relevante da Lei refere-se à alteração que é promovida em relação aos intervenientes nas ações de segurança civil, dando-se uma ênfase significativa aos operadores, públicos e privados, de infraestruturas que suportem as operações de socorro (viárias, saneamento, energia, comunicações) ou consistam na garantia da satisfação das necessidades básicas das populações (abastecimento, energia e

água). Relativamente às obrigações em matéria de segurança civil definem-se os quadros legais e operativos dos vários escalões territoriais, e as respetivas articulações intergovernamentais. A competência na definição dos dispositivos e normativos que enquadram o sistema posicionam-se sempre a nível central, como é o caso, quer dos Planos Municipais de Proteção (*Plan Communal de Sauvegarde - PCS*), quer com os Planos Intermunicipais de Proteção (*Plan Intercommunal de Sauvegarde - PIS*), quando justificáveis. Contudo, os PCS são da responsabilidade dos presidentes das câmaras municipais e, no caso de Paris, do prefeito de polícia. É pretendido que nestes planos se definam os riscos principais que impendem sobre as respetivas comunidades, se inventarie os meios existentes e disponíveis localmente, bem como as medidas a tomar relativamente à proteção das populações em situação de emergência e crise.

De qualquer modo, a organização do socorro em França, pese a sua organização territorial evolutiva, e embora descentralizada, apresenta características fortemente hierarquizadas no seu modelo de gestão operacional. Estruturado em torno dos Planos ORSEC (*Organisation de la Réponse de Sécurité Civile*), a competência para a sua ação está posicionada nos níveis territoriais intermédios do próprio Estado. Não terá sido estranha a esta mudança a constatação das insuficiências que eram sentidas ao nível local, onde apenas um número restrito de municípios possuía planos e instrumentos de resposta, verificando-se uma distribuição desigual do socorro à população francesa, o que contraria o disposto na própria Constituição. A concentração do socorro nos Departamentos assumiu assim um papel importante em relação ao princípio da equidade das respostas de emergência a que os cidadãos franceses têm direito. Quer a criação dos SDIS, quer dos planos ORSEC inserem-se nesse domínio.

Como anteriormente se referiu, os planos ORSEC, criados nos anos 50 do século passado, evoluíram de uma simples organização de comando de socorro, centrados sobretudo numa filosofia decorrente dos problemas de defesa civil, para uma reestruturação em 1987 centrada em respostas específicas a cada tipo de risco considerado, vindo com a lei de 2004 a assumir uma visão mais integradora do sistema de segurança civil. Neste percurso, já não trata apenas da reação, mas inclui agora todo um processo relacionado com a antecipação e prevenção das situações de crise, definindo-se muito concretamente as responsabilidades em relação à direção e ao comando operacional. Os planos ORSEC distribuem-se por

três níveis territoriais subsidiários. Em primeiro lugar os Departamentos. Nas áreas de jurisdição marítima as Zonas Marítimas e, num nível superior, transdepartamental, as Zonas de Defesa. A autoridade das operações de socorro é cometida ao Prefeito, seja de Departamento, seja de zona Marítima, seja de Zona de Defesa, todos eles representantes do próprio Estado nas respetivas *coletividades territoriais*. Ainda dentro de todo o sistema é necessário aludir aos Planos de Urgência (*plans d'urgence*), verdadeiros planos operativos de resposta em cada departamento, e aos Planos Particulares de Intervenção (*plans particuliers d'intervention*) respeitantes à segurança de instalações perigosas como, entre outras, fábricas e unidades de produção de energia nuclear. Por último, saliente-se o Plano Vermelho (*plan rouge*), destinados a ser acionados e a contemplar respostas com elevado número de vítimas. Neste quadro fica de fora o *Plano Vigipirate*, que constitui o nível mais elevado de alerta da República Francesa, ativado apenas em situações de iminência ou ocorrência de situações de grande dimensão, como aliás foram os ataques terroristas de Paris em novembro de 2015 e de Nice em 2016.

A organização dos SDIS é outra das vertentes importantes que é contemplada na lei de 2004, atribuindo-se aos representantes dos conselhos de administração desses SDIS um papel fundamental nas Conferências nacionais de serviços de incêndio e socorro, órgãos que, a partir desta data, são consultados e se pronunciam sobre as propostas de projectos-lei e outros diplomas regulamentares sobre o setor.

Do mesmo modo é também consagrado o papel central dos corpos de sapadores bombeiros, profissionais, voluntários e militares, como principal agente interventor, reconhecendo e valorizando a sua missão como o cerne da atuação da segurança civil, dentro do seu enquadramento nos SDIS. Por outro lado, não se deixa de relevar a importância da participação de outros atores institucionais, nos quais se incluem os serviços do Estado e organismos públicos e privados, mas também as diversas associações que concorrem para a missão da segurança civil. De qualquer modo, e até porque reflete uma forte tradição no panorama do socorro francês, os corpos de sapadores bombeiros ocupam lugar de destaque em todo o quadro legislativo, merecendo disposições particulares no que se refere ao seu enquadramento profissional, financiamento, formação e condições operacionais de exercício das suas funções. Saliência especial é dada aos sapadores bombeiros voluntários, considerando que sem os mesmos dificilmente se conseguirão cumprir as obrigações de segurança dos cidadãos.

O anexo, onde se repercutem as orientações da política de segurança civil, é um texto fundamental e de uma importância doutrinal muito relevante. Difunde-se e promove-se um conjunto diversificado de orientações e princípios que permitem uma leitura comum por parte de todos os interventores, principais, subsidiários ou de apoio ao funcionamento do sistema nacional. Reforçando a ideia de que a proteção das populações é uma missão essencial dos poderes públicos implica, contudo, nessa asserção, a responsabilização de toda uma diversidade de outros agentes, necessários para a prossecução de uma sociedade mais segura e solidária.

Num primeiro capítulo salienta-se a importância do entendimento das crises e emergências num faseamento que deixe de ser observado apenas na etapa de resposta, apostando-se agora na prevenção e antecipação dos riscos como uma matriz essencial de uma boa preparação e redução das vulnerabilidades. A este propósito salienta-se, de uma forma global, a responsabilidade que a todos está cometida, sejam entidades da administração do Estado, instituições científicas ou particulares. O trabalho pluridisciplinar é aqui evidenciado como um bom exemplo dessa prossecução, salientando-se, no domínio mais operativo, a necessidade das instituições apostarem no planeamento e na realização de exercícios com vista à testar a eficácia desses instrumentos de resposta.

Uma segunda componente, de cariz concetual e cultural, decorre da aposta em *centrar o cidadão no coração da segurança civil* <sup>44</sup>. Salientando-se a importância da formação escolar como matriz da criação de uma população informada e habilitada, direciona-se depois a atenção para a organização da resposta onde se alude às responsabilidades dos vários níveis intergovernamentais, salientando a importância de uma mobilização de todos os meios necessários, sejam do domínio público ou privado, e a respetiva coordenação sobre uma direção única, de modo a garantir a sua eficácia. Particular acuidade é dada à componente operacional de alerta das populações, salientando-se o papel dos centros operacionais nessa missão e, em casos de maior dimensão e amplitude, dos próprios centros operacionais de zona (COZ) e do COGIC, se a nível nacional. Torna-se relevante a conclusão de Maestracci (2013), quando afirma que

*“En France, la loi du 11 août 2004 précise que la Sécurité Civile est ‘l’affaire de tous’ et que ‘tout citoyen y concourt par son comportement’. Mais peu de citoyens se sentent concernés lors de la survenue d’un événement non souhaité et attendent en général des pouvoirs publics des moyens de secours appropriés”.* (p. 89)

---

<sup>44</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile – Annexe, p.25

Por último, e em terceiro lugar, no que se refere à mobilização dos meios, para resposta ao evento crítico, é salientada a tradição jurídica francesa que investe os *maires* e os *préfets* como autoridades de polícia detentores, portanto, das prerrogativas necessárias para a condução das operações, garantindo-se-lhes o próprio comando. Do mesmo modo, e em relação aos *préfets* de zona, enquanto emanações governamentais, se verificam os mesmos privilégios operacionais. Para situações locais, o comandamento é assegurado pelo *maire*, enquanto para situações de outra amplitude será o representante do Estado, ou seja o *préfet* da unidade territorial em causa.

Uma síntese interpretativa deste quadro legislativo, à luz da tipologia dos modelos de governação do risco, permite verificar que, globalmente, as quatro dimensões de análise se centram com relativa predominância no tipo **descentralizado**, embora podendo considerar algumas componentes no tipo **hierárquico**.

#### 5.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

Como leitura conclusiva relativamente aos modelos ideal-típicos de governação do risco, embora já se fossem fazendo referências no decorrer do próprio capítulo, poder-se-á afirmar estar-se em presença de um modelo de cariz híbrido, variando entre as tipologias **hierárquicas** e as **descentralizadas**. Contudo, diferentemente do sistema britânico, assume-se uma prevalência mais consistente nas dimensões do **modelo descentralizado**, com referência especial para o período pós lei de modernização da segurança civil.

Na dimensão política, é possível constatar dois momentos marcantes. O primeiro resultando da própria Revolução Francesa, com a atribuição às *communes* de um papel preponderante no sistema de socorro francês, do qual resultou, entre outras medidas a criação dos corpos de sapadores bombeiros. O segundo, embora mantendo algumas das prerrogativas em termos da responsabilidade das presidentes das *communes* na gestão do socorro local, essa determinação veio a ser revertida com a publicação da lei da departamentalização dos corpos de bombeiros, criando-se os SDIS. De um sistema passível de ser definido, na primeira fase, entre a autonomia e uma hierarquia horizontal passou-se já próximo do final do

século passado, para uma orientação hierárquica, mas vertical nas relações intergovernamentais, assumindo o Estado, através dos Departamentos, a regulação e prescrição das orientações jurídico-legislativas em termos de socorro. De acordo com uma Circular de 26 de maio de 2016, do ministro do Interior, dirigido aos prefeitos de zona, ao prefeito da polícia e aos prefeitos de departamento, sobre as orientações em matéria de segurança civil<sup>45</sup>, “*L’Etat est le garant, au plan national, de la cohérence de la politique de sécurité civile dont il définit la doctrine et coordonne les moyens*”.

No padrão da cidadania, também é constatável uma evolução relativamente aos mecanismos de exclusão/inclusão e respetivos direitos das populações. Por um lado, consagra-se nas leis fundamentais, nomeadamente na Constituição, o princípio da gratuitidade do socorro a toda a população francesa, enquanto direito inalienável dos cidadãos franceses. Por outro lado, aposta-se também em programas formativos, incluídos nos *curricula* escolares visando uma maior sensibilização, informação e preparação dos grupos mais jovens para lidar com os perigos e ameaças. Embora com determinantes de aplicação *top-down*, consagra nas respetivas narrativas, a importância do papel dos cidadãos numa cultura de segurança civil, afirmando-a como um direito coletivo e individual.

Em relação à dimensão de envolvimento público, é de salientar, uma vez mais, a Circular do Ministro do Interior em maio de 2015, onde, entre as várias componentes consideradas, a que se relaciona com o voluntariado, e sobretudo como voluntariado dos sapadores bombeiros, merece referência especial.

*“Le volontariat sapeur-pompier comme le bénévolat associatif constituent des engagements civiques à part entière. Pour les jeunes de notre pays, ils offrent de formidables opportunités de se mettre au service de la société. A ce titre, je vous demande de développer l'accueil de jeunes engagés de service civique au sein des SDIS, aujourd'hui très peu nombreux malgré un potentiel évidente” (p.2).*

O apelo que o ministro deixa aos prefeitos para se promover o desenvolvimento do voluntariado, assume inclusive um caráter mandatório, determinando-se datas para a prossecução de ações visando esses fins. “*Votre rapport précisera spécifiquement les actions que vous menez déjà ou que vous envisagez de conduire pour promouvoir et développer le volontariat*” (p.8). Prevalece, portanto, um misto de modelo descentralizado e cooperativo, com o apelo à participação cidadã nas ações operativas de segurança civil, no domínio a prevenção e da resposta de emergência.

---

<sup>45</sup> Ministère de l'Intérieur, Circulaire du 26/05/15 relative aux orientations en matière de sécurité civile ([http://www.ineris.fr/aida/consultation\\_document/sites/default/files/gesdoc/82792/c26052015.pdf](http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/sites/default/files/gesdoc/82792/c26052015.pdf)) acedido em 8 maio 2016

O conceito de desastre evolui também de um simples entendimento enquanto agente externo, para uma leitura onde se posicionam os fatores de ordem social que estão na sua origem. As emergências e crises já não são consideradas apenas no seu momento de impacto, mas abarcam agora vetores ligados às incertezas e às vulnerabilidades do próprio desenvolvimento da *sociedade de risco*. A importância que é dada à antecipação, através do conhecimento, prevenção e preparação para lidar com os riscos, apostando-se em políticas de recenseamento, vigilância e monitorização, tem como consequência um maior envolvimento da sociedade na sua gestão. Não é referida, em concreto, a fase de reabilitação como uma das etapas do ciclo das catástrofes, salientando-se, contudo, a importância dada aos designados *retour d'expérience*, aqui entendidos como lições aprendidas resultantes da forma como se lidou com as emergências e as crises. Não pode, no entanto, ser omitida a chamada de atenção que Borraz (2013) faz quando, a este propósito, afirma que o que se alterou em reação aos *escândalos e crises*, incidiu em França, sobretudo, sobre a avaliação do risco, e pouco sobre a gestão do risco. Refere este autor que, na linha da *tradição burocrática francesa*, se optou por *abordagens* intrinsecamente *tecnocráticas de tomada de decisão*, não investigando nem investindo nas razões por detrás da ocorrência das emergências e crises (p.241).

Por fim, e em relação à dimensão dos modelos de gestão operacional, também prevalece a tipologia de governação do risco descentralizada, resultante da combinação de instrumentos e mecanismos de coordenação a nível da direção, e de comando e controlo na área operacional.



**Anexo nº 1 (Cap. 5) – Desastres Naturais em França desde 1900<sup>46</sup>**

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total danos económicos
1909	Terramoto	1	46		
1926	Deslizamentos	1	28		
1930	Deslizamentos	1	40		
1932	Deslizamentos	1	30		
1949	Incêndios Florestais	1	80		
1958	Inundações	1	35		
1961	Deslizamentos	1	21		
1967	Tempestades	1	5		20000
1969	Tempestades	1	23		
1970	Movimentos massa	1	42	37	
1970	Deslizamentos	1	72		
1976	Tempestades	1			
1977	Inundações	1	26	25000	
1978	Inundações	1	3	1000	
1979	Terramoto	1	11	2	
1980	Inundações	1	6	313	
1981	Inundações	1			
1982	Secas	1			
1982	Incêndios Florestais	1	2	18	

<sup>46</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 26 de abril de 2016)

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total danos económicos
1982	Movimentos massa	1	13		
1982	Deslizamentos	1	3		
1982	Tempestades	2	12		350000
1983	Incêndios Florestais	1	12		
1983	Movimentos massa	1	9	15	
1983	Inundações	3	18	3712	609500
1983	Deslizamentos	1	5	5	
1983	Tempestades	2	11		
1984	Incêndios Florestais	2			
1984	Tempestades	3	4		
1985	Incêndios Florestais	1	6	130	
1985	Ondas calor	1			
1985	Tempestades	1			
1986	Incêndios Florestais	1	5	2000	
1987	Inundações	1	23		
1987	Tempestades	1	4		1700000
1988	Inundações	1	10	300	500000
1989	Secas	1			1600000
1989	Tempestades	1	9		
1990	Deslizamentos	1	14		
1990	Secas	1	5		
1990	Tempestades	8	43		1910000
1991	Secas	1			

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total danos económicos
1991	Ondas calor	2	20		772000
1992	Epidemias	1	20		
1992	Inundações	1	3		
1992	Tempestades	2	48	2000	400000
1993	Inundações	1	4		600000
1993	Tempestades	2	12	1720	550000
1994	Inundações	3	13	410	100000
1995	Tempestades	1	16	5000	700000
1996	Inundações	2	4	1380	6000
1996	Tempestades	1	1		10
1997	Secas	1			10000
1997	Incêndios Florestais	1		1259	
1997	Ondas calor	1	23	10000	
1998	Deslizamentos	1	9	21	
1998	Tempestades	1	6	690	150000
1999	Incêndios Florestais	1		6	
1999	Inundações	3	36	4105	500000
1999	Deslizamentos	1	11	260	10790
1999	Tempestades	3	99	3500031	12000000
2000	Inundações	6	5	2312	
2000	Tempestades	1	6	207	
2001	Inundações	5	3	16882	132350
2001	Tempestades	2	14	420	

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total danos económicos
2002	Inundações	3	23	3480	1190000
2002	Tempestades	2	5	253	1000
2003	Epidemias	1	1	6	
2003	Incêndios Florestais	1	5	3004	
2003	Inundações	2	10	27000	1500000
2003	Ondas calor	1	19490		4400000
2003	Tempestades	2	6	70	50
2004	Tempestades	1	11		
2005	Incêndios Florestais	1	2		10000
2005	Inundações	2	3	4000	
2005	Ondas calor	2	8		
2006	Ondas calor	1	1388		
2006	Tempestades	2	5	602	
2007	Tempestades	3	5	900	250000
2008	Tempestades	3	5	2706	80000
2009	Incêndios Florestais	1			
2009	Ondas calor	3	7	200	
2009	Tempestades	1	11		3200000
2010	Inundações	1	25		1500000
2010	Ondas calor	1	3		
2010	Tempestades	2	53	500079	4230000
2011	Inundações	1	6	2300	
2011	Tempestades	1			

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total danos económicos
2012	Ondas calor	1	12		
2013	Inundações	1	2	2000	655000
2013	Tempestades	2	2		
2014	Inundações	3	14	4000	303000
2014	Ondas calor	1	5		
2014	Tempestades	4	8		182000
2015	Inundações	1	20		1000000
2015	Ondas calor	1	3275		

**Anexo nº 2 (Cap. 5) – Desastres Tecnológicos em França desde 1900<sup>47</sup>**

<b>Ano</b>	<b>Tipo Desastre</b>	<b>Nº Ocorrências</b>	<b>Vítimas Mortais</b>	<b>Pop. Afetada (total)</b>	<b>Total danos económicos</b>
1903	Acidentes diversos	1	84		
1906	Industriais	1	1099	14	
1906	Transportes	1	34	19	
1917	Transportes	2	561		
1923	Acidentes diversos	1	600		
1930	Transportes	1	48		
1931	Transportes	1	500		
1933	Transportes	1	230	300	
1939	Transportes	2	73		
1941	Transportes	1	15		
1943	Transportes	1	17		
1944	Transportes	1	22		
1952	Transportes	1	34	15	
1959	Acidentes diversos	1	412	6000	
1966	Transportes	1	114		
1967	Transportes	1	88		
1968	Transportes	1	95		
1970	Acidentes diversos	1	144		
1972	Transportes	2	168	111	

<sup>47</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 26 de abril de 2016)

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1973	Acidentes diversos	1	20		
1973	Transportes	3	234	6	
1974	Transportes	1	346		
1976	Industriais	2	28		
1978	Industriais	1			
1980	Industriais	1	8		
1981	Transportes	1	180		
1982	Transportes	1	53		
1983	Industriais	1		1000	
1985	Industriais	1	22	103	
1985	Acidentes diversos	1	24		
1985	Transportes	2	78	202	
1987	Industriais	1		16	
1987	Transportes	1	16		
1988	Transportes	2	79	43	
1989	Acidentes diversos	2	34		
1989	Transportes	1	22		
1990	Transportes	1	11	22	
1991	Industriais	1		2507	
1991	Acidentes diversos	1	20	1	
1991	Transportes	2	34	62	
1992	Acidentes diversos	1	16	625	
1992	Transportes	1	87		

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
1993	Industriais	1	20	34	
1993	Transportes	1	17	50	
1995	Industriais	1			36800
1995	Acidentes diversos	1			26600
1995	Transportes	3	32	32	
1997	Acidentes diversos	1	10		
1997	Transportes	4	44	156	
1998	Acidentes diversos	1	13	2	
1998	Transportes	1	23		
1999	Industriais	1			
1999	Acidentes diversos	2	32	3	
1999	Transportes	1	40	34	
2000	Transportes	1	114	12	
2001	Industriais	1	31	17442	
2001	Acidentes diversos	1		240	
2002	Acidentes diversos	1	12	9	
2002	Transportes	1	12	9	
2003	Industriais	1	15	27	
2003	Acidentes diversos	1	10	18	
2003	Transportes	1	28	46	
2004	Acidentes diversos	1	17	15	
2004	Transportes	1	11	39	
2005	Acidentes diversos	3	54	80	



Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (total)	Total danos económicos
2006	Transportes	1	13	20	
2007	Transportes	1	26	24	
2013	Transportes	1	6	192	
2015	Transportes	2	54	47	

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

**Capítulo 6**

***SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL DE PORTUGAL***

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

## 6. SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL DE PORTUGAL

Na introdução a este capítulo justificam-se duas breves notas explicativas que, de forma direta e indireta, permitem uma melhor contextualização e compreensão da evolução do sistema nacional de proteção civil português, quando entendido comparativamente com os casos do Reino Unido e da França.

Assim, e em primeiro lugar, é relevante salientar que, contrariamente aos outros dois países, Portugal não teve uma participação direta na 2ª Grande Guerra Mundial, fator que, como se viu, veio a estar intimamente ligado ao devir dos respetivos sistemas de segurança britânico e francês. De qualquer modo, e apesar do não envolvimento no conflito mundial, Portugal também veio a criar uma estrutura específica com os mesmos objetivos, a designada Organização de Defesa Civil do Território que sediada no âmbito da Legião Portuguesa, tinha por incumbência a proteção das populações em situação de guerra ou catástrofe. Contudo, apesar das analogias, nunca o sistema português foi colocado face a acontecimentos como os que se registaram em França e no Reino Unido, com os bombardeamentos que sofreram e as respostas de emergência que tiveram de promover.

Em segundo lugar, e de acordo com a classificação dos quatro tipos de governo de Kamrava (1996), citado por Britton (2007), Portugal pode ser considerado como *um governo recente, nascido dos processos de democratização dos anos 1970-80*, ao contrário do Reino Unido e de França, considerados como *democracias do primeiro mundo com longevidade histórica* (p. 348). É do conhecimento comum que o 25 de abril de 1974 veio a colocar um ponto final num regime ditatorial onde as relações entre governantes e governados se basearam, durante quase meio século, em modelos autoritários e diretivos, baseados na coerção e imposição. A conhecida revolução dos cravos veio promover uma mudança profunda, instaurando no país um regime democrático e parlamentar, alterando os mecanismos de governação, para modelos mais participativos e representativos. De qualquer modo, e à semelhança de França, também em Portugal prevalece uma tradição napoleónica, acentuando o *poder da razão do Estado*, com as inerentes consequências em relação ao controlo e vigilância por parte das instituições da administração pública central sobre os cidadãos e a sociedade civil.

Após esta chamada de atenção contextualizadora saliente-se que, em relação à estrutura deste capítulo, o mesmo se inicia com uma apresentação global das principais catástrofes e desastres verificados em Portugal, referindo descritivamente os acontecimentos que maiores impactes e consequências tiveram em Portugal. Recorre-se, para o efeito, aos registos constantes em duas bases de dados, a saber, a já referida EM-DAT e a relativa ao projeto *Disaster*<sup>48</sup>, complementados ainda com informação de outras fontes. Neste ponto serão ainda selecionados dois dos principais riscos (sísmico e incêndios florestais) que, afetando o território nacional, têm estado na origem de situações de desastres e catástrofes significativas, repercutindo-se nos respetivos processos de governação, nomeadamente nas relações intergovernamentais entre as administrações centrais e locais, com óbvias implicações na (in) segurança das populações.

O primeiro, o Terramoto de 1755, e por inerência o risco sísmico, deriva do incontornável referencial simbólico e prático que, ainda nos dias de hoje, esta catástrofe possui, constituindo uma marca indelével nas preocupações e opiniões que se têm sobre os fatores associados a este tipo de risco. A discussão do que foi a sua gestão continua a contribuir para análises comparativas do que é uma importante faceta da governação do risco na atualidade, combinando práticas e mecanismos, formais e informais, num debate sempre recorrentemente inacabado, onde se cruzam perceções e representações distintas e diferenciadas sobre o mesmo processo. Consoante os registos de ocorrência que se vão verificando por esse mundo fora, sobretudo os que maiores danos vão produzindo, assiste-se quase imediatamente, numa lógica de causa-efeito, ao emergir reflexivo de cenários transpositivos desses acontecimentos para o nosso país. Uma inevitável pergunta sobressai, frequentemente, com o peso de uma profecia: e se fosse em Portugal, estaríamos preparados? A resposta encerra uma complexidade superior à da pergunta. Refletir sobre os processos de governação do risco é o propósito dessa tentativa de desconstruir os mecanismos que lhe estão inerentes.

O segundo risco a abordar nesta perspetiva de governação serão os incêndios florestais. Considerado amplamente como um dos principais, se não mesmo o mais importante, problema de proteção civil em Portugal, os incêndios florestais, embora

---

<sup>48</sup> O projeto *Disaster* consiste no estudo dos desastres naturais de origem hidro-geomorfológica em Portugal e na criação de uma base de dados SIG para apoio à decisão no ordenamento do território e planeamento de emergência. (<http://riskam.ul.pt/disaster/>)

discutidos sobretudo sazonalmente, são um tema transversal a toda a sociedade, implicando e abrangendo múltiplas dimensões na sua análise. Poder-se-á afirmar constituírem um interessante *case study* de uma sociologia do risco. Conjugam-se numa ampla discussão nacional as mais variadas tomadas de posição, argumentando em torno dos perigos, das vulnerabilidades e dos riscos em si mesmos, da organização e dos atores em presença, com intervenção direta ou não e, ainda, dos meios e dos dispositivos colocados à disposição para a sua extinção.

Conforme salienta Tierney (2012), *a governação dos desastres consiste num conjunto de normas, atores organizacionais e institucionais e de práticas, que se interrelacionam entre si* com a finalidade de concorrer para a redução dos efeitos e consequências resultantes da manifestação dos fenómenos, naturais e tecnológicos, que impendem sobre os sistemas sociais (p.344). Embora se constate a existência de mediatismo em todos os períodos do ciclo destes desastres e destas catástrofes, as discussões e as polémicas sobre o problema sobe de tom durante as fases da emergência e de resposta. Com inusitada frequência, emerge um conjunto de atores, das mais variadas origens e proveniências, institucionais ou não, reportados como elementos especialistas que opinam e apresentam as suas respetivas leituras sobre os acontecimentos entretanto vividos ou os que ainda se encontram em vigência. Cruzam-se nesses palcos e nesses fóruns diferentes representações e perceções sobre o mesmo assunto, variando entre discussões mais ou menos polémicas, com interpretações e diagnósticos mais cuidados e sustentados, até às manifestações e exibições meramente estéreis e narcisistas dos respetivos interlocutores. De qualquer modo, e independentemente dos juízos de valor que possam ser efetuados, todos eles concorrem e reconstróem socialmente o modo e a forma como se lida com a governação dos desastres.

Ainda como nota explicativa, saliente-se, de igual modo, que a apresentação dos dois casos que sustentam a dissertação se circunscribe apenas a Portugal Continental, não incluindo leituras analíticas de algumas das importantes catástrofes ocorridas nas regiões autónomas, quer da Madeira (p.e. incêndios florestais de 2013 e 2016), quer dos Açores (p.e. sismo de 1980).

Regressando à estrutura do documento, na segunda parte deste capítulo, dar-se-á atenção ao processo evolutivo do sistema de proteção civil, desde as suas formulações iniciais de defesa civil do território, até à proteção civil atual. Para tal,

dissertar-se-á sobre os primórdios da organização da Legião Portuguesa, salientando a matriz concetual e operativa que estava subjacente a essa organização na defesa e proteção das populações. O 25 de abril de 1974 marca o corte e a rutura com os padrões anteriores, desenvolvendo-se uma nova filosofia organizacional, que viria a estar por detrás da criação do Serviço Nacional de Proteção Civil em fevereiro de 1975. As vicissitudes que, entretanto, foram sendo vividas, acompanhando o panorama nacional, mas também o internacional, viriam a culminar com várias intervenções e modificações no sistema de proteção civil.

Uma terceira e última parte incidirá numa leitura reflexiva sobre o quadro orgânico e o serviço responsável pela sua organização e gestão, salientando a sua respetiva evolução, desde o referido Serviço Nacional de Proteção Civil até à atual Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Promover-se-á, ainda, um conjunto de considerações relacionadas com as atribuições e competências desta ANPC, enfatizando a relação com os corpos de bombeiros, numa leitura comparativa em relação às transferências de apoios entre a administração central e as Câmaras Municipais. Concluir-se-á com breve referência à estrutura operativa do sistema, referenciando os comandos e centros operacionais da ANPC, com respetivo enquadramento no âmbito da legislação do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

## **6.1. DESASTRES, CATÁSTROFES E GOVERNAÇÃO DO RISCO**

### **6.1.1. Análise histórica: desastres em Portugal nos séculos XX e XXI**

Numa analogia próxima da estrutura apresentada em relação aos dois capítulos anteriores sobre o Reino Unido e a França, saliente-se, desde já, os **Anexos nºs 1 e 2**, onde constam as listagens dos desastres, naturais e tecnológicos, ocorridos em Portugal, de acordo com a base de dados da EM-DAT. É relevante referir que, contrariamente às situações dos outros dois países, a listagem pesquisada nesta plataforma apenas contempla registos de desastres naturais e tecnológicos, respetivamente a partir de 1967 e de 1943. De acordo com os elementos apresentados, registaram-se apenas 39 ocorrências referenciadas como de origem natural, para 18 eventos de cariz tecnológico. Em relação aos primeiros são



contabilizados 3452 vítimas mortais, 559 feridos e um total de população afetada na ordem com quase 210.000 indivíduos, e danos económicos no valor de 6 milhões e setecentos mil dólares americanos. Já no que diz respeito aos desastres tecnológicos, o número de vítimas mortais ascende a 663, para 394 feridos, um total de pessoas afetadas em cerca de 2.900 e danos económicos na ordem dos 250 mil dólares americanos.

É necessário salientar que a confiabilidade dos dados da EM-DAT levanta muitas interrogações, apresentando erros e omissões variadas, nomeadamente em termos de classificação, mas também na ausência de importantes registos de ocorrências verificadas, e não classificadas, apesar dos critérios estabelecidos pelo próprio *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*. Comparando os dados da EM-DAT com os resultados alcançados através do projeto *Disaster*, Zêzere *et al* (2014), afirmam que,

*“The DISASTER database includes 58 hydro-geomorphologic events that fulfill the EM-DAT criteria which contrast with the 13 events listed by EM-DAT. The incompleteness of EM-DAT regarding disastrous floods and landslides occurred in Portugal is notorious during the complete twentieth century and first decade of twenty-first century but is critical for the period 1900–1966: The EM-DAT does not report any event for this time period, while the DISASTER database lists 31 events that should be included in the EM-DAT according to the registered social consequences. The incompleteness of EM-DAT regarding disasters of hydro-geomorphologic origin in Portugal generates an apparent increase in events with time, which is attested by a second order polynomial trend that fits the distribution of events grouped by decade”.* (p. 530)

Verifica-se, portanto, uma substancial diferença de registos, conduzindo a interpretações incorretas da realidade portuguesa no que às catástrofes e desastres diz respeito.

Numa leitura sintética, congregadora dos principais eventos, de origem natural e tecnológico, registados a partir do século XX, realça-se a informação constante do estudo sobre a *avaliação da perceção dos riscos* e o *grau de confiança institucional* dos cidadãos de Portugal Continental, inquiridos numa amostra representativa, da autoria de Tavares, Mendes, Basto (2011), onde é referido que,

*“(…) podemos assinalar como desastres naturais maiores os sismos de 1909 (42 mortos e 75 feridos) e de 1969 (13 vítimas mortais, duas directamente), os episódios de cheia ocorridos, nomeadamente nos anos de 1967 (estimativa de 700 vítimas mortais), 1979 (2 mortos e 115 feridos) ou 1981 (30 mortos), os incêndios florestais de 1966, 1985 e 2003, respectivamente com 25, 14 e 21 vítimas mortais, os episódios de seca em 1983, 1997 e 2004, as ondas de calor de Julho de 1991 (1002 mortos), Agosto de 2003 (2696 mortos) e de Julho de 2006 (41 mortos)”.* (p.170)

Já em relação aos acidentes graves tecnológicos são salientados por estes mesmos investigadores (Tavares *et al*, 2011),

*“(...) eventos como os colapsos da abóbada na Estação do Cais do Sodré, em 28 de Maio de 1963, provocando 49 mortos e da Ponte Hintze Ribeiro, em 4 de Março de 2001, com 70 mortos; os acidentes ferroviários de Custóias (26 de Julho de 1964) e de Alcaface (11 de Setembro de 1985) com, respectivamente 102 e 118 mortos; os acidentes aéreos do Funchal (19 de Novembro de 1977, com 131 mortos), de Faro (21 de Dezembro de 1992) e de Lisboa (22 de Fevereiro de 1943); o incêndio urbano do Chiado em Lisboa em 25 Agosto de 1988; finalmente os acidentes com derrame de hidrocarbonetos pelos navios Ouranos (1974) e River gurara (1989)”.* (p.170)

Embora não incluídos nesta dissertação como opção aprofundada de análise e tratamento ao nível dos sismos e dos incêndios florestais, outros riscos e situações de desastres, como as inundações e cheias, as ondas de calor, os incêndios urbanos, e os acidentes tecnológicos, constituem importantes referenciais explicativos e contributivos para os entendimentos e os processos de governação do risco. A título ilustrativo saliente-se os exemplos dos acontecimentos relacionados com inundações e cheias que, denotando um forte impacto na sociedade portuguesa em termos políticos, económicos e sociais (as cheias e as inundações encontram-se entre as ocorrências que mais vítimas causaram, figurando de forma acentuada e relevante no imaginário popular), têm, cumulativamente, assumido um importante papel no moldar das políticas de proteção civil e de ordenamento do território, nomeadamente, e entre outras medidas, com a transposição para o quadro jurídico português da diretiva europeia sobre inundações. Santos (2015) salienta a este propósito que,

*“(a) transposição da Directiva ‘Inundações’ para a ordem jurídica interna traduziu-se num documento – o Decreto-Lei n.º 115/2010, de 22 de outubro – robusto nos seus objectivos e potenciais linhas de actuação. O elemento mais relevante presente no diploma, no que respeita à gestão do risco de inundações, parece ser os planos de gestão. Segundo esquema conceptual de Tavares (2010), este instrumento enquadra-se no foco societal das estratégias de gestão do risco, dentro da esfera do Ordenamento do Território. Contudo, dada a visão integradora e holística destes planos, eles abrem caminhos de actuação em diversas esferas, quer societais, quer tecnológicas, como sejam a informação e comunicação, a mitigação do risco, a mutualização, a monitorização, o aviso e alerta, a avaliação de perigosidade, a análise custo-benefício e a análise de vulnerabilidade”.* (p. 10-11)

Do mesmo modo, outros acontecimentos associados a desastres e a catástrofes tiveram implicações, umas diretas outras indiretas, no modo como se definem e processam os mecanismos de governação do risco, podendo justificar a sua análise mais pormenorizada. Provavelmente um dos mais importantes e significativos é o que resultou do Incêndio do Chiado em Lisboa no ano de 1988, vindo a constituir uma importante antecâmara de uma consagração mais efetiva da legislação de segurança contra incêndios em edifícios, e inerentes Planos Prévios de Intervenção das estruturas de socorro. De acordo com Silva e Pedro (2016),

*“(d)este incêndio derivou uma série de estudos, publicações técnicas e conferências no sentido de se desenvolver em Portugal uma maior cultura de prevenção e segurança no que tange à problemática dos incêndios urbanos (...)”* (p.194). Acrescentam ainda estes autores que *“(e)mbora 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 toda à segurança contra incêndios. Por exemplo, por Decreto-Lei nº 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)

Um terceiro caso de estudo poderia recair sobre os fenómenos das situações meteorológicas extremas, com ênfase para a designada onda de calor de 2003 que, de acordo com os registos oficiais, terá provocado 2310 óbitos em Portugal (Mendes, 2013). Conforme refere este investigador, relativamente às implicações decorrentes desta catástrofe, e numa leitura crítica sobre o que classifica como falhas de organização e de respostas institucionais, sobretudo a nível governamental, a estes fenómenos,

*“(e)m Portugal (...) a onda de calor teve um impacto reduzido sobre os dispositivos sociotécnicos, e no plano político não passou de um epifenómeno sem consequências de maior”*. (p. 18-19)

De qualquer modo, vários instrumentos de gestão vieram a resultar destes acontecimentos, salientando-se, de forma apenas exemplificativa, os planos de contingência para situações meteorológicas extremas, módulo calor, da responsabilidade das autoridades de saúde, e onde se preveem um conjunto de ações a desenvolver, numa parceria intergovernamental, central e local, mas também com a colaboração da sociedade civil, de forma a prevenir e minimizar os efeitos resultantes dessas condições de aumento de temperatura sobretudo nas populações consideradas mais vulneráveis.

Uma última referência para a queda da Ponte Hintze Ribeiro em Entre-os-Rios, que provocou acima de meia centena de vítimas mortais. A este propósito salienta-se o artigo de Araújo (2016) que, com base na tragédia de Entre-os-Rios propõe um esboço do que designa de uma *sociologia com desastres*, na qual, evidencia o que considera serem,

*“(...) os seus elementos distintivos e as suas potencialidades teóricas para, mais do que explicar as razões político-administrativas que estiveram na origem do desastre, 1) identificar e caracterizar a prática de governação de um território e de uma população afetados por um dado acontecimento extraordinário, ou seja, a resposta político-administrativa a uma crise induzida por um desastre e para 2) salientar as distintas materialidades decorrentes dessa prática no momento da urgência, bem como a longo prazo”*. (p.74)

Tendo por base o modelo teórico do referido esboço de uma *sociologia com desastres*, o autor avalia o processo de governação verificado com a tragédia

verificada em 2001, considerando ter-se evoluído de uma política de um *Estado de indiferença*, caracterizador das políticas governamentais em situação de normalidade para um Estado que foi obrigado, em situação de exceção, a *humanizar-se* devido à *mediatização do acontecimento e respetivo poder interpelativo do sofrimento e da morte*. Na análise desta crise são ainda salientados dois processos decorrentes dos acontecimentos verificados. Por um lado, o denominado processo de aprendizagem, que irá substantivar-se nomeadamente na produção de medidas de *legislação de exceção* (p. 85). Por outro lado, o processo de responsabilização política que, no entender do investigador, com a demissão do então ministro Jorge Coelho, permitiu diminuir a própria conflitualidade política subjacente.

*“A demissão de Jorge Coelho, (...) retira muita da pressão política e da possibilidade de exploração política da crise a que o colapso parcial da Hintze Ribeiro poderia ter dado lugar, representa(ndo), acima de tudo, o sinal avant-coureur da tónica de expiação que virá a caracterizar a prática de governação liderada por António Guterres”.* (p.85)

Para além destas situações de acidentes graves e catástrofes, com consequências significativas em danos humanos, materiais e ambientais e forte impacto simbólico, todo um outro conjunto de ocorrências, embora de menor registo mediático, impendem sobre o território português. Embora com diferentes níveis e graus de suscetibilidade e afetação, também eles moldam as políticas e obrigam a adaptações dos poderes públicos relativamente ao seu tratamento e gestão<sup>49</sup>.

### **6.1.2. O Terramoto de Lisboa de 1755 e a proto gestão do risco**

Abordar os fenómenos e as catástrofes de origem sísmica, conduz de imediato à memória do Terramoto de Lisboa de 1755, enquanto referência incontornável na história dos grandes desastres da Humanidade. O simbolismo que se lhe encontra associado repercutiu-se, e ainda se repercute, em diversas áreas do conhecimento técnico e científico, entroncando de uma forma estreita no domínio das ciências do risco e, por inerência, na sua governação, nos seus múltiplos e diversos âmbitos conceptuais.

De acordo com Batlló (2010), o Terramoto de 1755 é considerado um *desastre perfeito*, tendo esta afirmação por base as seguintes características específicas:

---

<sup>49</sup> Uma consulta mais pormenorizada dos tipos de risco que impendem sobre o território nacional pode ser efetuada através da leitura do documento da ANPC, relativo à Avaliação Nacional de Risco, de abril de 2014

- Em primeiro lugar, a decomposição do evento na associação de três registos de forte severidade: o abalo de terra, o incêndio e, ainda, o *tsunami*, provocando elevados danos, humanos e materiais;
- Em segundo lugar, o facto de se ter registado numa cidade que, à época, era considerada das mais desenvolvidas, cosmopolitas e conhecidas da Europa e do mundo moderno. Cumulativamente o dia do próprio evento: o Dia de Todos os Santos, conferindo a este acontecimento uma singular reflexividade religiosa, moral e filosófica;
- Numa dimensão mais operativa, e em terceiro lugar, a constatação da completa ausência de comportamentos e mecanismos preventivos. Apesar do registo e da história de anteriores sismos, este não era, de todo, um acontecimento esperado;
- Contudo, e em quarto lugar, esse circunstancialismo não impediu uma resposta de emergência rápida, pronta e adequada aos efeitos e consequências, físicas e simbólicas, verificadas;
- Por último, em quinto lugar, e não menos importante, uma verdadeira atitude de reabilitação e planeamento pós-desastre, consubstanciado em novos paradigmas urbanísticos, arquitetónicos e construtivos.

Uma das componentes mais importantes em toda a discussão havida a seguir ao Terramoto de 1755 centrou-se na interpretação em torno das causas do próprio acontecimento. É amplamente conhecida a controvérsia que se verificou na época, no domínio da filosofia e da religião, em que se confrontaram, com particular acuidade, visões de índole metafísica com conceções de ordem naturalista, tendo nela participado ilustres pensadores, filósofos e políticos da altura. Embora globalmente centrados no entendimento do fenómeno enquanto agente externo, emergem as primeiras reflexões em torno da sua produção social. De entre as várias discussões em torno de se saber se a origem do sismo havia sido obra de Deus ou da ação da natureza, ressalta a referência de Rousseau (Fonseca, 2004), configuradora já de uma perspetiva social do risco, na qual, em carta dirigida a Voltaire salienta nomeadamente

*“...que a natureza não escolheu vinte mil casas de seis ou sete pisos, e se os habitantes de tão grande cidade se tivessem dispersado e construído casas mais pequenas, menor destruição teria ocorrido, ou talvez nenhuma. Quantos miseráveis morreram neste desastre porque queriam salvar as suas roupas, documentos e dinheiro?”. (p.111)*

O dia 1 de novembro de 1755 ficará para sempre associado a uma rutura que demoliu em definitivo grande parte dos alicerces da sociedade da época, configurando a emergência de uma nova visão do mundo. As representações de origem secular, suporte da própria configuração social dessa altura, abanaram tanto ou mais do que os próprios edifícios da cidade de Lisboa. Deu-se início a um processo que veio a transformar o entendimento dos fenómenos sísmicos, como atos cuja dimensão deixou de ser explicada, obstinadamente, como metafísica e sobrenatural. Um novo paradigma foi construído socialmente, suportando e justificando toda uma subsequente produção de conhecimento que viria a conduzir a alguns dos estádios de desenvolvimento técnico, científico e operativo da atualidade.

O Terramoto de 1755 representou, em simultâneo, uma rutura epistemológica, e um desafio: o ser humano enfrenta sozinho a incerteza e o destino com sua razão, tentando ser um ator ativo e não apenas uma vítima em potencial. Passa-se da designada ética da fatalidade para a ética da responsabilidade, baseada na vontade e no conhecimento científico e na responsabilidade humana. Parafraseando Almeida (2005)

*“a main characteristic of the risk management is the acceptance of human responsibility in what concerns the magnitude of the consequences of an event, including the identification of local vulnerability concept developed in the twenty century”.* (p.64)

Nesta mesma sequência interpretativa é o trabalho de Lima (2008), relacionado com a perceção do risco, onde é efetuada uma comparação entre a época atual e 1755, sobre o pensamento em relação ao risco sísmico, salientando que,

*“então, como agora, tínhamos o desconhecido e o incontrolável — e os terremotos eram vistos nesse tempo como um fenómeno mais misterioso do que agora, sendo por isso uma catástrofe ainda mais temível. As estratégias individuais utilizadas para gerir o medo assumem contornos semelhantes agora e então — em 1755 procurava-se controlar o incontrolável, utilizando principalmente crenças de controlo religioso, mas também político e científico, como acontece agora. A nível coletivo, as interpretações socialmente partilhadas do desastre, nesse tempo como hoje, cativam e solidificam visões do mundo, identidades sociais e solidariedades de grupo”* (p.24).

Outra vertente de fulcral importância pode ser situada no domínio dos padrões políticos da época, através da emergência do Estado moderno e da sua assunção na gestão e governação do risco, com resultados, quer na resposta imediata de emergência, quer nos processos de recuperação e reabilitação levados a cabo no pós-1755 constituindo uma marca indelével de novas atitudes e comportamentos mitigadores do risco (Almeida, 2005).

Presente em várias formulações explicativas e interpretativas do Terramoto de 1755, o conceito de gestão do risco, assume nesse contexto uma importância inquestionavelmente fulcral. Conforme salienta Almeida (2005),

*“In what concerns the risk management structure, the first evidence of the change corresponds to a specific step of the process: the event realization and response to the crisis”* (p. 59).

A analogia com a atual gestão, de acordo com este autor, começa imediatamente com a resposta organizada e estruturada, assumida pelo Estado e baseada numa liderança forte. Classificando o processo de *proto gestão*, identifica um conjunto de ações, consideradas hoje em dia como de intervenções de resposta operacional ou de planeamento de emergência de proteção civil. De entre outras, são referidas as relativas à componente de mortuária - tomadas de modo a evitar a propagação de doenças e pragas -, ao tratamento hospitalar, alojamento provisório e alimentação dos sobreviventes, à segurança pública - de modo a evitar as pilhagens e roubos -, à gestão da comunicação - evitando os boatos, profecias e superstições de índole religiosa, à produção legislativa e ao reforço de meios financeiros de apoio e, por último, à ajuda internacional que foi prestada.

Nesta mesma linha orientadora, também todo o conjunto de medidas tomadas posteriormente no processo reconstrutivo e reabilitador pós 1755 são, ainda hoje, encaradas como um paradigma de uma cabal assunção dos mecanismos de prevenção e mitigação do risco, evidenciando, inclusive, um adequado tratamento para não se reproduzirem as situações, físicas e sociais, que estiveram por detrás do acontecimento desastroso. Assim, e em primeiro lugar, imediatamente após as ações de resposta imediata ao evento, salientam-se as medidas posteriores de sustentação, através da definição e da preparação dos planos de reconstrução, e da própria produção legislativa. A este propósito não deixam de ser relevantes as medidas de ordenamento e gestão territorial, alterando o paradigma urbanístico da cidade de Lisboa que se começa a desenvolver para norte. Em segundo lugar, na subsequente operacionalização desses planos e medidas, traduzidos na limitação do número de pisos dos edifícios, na largura das ruas e na aplicação de novas tecnologias de resistência estrutural aos fenómenos sísmicos, na qual se insere a célebre gaiola de madeira “pombalina”.

Não deixa de constituir uma característica peculiar que este “*primeiro desastre da era moderna*”, de acordo com Dynes (2000b), esteja associado a processos que, em si mesmo, encerram leituras e interpretações não raras vezes antagónicas e

contraditórias. Fala-se, por um lado, da destruição e da sua dimensão catastrófica, do medo e do “castigo divino” e, inclusive, da mais do que segura probabilidade de voltar a registar-se semelhante acontecimento e, por outro lado, simultaneamente, naquilo que foi a oportunidade de desenvolvimento e modernidade gerada, a reabilitação e o legado urbanístico e patrimonial, a afirmação da qualidade e do engenho humano. Tudo isto potenciado pelo e no mesmo acontecimento. A atualidade deste registo analítico não deixa também ele de ser surpreendente, constituindo uma importante e fundamental lição a ter em linha de conta nos processos, quer de gestão do risco quer de emergência, quer, em suma, da governação. Salientando as profundas transformações registadas, entre 1755 e os dias de hoje, tanto no domínio da organização da resposta de emergência, como na perceção e no conhecimento do perigo, Almeida (2005), refere, em relação à gestão do risco que, cumulativamente com a avaliação e a mitigação do risco,

*“the decision component is the key component of all this process. Among different disciplines, ethics and public perception are crucial for assistance to decisions about residual, acceptable, shared or imposed risks. In what concerns decisions associated to public risks, (...) the decision falls in the political domain”.* (p.58)

Embora presente na perceção de parcelas significativas da população portuguesa como um dos riscos que maiores preocupações acarretam, os sismos e situações colaterais como os *tsunamis*, apesar da sua incontornável importância, não são, obviamente, os únicos que impendem sobre o território nacional, apresentando inclusive probabilidades de ocorrência relativamente reduzidas, embora não descuráveis. Num estudo sobre *percepções e práticas sobre o risco de tsunami*, de Mendes e Freiria (2012), os autores salientam nas considerações finais que

*“(...) verificou-se que na avaliação da possibilidade de um conjunto de riscos atingirem o país na sua globalidade ou o local de residência dos inquiridos, o risco de tsunami figura em último lugar numa lista de 28 riscos. Note-se que se trata de um risco com um período de retorno elevado, o que, como foi possível constatar ao longo deste relatório, condiciona a percepção da população em relação ao risco em análise”* (p. 23).

A título de curiosidade refira-se que os sismos se encontram em décimo quarto lugar na referida lista.

Pode assim ser sintetizado que este é um tipo de risco que, pese embora as diferentes percepções e representações, leigas e especializadas, que se constroem em seu redor, apresenta, no domínio da sua governação, uma ambivalência e dualidade significativas. Considerado, prevalecentemente, como um *risco* natural, tende-se a desresponsabilizar, socialmente, as suas consequências, atribuindo as



respetivas causas a fenómenos incontroláveis da natureza ou de emanção metafísica.

Este tipo de interpretação tem permitido que sejam alienadas as responsabilidades atribuídas a estes acontecimentos para limbos impessoais, divinos ou desconhecidos, com repercussões, por um lado, no ilibar da implementação de políticas públicas de prevenção, preparação e organização social e, por outro lado, na diminuição de esforços reivindicativos por parte dos próprios cidadãos, na consideração de serem as situações decorrentes desses riscos fatalidade incontornáveis.

Este é, contudo, um processo que vem assistindo a mudanças significativas, começando a registar-se alterações importantes nestes tipos de entendimentos e formulações, indiciando caminhos na transformação dessas posturas e representações sociais que, embora ainda insuficientes, podem já ser consideradas como novos quadros referenciais em prol da segurança.

### **6.1.3. Os incêndios florestais e as políticas de governação reativas**

Para além dos fenómenos sísmicos, outros eventos e registos, com probabilidades de ocorrência mais expressivas, têm igualmente marcado e afetado o quotidiano nacional, seja de forma mais ou menos casuística, seja em termos sazonais. De entre o conjunto variado de riscos, um vem assumindo, sobretudo desde os primeiros anos do século atual, uma evidenciação relevante, com implicações fortes nas reações e nas orientações das políticas públicas de prevenção e combate às suas conseqüências. Trata-se do risco de incêndio florestal. A sua importância no domínio da governação do risco é por demais evidente, refletindo-se nas tomadas de posição, intervenções e produções legislativas que se vão processando sistematicamente em reação aos hectares de áreas ardidas e aos danos humanos, materiais e ambientais provocados.

Resultantes de uma associação híbrida entre causalidades naturais e antrópicas, tem sido nessa conjugação que são justificadas as ignições verificadas. Contudo, cada vez mais se assiste a um predomínio dos fatores humanos, com intervenção deliberada ou negligente, na origem do elevado número de incêndios florestais em Portugal. Conforme referem Lourenço *et al* (2002),

*“a variação das áreas ardidas e percorridas por incêndios florestais (...) oscila mais em função das condições climáticas do que sociais (...). Já o número de ocorrências indicia, não tanto os factores e causas climáticas, mas as causas sociais e comportamentais humanas que estão na origem dos incêndios florestais.” (p.2-3)*

No contexto alargado dos incêndios florestais uma multiplicidade de fatores concorre para o aumento ou diminuição dos níveis de probabilidade de eclosão dos incêndios. De entre outros, com frequência, se discutem as opções e escolhas relativamente às espécies arbóreas que ocupam os espaços florestais e o tipo de ordenamento existente dos respetivos territórios; a silvicultura preventiva e inerente manutenção e limpeza das áreas agrícolas e florestais; as condições meteorológicas, geomorfológicas e hidrológicas; o interface rural urbano e a intervenção humana direta assumida por detrás da origem dos incêndios; a organização da vigilância e sua monitorização e, em último caso, quando as deflagrações acontecem, a intervenção e a capacidade de resposta na extinção dos incêndios.

Tratando-se de uma problemática complexa, múltiplas são as questões que se levantam em relação aos diagnósticos efetuados e aos tratamentos e soluções discutidas. Cruzam-se neste universo variadas e distintas tomadas de posição, críticas e acusações que, com frequência, mais do que potenciar congregadamente mecanismos tendentes à resolução dos problemas e ao dirimir das polémicas, parecem, nalguns casos sobretudo, apostar em competições em torno de ganhos individuais e afirmações corporativas.

As preocupações e as medidas que os poderes públicos têm evidenciado e desenvolvido na resolução e minimização dos impactes resultantes dos incêndios florestais tem constituído, invariavelmente, uma agenda com forte peso nas políticas e programas dos diferentes governos, centrais ou locais, com repercussão nas relações intergovernamentais. Mas este é, também, um problema com grande impacte, e de enorme controvérsia, na própria opinião pública, amplificado de um modo muito relevante por vários protagonistas sociais, como os órgãos de comunicação social e a comunidade técnica e científica.

Os incêndios florestais de 2003 e 2005 inscreveram-se na história portuguesa como momentos críticos marcantes, de um ponto de vista político, económico, social e simbólico, tendo conduzido o país a uma reflexão e a uma discussão em termos nacionais e a uma intervenção por parte dos poderes públicos, tendentes a criar mecanismos de gestão e governação que evitassem a repetição desses

acontecimentos que provocaram danos humanos, materiais e ambientais de grande relevância.

Foi assim que, na sequência dos incêndios florestais registados em 2003, o governo da altura promoveu a elaboração do designado Livro Branco dos Incêndios Florestais (MAI, 2003). Na sua introdução é referido que a publicação do referido Livro Branco é justificada,

*“(n)a vastidão, voracidade e tenacidade dos incêndios que, neste verão de 2003, um dos mais tórridos e secos de que há memória, atingiram proporções de calamidade pública. Apesar do imenso esforço e sacrifício posto no combate e no socorro, os incêndios devoraram vidas, casas e haveres, devastaram florestas e matas protegidas. Deixaram um rasto de tragédia humana, em primeiro lugar, e estragos materiais e ambientais que levarão muito tempo e mais empenho, a remediar e reparar. Justificam-no, ainda, o desejo de corresponder, no mais curto prazo possível, à salutar exigência de que o Governo faculte aos cidadãos a informação factual e a apreciação que dela faz, de forma a permitir uma avaliação ciente da actuação desenvolvida e a desenvolver”. (p. 3)*

A leitura crítica do diagnóstico e da análise institucional do Livro Branco permite encontrar referenciais contributivos, e importantes, para a definição do tipo de governação do risco que se lhe encontra subjacente. Embora evidenciando indicadores híbridos nas várias dimensões de análise, há uma notória prevalência do modelo tipológico hierárquico, como se procurará demonstrar na leitura subsequente.

Assim, e desde logo, constata-se particularmente no que se refere aos fatores por detrás do início dos incêndios, uma leitura fortemente centrada na sua origem enquanto resultante de agentes externos. As causas por detrás dos incêndios são explicadas pelas condições meteorológicas em primeiríssima instância.

*“A partir de 19 de Julho último, Portugal foi assolado por um fenómeno de características meteorológicas de uma adversidade tal, que provocou uma vaga de incêndios florestais perfeitamente excepcional, não só pela concentração do número de ocorrências registado, mas principalmente pela violência com que cada situação se desenvolveu, provocando um rasto de destruição avassalador, quer para a vida e bens da população das áreas atingidas, quer para o património florestal e, conseqüentemente para a economia do País” (p. 6),*

A atribuição a razões centradas nas condições meteorológicas é, com frequência, a principal e a mais forte matriz explicativa da grande maioria dos incêndios florestais em Portugal por parte dos poderes públicos e seus respetivos protagonistas institucionais. Cumulativamente vão também sendo incluídos nesta explicação fatores de ordem humana, reportados com incidência especial em direção a comportamentos inadequados de indivíduos e populações, sejam de origem intencional ou apenas descuidada. Saliente-se, no entanto, que os relatórios de avaliação que se efetuam posteriormente, não deixam de referir a importância, quer

do ordenamento e gestão territorial e florestal, sobretudo da sua ausência e, também, dos modelos de intervenção existentes em referência aos meios e organização do combate, embora a componente da prevenção estrutural, muito presente nos discursos justificativos e merecendo a concordância generalizada por parte de especialistas e leigos, continue a figurar na sombra das ações a implementar e desenvolver. Trata-se de falta de vontade política na sua abordagem? Será uma subalternização consciente da sua fraca importância comparativamente a outras medidas? Poderá ainda explicar-se pela dificuldade de operacionalização na gestão do território, e pela assunção da sua eventual pouca viabilidade económica (não ambiental)? É notório, de qualquer forma, que se tem verificado uma narrativa que concentra, explicativa e predominantemente, os incêndios nas suas componentes mais conjunturais e menos estruturais. Este é aliás um discurso que, simultaneamente, é muito marcado por uma forte sazonalidade, os seja, quando os acontecimentos se encontram *mais quentes*, arrefecendo à medida que as condições meteorológicas vão conduzindo para temperaturas menos estivais dos períodos de outono e inverno.

Na comunicação de abertura em fevereiro de 2004, no *Seminário Internacional sobre Experiências bem-sucedidas de prevenção, deteção e combate de fogos florestais*, promovido pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD, 2005) o então Ministro da Administração Interna, António Figueiredo Lopes, salientava, a propósito dos incêndios florestais do verão de 2003 que, nesta matéria, não havia em Portugal memória de consequências tão graves. Acrescentava depois, que esses acontecimentos constituíram

*“um primeiro e forte, diria mesmo fortíssimo, desafio à capacidade de resposta, à organização, às estruturas do Estado e da sociedade civil, para responder a uma tamanha dimensão desta catástrofe”*. (p. 18)

Para este governante, as causas por detrás da situação encontram-se desde logo, e em primeiro lugar, em fatores naturais,

*“(...) não temos dúvidas de que há fortíssimas razões de ordem natural que contribuíram para esta calamidade (...). Aquiesce, contudo, que também terão sido contribuintes “o conjunto de causas de natureza estrutural que (acrescenta) precisamos de corrigir”*. (p. 18)

Noutra linha de avaliação e diagnóstico, Vieira (2006), na sua obra crítica sobre *a verdade amarga e a dolorosa realidade dos incêndios florestais*, apesar de referir a importância das condições meteorológicas na acentuação ou diminuição do risco de incêndio florestal, desconstrói a tese do predomínio das causas naturais, apontando as responsabilidades para fatores humanos, que vão desde o ordenamento, a

gestão e a prevenção, até às formas de alerta e intervenção, mais ou menos rápidas na extinção das chamas. Forte opositor das leituras justificativas dos órgãos governamentais, que apontam as baterias da responsabilidade para as determinantes do clima, reconhece, contudo, não serem estes os paradigmas explicativos por parte dos poderes públicos governamentais, associando a essas mistificações também o peso e a importância da transmissão dessas mensagens por parte de alguns meios de comunicação social.

*“Para eles, como se nota nas suas explicações profusamente difundidas na comunicação social, a causa dos fogos radica em exclusivo, ou quase, na meteorologia – no tempo quente e seco dos nossos Verões. E agora até nos ventos de leste. Para eles, a culpa está em São Pedro, não em São Bento”. (p. 102)*

Do ponto de vista do padrão político, e numa brevíssima referência cronológica, saliente-se que, desde 2003 até à atualidade, os serviços da administração central responsáveis pela floresta assistiram a várias reestruturações, sempre definidas como forma de operacionalizar melhor a gestão florestal nos seus vários domínios, entre os quais os incêndios florestais. Contudo, também aqui reside um vetor explicativo importante da ausência e da dificuldade em definir transversalmente uma orientação política e técnica, que sustente o desenvolvimento de uma visão e de uma estratégia integrada em relação ao problema, mais parecendo constituir esta área um laboratório experimental sempre em reformulações contínuas.

Assim, e tomando por base o ano de 2003, coabitava a então Direção Geral de Florestas (DGF), situado no Ministério da Agricultura com o Instituto de Conservação da Natureza (ICN) da responsabilidade do então Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, ano em que é efetuada a fusão do Serviço Nacional de Proteção Civil com o Serviço Nacional de Bombeiros e com a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, dando origem ao Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), sob a tutela do Ministério da Administração Interna. Em 2004 redenomina-se a DGF em Direção Geral dos Recursos Florestais (DGRF), criando na altura uma entidade específica para a coordenação dos incêndios florestais, a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF). Em 2005, com a entrada em funções de novo governo, é criada a Autoridade Nacional dos Incêndios Florestais (ANIF), de cariz transitório, com funções de coordenação em relação às entidades então responsáveis, nos seus vários domínios de ação, pela intervenção nos incêndios florestais, SNBPC, DGRF, ICN, APIF e Instituto de Meteorologia (IM)). A ANIF extingue-se nesse mesmo ano, apresentando o relatório

final em outubro de 2005, do qual viriam a sair uma série de recomendações e sugestões para a melhoria da organização dos sistemas nacionais responsáveis pela floresta, que vieram a estar por detrás de um conjunto de diplomas que integrou a reforma legislativa dos anos subsequentes. Uma das recomendações consistiu também na extinção da APIF. Em 2006, a DGRF é substituída pela Autoridade Florestal Nacional e em 2007 é criada a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), substituindo o SNBPC. Também nesse mesmo ano, 2007, o ICN, passa a designar-se por Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB). Por último, em 2012, é feita a fusão entre a AFN e o ICNB, criando-se o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), ficando na alçada do Ministério da Agricultura.

Como é salientado por Tavares *et al* (2011),

*“(a) apesar do longo historial de desastres de origem natural (...) em Portugal continental, a gestão do risco assentou fundamentalmente na dotação e gestão de recursos, mais ou menos militarizados, ou suportados pelo voluntariado para fazer face às diferentes crises, num quadro que privilegiou sobretudo as fases de emergência e pós-emergência”. Acrescentam ainda que “(a) criação de um novo referencial de políticas públicas de gestão do risco, em paralelo com a construção de novos quadros de percepção e comunicação do risco (Zêzere et al., 2006; Aragão, 2008; Mendes e Tavares, 2008), está marcada também em Portugal pela sucessão de desastres e catástrofes relacionadas com processos e acidentes naturais (...)” (p.171).*

É assim que em todo este processo se constata alguma inflexão, sobretudo a partir de 2005, embora ainda em reação aos acontecimentos desse verão, produzindo-se várias alterações legislativas onde se procurava organizar e estruturar o Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, dos quais se salienta a Resolução do Conselho de Ministros nº 65/2006, publicado a 26 de maio, aprovando o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI). Instrumento orientador das principais linhas estratégicas de defesa da floresta contra incêndios, assumia cinco eixos estratégicos de atuação:

- Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais;
- Redução da incidência dos incêndios;
- Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios;
- Recuperar e reabilitar os ecossistemas;
- Adaptação de uma estrutura orgânica e funcional eficaz. (PNDFCI, 2006)

Nesse mesmo ano é publicado o Decreto-Lei nº 124/2006, de 28 de junho, onde são contemplados os alicerces do sistema, salientando-se, entre muitos outros aspetos,

uma referência ao papel predominante da prevenção estrutural (Artº 2º, nº 2) e à definição das competências e responsabilidade de atuação por parte das três grandes entidades do sistema:

*“No âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios, cabe:*

- a) À Autoridade Florestal Nacional a coordenação das acções de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infra-estruturação;*
- b) À Guarda Nacional Republicana a coordenação das acções de prevenção relativas à vertente da vigilância, detecção e fiscalização;*
- c) À Autoridade Nacional de Protecção Civil a coordenação das acções de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio”.* (Artº 2º, nº 3 do DL 124/2006)

Será também com base no disposto do DL 124/2006, com posterior alteração através do DL 17/2009, que se institue a obrigatoriedade de os municípios disporem de Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI), definindo-se nesse diploma os respetivos critérios, e reforçando-se a importância da constituição das Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDFCI), em todos os concelhos do país. Conforme se salienta no nº 4 do artº 10,

*“A elaboração, execução e actualização dos PMDFCI tem carácter obrigatório, devendo a câmara municipal consagrar a sua execução no âmbito do relatório anual de actividades”, acrescentando-se depois no nº 7 do mesmo artigo que “(...) apenas têm direito a subsídio ou benefício outorgado pelo Estado os municípios que possuam PMDFCI aprovado”.*

Uma análise interpretativa e crítica do sistema que se acabou de descrever nas suas grandes linhas, não deixa dúvidas sobre a hierarquização e verticalidade das medidas, sempre numa lógica muito reguladora e quase prescritiva. Este direcionismo poderá explicar, em tese, algumas das dificuldades existentes no próprio sistema e o não cumprimento prático das orientações impostas pela administração central às autarquias locais. Embora se encontre por efetuar o necessário levantamento e avaliação destes processos, é sabido que, globalmente, embora com honrosas exceções, se tem apostado mais no cumprimento formal das determinações centrais do que na sua operacionalização prática. Neste particular, e embora os diplomas aprovados apresentem sempre a chancela de ter sido ouvida previamente a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o distanciamento conduz a aprovações tácitas, ou a procedimentos de silêncio, que depois não têm efeitos práticos, antes pelo contrário. Conforme salientam Silva, Tavares, Mendes (2016), em estudo efetuado sobre o *envolvimento dos autarcas de freguesia como atores de resiliência local* na região centro do país, apresentado na Conferência Internacional de Riscos Urbanos (ICUR, 2016),

*“(n)os territórios, vários factores são fundamentais para contextualizar a Governação do Risco: os riscos, propriamente ditos, os meios e recursos disponíveis e os atores que*

*intervém nesses territórios. Neste âmbito as políticas de governação do risco são implementadas para esses territórios e na maioria dos casos são geradoras de conflitos e dificuldades de implementação gerando tensões de natureza organizativa, institucional, e de competências” (p.2).*

Acresce, ainda, para uma cabal explicação de todos estes desencontros a imprescindibilidade de incluir, também, uma leitura das relações político-partidárias entre as administrações central e local, em cujas articulações repousam frequentemente parte significativa das causas dos problemas. No referido estudo de Silva *et al* (2016), é referido como um dos resultados a identificação de

*“algumas tensões entre atores ao nível da relação de confiança entre Juntas de Freguesia, Municípios, ICNF, e PNSAC<sup>50</sup>, com posicionamentos de intransigência, marginalização e subalternização de juntas de freguesia com dependência de meios e recursos financeiros, bem como desconhecimento e não envolvimento nos processos de decisão e denota-se um sentimento de discriminação no tratamento em função da conotação político/partidária. Aponta-se a descridibilização das instituições, estando mais distantes das pessoas, numa atitude mais persecutória e menos pedagógica. Destacamos igualmente, dificuldades de agenda entre autarcas que levam à desvinculação para as questões dos riscos”. (p. 5)*

Uma das dimensões fulcrais que se encontram por detrás do tema dos incêndios florestais localiza-se nos padrões culturais dos grupos e indivíduos, com particular relevância para as comunidades rurais. É sabido dos processos resultantes do êxodo rural a partir da década de 60 do século passado, e o correspondente abandono dos espaços agrícolas. É conhecida também a forte relação que determinadas comunidades rurais mantêm com os seus territórios e a importância da sua gestão e limpeza. É ainda uma constatação que as populações rurais e agrícolas, excetuando as grandes explorações e a agroindústria, continuam em grande medida a ser desenvolvidas por populações já idosas e, portanto, já com ausência de todo um conjunto de faculdades, físicas e mentais, cujas capacidades não lhes permitem responder a situações muitas vezes por si criadas ou de cariz inopinado. Não raras vezes se assiste a notícias que reportam que os incêndios advêm de intervenções de limpeza efetuadas fora dos períodos permitidos e, portanto, em condições de ilegalidade. Esses comportamentos negligentes, juridicamente ilícitos, ajudam a explicar certas ignições que se desenvolvem nos períodos noturnos, onde os proprietários utilizando técnicas ancestrais procuram limpar os seus terrenos e recuperar pastagens para os seus gados. De qualquer modo, e como referem Lourenço *et al* (2002),

*“Os incêndios provocados, por ação humana, não podem (...) ser considerados exclusivamente na sua dimensão individual, como actos de vandalismo – como se esses actos fossem extraídos, aleatoriamente e ocasionalmente, de um substrato inconsciente e colectivo que, longe de qualquer previsão, guiará as mãos criminosas (Ward, 1973). A*

---

<sup>50</sup> Parque Natural da Serra de Aires e Candeeiros (nota do autor)



*Análise dos incêndios remete, sociologicamente, para a descrição dos seus interesses e dos comportamentos de risco (...) e para as representações sociais das perdas, psicológicas, paisagísticas ou outras, associadas à ocorrência de incêndios, nomeadamente em meio natural (Altman et al, 1983)". (p. 18)*

Claro está que, cumulativamente, também se registam atitudes intrinsecamente criminais, derivadas de ações pirómanas assentes nas mais variadas justificações. Nesta dissertação não é pretendido efetuar a defesa do indefensável. Apenas se releva o presente assunto, na medida em que, reflexivamente, apenas se assiste a uma imputação de responsabilidades às populações pela ausência, desconhecimento ou intencionalidade dos seus comportamentos considerados disfuncionais, não entrando no discurso a assunção das obrigações que, em termos de uma cidadania inclusiva deveriam fazer parte integrante, não apenas das intenções, mas, sobretudo, das práticas a implementar. Conforme salientam Tavares *et al* (2011),

*"(o) conhecimento dos cidadãos quanto aos perigos pode, (e deve) assim, ser incorporado no desenho das políticas públicas relacionadas com a prevenção e mitigação dos desastres, articulado com os contributos técnicos e científicos interdisciplinares quanto aos riscos naturais (...)"*. (p. 184)

Uma vez mais aqui se consubstancia um modelo hierarquizado onde os direitos, embora encarados coletivamente, apenas o são "*de jure*" e raramente "*de facto*".

## **6.2. DA DEFESA CIVIL DO TERRITÓRIO À PROTEÇÃO CIVIL**

### **6.2.1. Organização Nacional de Defesa Civil do Território**

Refletindo as preocupações existentes na época com a possibilidade de envolvimento de Portugal na 2ª Grande Guerra Mundial, é publicado em abril de 1942 o Decreto-lei nº 31956, criando a Defesa Civil do Território (DCT). De acordo com o seu articulado, é referido que a DCT se destina a assegurar o regular funcionamento, *em tempo de guerra ou de grave emergência, das atividades nacionais, interessando a toda a população e à conservação da riqueza pública* (artº 1). Neste mesmo artigo são referidos os diferentes âmbitos abrangentes da atividade da DCT, com relevância, nomeadamente para a defesa das populações, da riqueza pública, das comunicações e do património, mas também para um conjunto de ações que, em caso de invasão deverão ser inutilizados para não poderem ser utilizados pelas forças inimigas. É rematado neste primeiro artigo, enquanto parágrafo único que,

*“a preparação moral da Nação para a guerra no sentido de fortalecer o espírito de vitalidade e de resistência da população e a coesão nacional em face de perigo pertence igualmente à DCT sob a orientação da Presidência do Conselho e em harmonia com as providências militares que tiverem sido determinadas” (artº 1, § único).*

De cariz intrinsecamente militar, a DCT é organizada de acordo com o *plano geral de defesa militar e civil*, sob a direção do Ministério da Guerra. A sua estrutura orgânica, contudo, fica sob a alçada da Legião Portuguesa relativamente à preparação e execução das suas atividades, mantendo-se, no entanto, sempre sob a dependência e jurisdição do Ministério da Guerra. Nota relevante é, sem dúvida, a referência à obrigatoriedade de concorrerem para a defesa civil do território,

*“todos os indivíduos de nacionalidade portuguesa, (...) independentemente da idade e do sexo, e todas as empresas ou instituições públicas, de interesse público ou privadas, existentes no território” (artº 4º).*

Pormenoriza-se, de seguida, que:

*“Ficam designadamente afetos à DCT:*

- a) O pessoal apurado para serviços auxiliares e não sujeito às necessidades da mobilização militar;*
- b) Os indivíduos pertencentes às tropas territoriais e não incorporados em unidades militares;*
- c) Os indivíduos sujeitos ou não ao serviço militar, pertencentes às indústrias de guerra ou que trabalhem para a defesa nacional e dispensados da mobilização militar por decisão do Ministério da Guerra, tendo em vista a regular laboração das mesmas indústrias;*
- d) Os inscritos na organização nacional da Mocidade Portuguesa;*
- e) Os funcionários e agentes públicos não submetidos às obrigações militares” (artº 4º).*

A promulgação da organização e das atribuições do Secretariado Geral de Defesa Nacional, como *órgão de execução e estudo do Ministério da Defesa*, em 1950 (Decreto Lei nº 37955, de 9 de setembro de 1950), vem consagrar como uma das atribuições desse Secretariado-Geral *“a direção da preparação (...) da defesa civil do território”*, e a *promoção da execução dos respetivos planos* (artº 2º), refletindo o cariz militar, central e diretivo das políticas de defesa civil em Portugal. Não é obviamente despiciente o momento e os processos históricos vividos à época com as ameaças que se faziam sentir no âmbito da denominada Guerra Fria, em que os riscos de uma confrontação nuclear entre os dois blocos opostos sempre se manteve presente. É nesta contextualização que tem de ser entendida a formulação das políticas públicas de defesa civil na época, sempre orientadas de forma subsidiária para a proteção das populações e dos bens estratégicos da nação por efeito da guerra. Assim no âmbito do Conselho Superior de Defesa Nacional é referenciado, através de diploma legislativo, a criação de um Conselho Superior de Mobilização Civil com a incumbência de tratar dos assuntos não especificamente

militares, mas que decorram por efeito e tempos de guerra (Lei nº 2051, de 15 de janeiro de 1952).

A consagração jurídica da DCT verificar-se-á através da promulgação da Lei nº 2093, de 20 de junho de 1958. Verdadeira Lei de Bases, amplifica o âmbito de ação da defesa civil, podendo ser considerada como uma autêntica antecâmara do que virá a ser o sistema de proteção civil no pós 25 de abril. Este diploma organizava-se em torno de seis grandes Títulos:

*I - Dos princípios fundamentais; II - Da estrutura orgânica da defesa civil; III - Dos órgãos superiores de direcção e inspecção; IV - Dos elementos da Organização Nacional da Defesa Civil do Território; V - Da doutrinação e instrução; VI - Disposições diversas.*

Nos *princípios fundamentais* (Título I) é apresentada a finalidade da defesa civil, a sua organização geral e âmbito territorial da ação da defesa civil, definindo-se os seus objetivos:

*“1. A defesa civil tem por objecto essencial impedir ou limitar, em tempo de guerra ou de emergência, mediante providências adequadas, o efeito de bombardeamentos, de catástrofes ou de calamidades públicas de qualquer natureza, especialmente no que se refere:*

- a) A incêndios ou destruições de aglomerados urbanos e centros industriais ou outros indispensáveis à vida das populações, ao livre exercício do trabalho ou à segurança do País;*
- b) À preparação e execução das evacuações em massa exigidas pela defesa nacional ou pela segurança das populações;*
- c) À prestação de primeiros socorros ou de socorros de urgência, à evacuação de feridos e à sua rápida condução aos locais de tratamento.”*

Salienta-se em relação à *organização geral da defesa civil* que esta é executada *sob a superior direcção do Ministro da Defesa Nacional, a quem cabe a responsabilidade da sua orientação, planeamento e inspecção superior*, definindo-se que *“a preparação, organização e execução da defesa civil, integrada no plano geral da defesa militar e civil, compete essencialmente à Legião Portuguesa, que para o efeito se encarregará da Organização Nacional da Defesa Civil do Território”*.

Define-se depois que embora a organização do sistema tenha por base a defesa local, determinadas atividades são concentradas, pela sua importância enquanto pontos sensíveis mais diretamente ameaçados, a nível nacional, exemplificando-se com as situações de *evacuações em massa, sistemas de alerta às populações e vigilância terrestre do espaço aéreo*, e ainda, o *emprego de formações móveis de socorro*.

Na *estrutura orgânica da defesa civil* (Título II) é referido como detendo um carácter permanente, salientando-se o seu domínio abrangente, quer relativamente às distintas atividades que nele intervêm, quer na realização dos trabalhos de

planeamento operacional e na coordenação dos meios necessários, humanos e materiais, quer, ainda, no rápido acionamento para intervenção, *em caso de guerra ou de emergência*. Salientam-se também os elementos constituintes da administração, da preparação e das operações de defesa civil, assentes na sua organização territorial, no sistema de alerta, nos serviços especiais de defesa civil e nas formações móveis de socorro.

Nos *órgãos superiores de direcção e inspecção* (Título III), destaca-se a estrutura centralista, diretiva e prescritiva do sistema de defesa civil, evidenciando uma estreita relação entre o poder político do Estado e a componente técnico-operativa, apanágio de regime ditatorial vivido. A competência e superintendência dos trabalhos de preparação da defesa civil está centralizada no Ministro da Defesa Nacional enquanto direcção política de todo o sistema, competindo ao *Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas, sob a autoridade do Ministro da Defesa Nacional*, a superintendência, quer na *execução das decisões relativas à defesa civil*, quer na *inspecção dos respetivos trabalhos*. Regista-se ainda a existência do Conselho Superior de Defesa Nacional, órgão que pode ser chamado a dirimir eventuais desacordos entre o Ministro da Defesa Nacional e outros Ministros em questões relacionadas com a intervenção desses ministérios em questões de defesa civil.

Uma das prerrogativas do Ministro consiste na convocatória, para efeitos de *estudo e coordenação de problemas concretos relativos à defesa civil*, de um conselho restrito onde têm assento diversas autoridades e altos funcionários civis e militares.

Nos *elementos da Organização Nacional de Defesa Civil do Território* (Título IV), é salientado que *a organização territorial tem por fim de permitir a descentralização da acção de comando*, no respeito pela *divisão territorial militar e a divisão administrativa do País*. Conforme é referido no Título IV, Secção I, Base X, no nº 2, *“ao território de cada região militar e de comando militar das ilhas adjacentes corresponderá (...) uma circunscrição da defesa civil”*, acrescentando-se que estas *“serão subdivididas em zonas distritais”*, e por sua vez *“em sectores concelhios”*. Definem-se para o efeito as competências dos respetivos comandantes, nomeadamente, a nível regional, distrital e concelhio.

Do ponto de vista da coordenação, são definidas comissões distritais de defesa civil, presididas pelo governador civil do respetivo distrito. A existência de comissões

municipais de defesa civil é referenciada como podendo ser constituída *nos concelhos cuja importância o reclame*, não constituindo, portanto, uma obrigatoriedade legal, reflexo de relações intergovernamentais centralistas e diretivas do poder central face ao local. Na componente operacional o sistema é distribuído pelos comandos da Legião Portuguesa, sendo o nível nacional do Comandante Geral, e os restantes dos comandantes distritais e comandantes locais.

É definido também um *sistema de alerta* e a existência de uma *rede de observadores terrestres* para o desencadeamento dos inerentes avisos, centrado quase que em exclusivo em preocupações com a iminência de ataques aéreos, e onde se define a respetiva organização, constituição e articulação entre os diferentes organismos do Estado chamados a intervir, e serviços públicos cujos âmbitos se relacionam com o tema – correios, telégrafo e telefones.

A referência aos serviços de defesa civil acentua a tónica em relação aos que prestam apoio e auxílio operativo às populações em caso de *bombardeamentos e calamidades públicas*. Sob a direção da Organização Nacional de Defesa Civil do Território, é consagrado o emprego de formações de voluntários, constituídos e organizados previamente para atuar em situação de emergência, salientando-se enquadramento especial nos que se localizam no âmbito da Cruz Vermelha Portuguesa, nas associações de bombeiros voluntários e em outras associações humanitárias. São ainda referenciadas como podendo concorrer para essas ações com os respetivos meios, a *Organização Nacional da Mocidade Portuguesa, as organizações escutistas e formações especializadas de associações desportivas* entre outras.

Nota importante resulta da obrigatoriedade que é imposta aos organismos da administração do Estado, das autarquias locais, de serviços de interesse público e empresas classificadas como indispensáveis à *vida regular da Nação em assegurar a sua própria proteção*, sendo as respetivas medidas e planos objeto de inspeção pelos serviços de defesa civil do território.

Neste Título IV são ainda definidas as designadas colunas móveis para intervenção operacional em caso de necessidade. Estas colunas organizam-se territorialmente no âmbito das circunscrições regionais, sendo guarnecidas por elementos recrutados predominantemente ao abrigo da Lei de Recrutamento e Serviço Militar.

A *doutrinação e instrução* (Título V), consiste nas ações formativas, informativas e de sensibilização, quer dos elementos e grupos constituintes dos serviços de defesa civil, quer das populações em geral. Como matriz central destes processos encontram-se as atitudes e comportamentos a prosseguir no domínio da própria autoproteção e no apoio e prestação de primeiros socorros a vítimas em caso de emergência. Subjacentemente, contudo, encontram-se presentes mecanismos relacionados com ações de propaganda e publicidade, de acordo com os *interesses da defesa nacional e os princípios gerais da Lei de Organização Geral da Nação para o Tempo de Guerra*, evidenciando uma lógica ideológica própria do regime em causa. Neste capítulo é também consagrada a realização de exercícios para testar e rotinar procedimentos de ação e resposta a situações no âmbito do definido e planeado pelo sistema de defesa civil.

Nas *disposições diversas* (Título VI), definem-se os mecanismos de recrutamento e mobilização dos meios humanos e materiais necessários às operações de defesa civil, ao abrigo da referida *Lei de Organização Geral da Nação para o Tempo de Guerra* e restantes diplomas aplicáveis no domínio da legislação militar. Saliendam-se ainda, ao abrigo das disposições consagradas na lei, as condicionantes e as imposições necessárias a seguir pelas instituições, organismos, empresas e populações em caso de prevalência do superior interesse da Nação por efeito de ameaça à segurança. Particularmente relevante, e uma vez mais refletindo o contexto da época em causa com a ameaça de ataques aéreos, é a referência a que,

*“todas as edificações a construir nas áreas de urbanização de Lisboa e Porto e nos centros ou pontos particularmente sensíveis para a vida da Nação (...), deverão dispor de uma cave ou um abrigo em que possam recolher-se todas as pessoas residentes no prédio ou que nele trabalhem”.*

Numa leitura interpretativa sucinta deste diploma de 1958, saliente-se que reflete, intrinsecamente, modelos de governação do tipo diretivo. Efetivamente, e ao nível da dimensão política, prevalece um inerente centralismo vertical e prescritivo nas relações intergovernamentais. Por outro lado, e relativamente aos direitos de cidadania, estes pautam-se por padrões fortemente contratualizados, refletindo mecanismos de exclusão e, acrescente-se, de imposição de obrigações que, em termos de envolvimento configuram, de forma notória, uma lógica *top-down*. O dimensionamento em relação ao conceito de desastre deriva, de forma inequívoca, de um entendimento assente nas ameaças externas fora, portanto, de

considerações internas em relação ao sistema social, mas imputadas a fatores e causas exógenas ao mesmo. Como corolário, predomina um modelo de gestão operacional suportado em pressupostos de comando e controlo, de cariz fortemente castrense.

### **6.2.2. O sistema de proteção civil no pós 25 de abril de 1974**

Com o 25 de abril de 1974, e através da publicação do Decreto-Lei nº 171/74, é extinta a Legião Portuguesa e consequentemente a Organização Nacional de Defesa Civil do Território. Resultante do período histórico vivido a seguir à denominada Revolução dos Cravos, com as mudanças e transformações que se foram acentuando nos vários domínios da vida nacional, somente em 22 de fevereiro de 1975,

*“É criado na dependência do Ministério da Defesa Nacional o Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC), que, apoiado na espontânea vontade dos cidadãos se entreatudarem, tem por objectivo preparar as medidas de protecção, limitar os riscos e minimizar os prejuízos que impendem sobre a população civil nacional, causados por catástrofes naturais ou emergências imputáveis à guerra, ou por tudo o que represente ameaça ou destruição dos bens públicos, privados e recursos naturais repartidos pelo território nacional. (Dec.Lei nº 78/75, artº 1º).*

Regista-se, pois, um processo de continuidade em termos das competências e enquadramento concetual da proteção civil, enquanto extensão lógica das forças armadas, prosseguindo uma visão ainda imanente à anterior defesa civil do território. Contudo, e refletindo o período histórico em causa, no qual a vontade popular era uma referência incontornável no discurso político, o próprio preâmbulo legislativo salienta a importância da criação do SNPC, *“apoiado na espontânea vontade dos cidadãos se entreatudarem (...)”*, continuando no artº 3º que o SNPC,

*“para garantia do seu carácter eminentemente social, (...) deve admitir o voluntariado como forma normal de recrutamento da maioria dos seus agentes e a gestão democrática das suas instituições como forma de administração das suas estruturas.”*

Estava, pois, constituído o alicerce formal e institucional que viria a suportar e a construir o edifício da segurança em proteção civil em Portugal.

Começam-se a definir as linhas matriciais da estrutura funcional da proteção civil, descentralizando competências a nível distrital. A publicação da Resolução nº 340/79, de 6 de dezembro, atribui

*“aos governadores civis a competência para exercer, na área do respectivo distrito, a direção dos centros e dos gabinetes de coordenação e proteção civil que agora são criados em várias localidades”.*

Como é normal, esta circunstância não pode ser atribuída a qualquer processo de geração espontânea, mas sim ao recorrente jogo de influências e desenvolvimentos políticos, visando a transferência de poderes do nível central para os níveis distritais e locais que, também, encontraram manifestações em outras áreas da vida política, económica, cultural e social do país.

De salientar o texto introdutório da referida Resolução, onde de forma perfeitamente visível, se consagra a prevenção e a previsão como etapas fundamentais no desenvolvimento das atividades de proteção civil.

*“As catástrofes e calamidades públicas que ocorreram nos últimos anos têm provocado perdas de vidas e bens materiais e culturais, atingindo gravosamente as populações e causando elevados prejuízos na economia e atraso no desenvolvimento, ao determinarem o desvio de vultuosos meios financeiros na reparação parcial dos danos causados.*

*Grande parte das catástrofes podem ser evitadas ou minimizados os seus efeitos se, em tempo, forem tomadas as convenientes medidas de previsão, prevenção e socorro e se forem implementadas as estruturas e os meios necessários”.*

Em 1980, é publicada a lei orgânica do SNPC - Decreto-Lei nº 510/80, de 25 de outubro.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 510/80 não deixa de constituir uma peça histórica no evoluir da proteção civil a nível nacional. Mais interessante, ainda, é a atualidade que ainda hoje mantêm algumas das considerações e afirmações nele aduzidas.

*“2. Entendeu-se à partida fazer distinção entre a função protecção civil e Serviço Nacional de Protecção Civil.*

*A função, pode dizer-se, é uma actividade multidisciplinar e plurisectorial que diz respeito a todas as estruturas da sociedade, responsabilizando cada um e todos os cidadãos.*

*O Serviço pretende ser o instrumento do Estado capaz de dar execução às directivas e determinações emanadas superiormente.*

*(...)*

*7. A organização administrativa do País e os condicionalismos próprios de cada localidade ou região apontam para uma descentralização equilibrada da protecção civil sem prejuízo da ajuda mútua entre autarquias e regiões e do apoio técnico do SNPC.”*

Outro marco importante em todo este processo é dado através da Lei nº 29/82, de 11 de dezembro, designada como Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas. O SNPC deixa de ficar subordinado ao Ministério da Defesa e passa para a tutela do Presidência do Conselho de Ministros (PCM). Esta situação reflecte-se, institucionalmente, no reconhecimento do papel coordenador do serviço de proteção civil, alcandorando-o ao nível da PCM, sobre a dependência direta do Primeiro-Ministro. Conferem-se-lhe, politicamente, as condições de transversalidade que se encontram subjacentes da sua origem concetual. Órgão de coordenação e de suporte e apoio técnico à liderança política da nação, em caso de iminência ou



ocorrência de um qualquer tipo de desastres que coloque em perigo, a vida, os bens e o normal funcionamento das instituições sociais.

Em 1985, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros nº 17/85, de 17 de abril, que considera

*“recomendar aos serviços de Estado, ainda que personalizados, bem como às empresas públicas e às concessionárias de serviços públicos, no âmbito da respectiva concessão, sediados ou em actividade nos concelhos, que prestem às autarquias locais toda a colaboração na organização e no funcionamento do Serviços Municipal de Protecção Civil (...)”.*

Será útil salientar aqui que, para todos os efeitos, a referência aos Serviços Municipais de Protecção Civil (SMPC's) não encontrava, nesta época, qualquer tipo de determinação jurídico-legal para a sua respetiva criação e constituição. Na prática não deixava de ser uma prerrogativa dos municípios, ficando ao seu livre arbítrio a sua criação ou não. Raras eram, pois, as Câmaras Municipais que possuíam Serviço Municipal de Protecção Civil (SMPC). A título de exemplo saliente-se que é por volta desta data que emerge e se institucionaliza aquele que seria um dos serviços com maior representatividade nacional, e que se constituiria como um referencial para outros SMPC's vindouros. Refere-se aqui o SMPC da Câmara Municipal de Lisboa, criado por volta de 1983, por força da organização das ações de resposta às intempéries que se abateram sobre a região da capital, produzindo elevados danos humanos e materiais, nos quais se salientam os inúmeros processos de realojamento que tiveram de ser tratados. O ano de 1985, viria a ser a data em o SMPC da Câmara Municipal de Lisboa seria aprovado, sob proposta do executivo, em Assembleia Municipal e equiparado organicamente a Divisão na estrutura da autarquia da capital.

No início da década de 90 é publicado um dos mais importantes e estruturantes diplomas legais em relação ao setor da proteção civil. A Lei nº 113/91, de 29 de agosto – Lei de Bases da Protecção Civil

Constituindo a matriz jurídica de todo o sistema, nela são definidos os objetivos e domínios de atuação, assim como o conjunto de princípios orientadores, onde se salienta o da subsidiariedade. Determina-se também a competência dos diferentes órgãos políticos e administrativos, relativamente à definição, coordenação, direção e execução da política de proteção civil. Define-se, ainda a estrutura, serviços e agentes que integram o Sistema Nacional de Protecção Civil, bem como os domínios de cooperação dos organismos e instituições de investigação técnica e científica.

É, pela primeira vez, de forma formal, construída uma definição de proteção civil, enquanto,

*“atividade de carácter público e privado, envolvendo o Estado e os cidadãos, com a finalidade de prevenir e minimizar riscos e de atenuar os efeitos da ocorrência de acidentes graves, catástrofes e calamidades”.*

Nesta definição salientam-se, de imediato, dois aspectos fulcrais. O primeiro prende-se com a circunstância de se referir ser uma atividade de carácter público e privado. Subjacente a esta consideração encontra-se um conceito abrangente de segurança, procurando-se abandonar a responsabilidade exclusiva da coisa pública e alargando-a também para a esfera do privado. Todos são responsáveis. A proteção civil a todos pertence, e todos devem pugnar pela sua prossecução em torno da segurança de pessoas, bens e ambiente. Na mesma linha de exposição, também a referência ao Estado e aos cidadãos, não deixando ninguém de fora da finalidade adiante consagrada de prevenir, minimizar e atenuar os efeitos de desastres (acidentes graves, catástrofes e calamidades). Embora na alçada administrativa das instituições governamentais, pretende-se que os cidadãos não sejam meros recetores passivos, não se constituam em mero objecto e destinatários das políticas e medidas consagradas pelas respetivas autoridades, entendidas de modo central, distrital, regional ou local. Pelo contrário, pretende-se evidenciar uma lógica pró-ativa, de protagonistas diretos da sua segurança, constituindo-os em sujeitos de todo o processo.

Definem-se, também, de modo diacrónico, os objetivos a prosseguir pela proteção civil. Surge assim a prevenção (*“prevenir a ocorrência de riscos coletivos”*), a preparação (*“atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos”*), a emergência (*“socorrer e assistir pessoas em perigo”*). Não é considerada, formalmente, a fase da recuperação. Um vetor a referir nestas definições é a alusão aos “riscos coletivos”. A segurança não é, pois, entendida, como uma dimensão individual, mas sim, enquanto processo coletivo. Deixa-se de parte as pequenas e médias emergências que, afetando indivíduos ou pequenos grupos, não encontram enquadramento de resposta ao nível das estruturas de proteção civil. Esta é, aliás, uma das circunstâncias que virá a estar por detrás de uma das maiores dificuldades concetuais com que se debate todo este setor. Que tipos de situações, acontecimentos, fenómenos podem ser catalogados e classificados como de proteção civil?

Em vigor durante cerca de quinze anos, esta Lei de Bases da Proteção Civil nunca veio, contudo, a ser cabalmente regulamentada, retirando-lhe capacidade vinculativa face ao desenvolvimento do sistema e possibilitando distintas orientações e opções por parte dos diferentes protagonistas em presença, com reflexos, nomeadamente, na concretização desigual das estruturas, objetivos e domínios de atuação de proteção civil no território nacional, particularmente no domínio das relações intergovernamentais entre a administração central e a local.

O ano de 2006 iniciará a promoção de alterações significativas no quadro jurídico do sistema de proteção civil. A primeira grande modificação residirá na publicação da nova Lei de Bases de Proteção Civil (LBPC), através da Lei nº 27/2006, de 3 de julho, que revogará a anterior de 1991. Um fator comum aos dois diplomas, para além do seu objeto, é a circunstância de ambos terem a sua origem legislativa sob a alçada de governos maioritários.

Embora não discutindo a necessidade de um novo instrumento legislativo, mais atual e adequado às novas realidades sociais, políticas e culturais da Nação, promoveu-se na altura um debate, sobretudo centrado dentro do setor direta e indiretamente ligado à segurança e proteção civil, se a produção deste novo diploma consagraria, ou não, uma clarificação e adequação às exigências então vividas ou, e pelo contrário, não constituiria uma rutura com os padrões históricos e culturais que a proteção civil vinha socialmente construindo. Claro que as alterações produzidas são também elas resultantes de relações e equilíbrios verificados nesse processo de construção social alargado.

A Lei 26/2007, entretanto já republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, amplia a definição e o entendimento de proteção civil considerando-a de forma mais abrangente como

*“a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas, com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos, proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. “*

Composta por sete grandes Capítulos: *I – Objetivos e princípios; II – Alerta, contingência e calamidade; III – Enquadramento, coordenação, direção e execução da política de proteção civil; IV – Estrutura da proteção civil; V – Operações de proteção civil; VI – Forças Armadas; VII – Disposições finais.*

De uma forma necessariamente sintética elegem-se alguns dos aspetos consagrados neste diploma com implicação para o objeto do presente trabalho, deixando de fora outros que, embora importantes, são marginais para este propósito e finalidade.

Assim, no seu artº 4, objetivos e domínios de atuação, completa-se o célebre ciclo das catástrofes com a introdução da fase de reabilitação. O diploma de 1991 já referenciava as fases de prevenção, preparação e emergência. Introduce-se, portanto, como um quarto objetivo a prosseguir o *“apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afectadas por acidente grave ou catástrofe”*. Do mesmo modo, e em relação aos domínios de atuação, também eles se mantêm, transitando do anterior quadro legislativo. É acrescentado, apenas, um novo onde se contempla, a *“previsão e planeamento de acções atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afectadas por riscos.”* Sobressai aqui a preocupação vertida em torno das novas ameaças e perigos da modernidade, nomeadamente em relação aos riscos tecnológicos, onde se incluiu o problema do *terrorismo*.

Refletindo um esforço no sentido de promover uma concetualização doutrinária da proteção civil, são referidos sete princípios especiais aplicáveis à atividade da proteção civil (Artº 5º): *Prioridade; Prevenção; Prevenção; Precaução; Subsidiariedade; Cooperação; Coordenação; Unidade de Comando; e Informação.*

Uma das novidades que maior peso adquire nesta Nova LBPC, prende-se, no Capítulo II, com as situações de alerta, contingência e calamidade. É referido que, com base na natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos atuais ou potenciais, os órgãos competentes podem declarar as situações de alerta, contingência e calamidade. Constrói-se, com base numa hierarquização tripartida de gravidade, o que pretende ser uma tabela de intervenção operativa, mediada pelas dimensões temporal e espacial, virtuais ou reais, do acontecimento. Em função da categorização classificativa desses acontecimentos são criadas as respetivas situações - alerta, contingência e calamidade – definindo-se, quer o âmbito, quer as competências para a sua declaração. Desde logo, sobressai no nº 6 do Artº 8º a prerrogativa que é cometida ao Ministro da Administração Interna para *“declarar a situação de alerta ou a*

*situação de contingência para a totalidade do território nacional ou com o âmbito circunscrito a uma parcela do território nacional.”*

No âmbito das competências da declaração da situação de alerta, esta está cometida ao presidente da câmara municipal da respetiva área de jurisdição, *face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum acontecimento* em que seja *reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação*. Esta declaração sobe para o patamar da contingência sempre que as medidas, quaisquer que elas sejam, não possam ser mobilizáveis no âmbito municipal, competindo à *entidade responsável pela área da proteção civil no seu âmbito territorial de competência*, a sua respetiva declaração.

Procurou o legislador construir uma tabela de causas e consequências que, contudo, se mantêm, não raras vezes, no domínio do qualitativo e do subjetivo. Quem define as medidas, quaisquer que elas sejam, que não são mobilizáveis no âmbito municipal, em ordem à declaração de contingência? Esta e outras interrogações têm conduzido a desencontros, alguns conflituantes, relativamente à autoridade para a respetiva declaração de alerta. Apesar das prerrogativas existentes verifica-se que nem sempre os presidentes de câmara promovem a respetiva declaração de alerta, seja por desconhecimento, por falta de assessoria habilitada ou, inclusive, por manifesto receio das implicações económicas que a mesma acarreta. Por outro lado, também se constata o inverso, ou seja, a designada entidade responsável pela área da proteção civil, geralmente sediada no domínio dos serviços desconcentrados da administração central, ou mesmo um governante, promovem a declaração de alerta, assumindo o protagonismo da ação e o comando das operações de emergência.

Já a competência para a declaração da situação de calamidade encontra-se na estrita *competência do governo e reveste a forma de resolução do Conselho de Ministros* (Artº 19º)

O Capítulo III é dedicado ao *“Enquadramento, coordenação, direção e execução da política de proteção civil”*. Constata-se, de uma forma geral, a transposição do anterior quadro legal para o atual. O edifício da decisão política organiza-se desde a Assembleia da República, com funções de enquadramento e fiscalização da execução da política de proteção civil, passando pelo Governo, com competências atribuídas na respetiva condução dessa política, tanto na sua definição como na execução, até ao Primeiro-Ministro, enquanto responsável pela direção da política

definida de âmbito nacional. Os outros patamares administrativos e territoriais são, conforme acima salientado, atribuídos quer à autoridade política de âmbito distrital, quer ao presidente da câmara, como responsáveis, respetivamente distrital e municipal, da política de proteção civil. Para tal, serão apoiados, no primeiro caso, pela comandante distrital de operações de socorro e, no segundo, pelo respetivo serviço municipal de proteção civil.

Processo inovador é a consagração da possibilidade de criação de unidades locais de proteção civil ao nível das freguesias, numa lógica de descentralização de competências e atribuições para estas autarquias de nível marcadamente local. Constituindo, potencialmente, uma mais valia em toda a arquitetura do sistema, pela proximidade que as freguesias apresentam face às respetivas populações, a criação das unidades locais tem de ser aprovada em sede das respetivas comissões municipais de proteção civil. Esta reconfiguração permite, *de facto* e *de jure*, uma maior aproximação e participação das populações em todo o sistema, permitindo, por exemplo, a criação de grupos e associações de voluntários de proteção civil com definição de papéis e funções, quer no domínio da prevenção, quer da preparação, quer, ainda, da emergência e recuperação. De qualquer modo, e apesar da virtualidade da medida, esta situação se não trabalhada cabalmente na definição das suas competências e responsabilidades, nomeadamente entre as juntas de freguesia e a respetiva câmara municipal pode, potencialmente, traduzir-se em fator de entropia do sistema, colocando em causa a sua eficiência e eficácia.

Conjuntamente com a LBPC, outros dois diplomas apresentam uma importância fulcral em todo o Sistema Nacional de Proteção Civil. Por um lado, o Decreto Lei nº 134/2006, de 25 de julho (republicado pelo Decreto-Lei nº 72/2013, de 31 de maio), referente ao Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), com a definição da matriz operacional das ações de proteção civil, consagrando as estruturas de comando operacional e de coordenação institucional. Por outro lado, a Lei nº 65/2007, de 12 de novembro, referente ao enquadramento institucional da proteção civil de âmbito municipal, e onde se estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil.

A participação pública nos processos produtivos da legislação obedece, conforme é sabido, a mecanismos que residem no domínio da democracia representativa, constituindo a participação pública um parente quase sempre afastado em relação

aos resultados alcançados. A legislação entretanto produzida e publicada, obedecendo aos habituais procedimentos jurídico-administrativos, não deixou, como é normal nestas circunstâncias, de ter visões diferenciadas e até antagónicas. Enquanto para uns, com a publicação desta nova arquitetura legislativa se dava início a uma reforma e uma mudança estrutural no sistema de proteção civil, conferindo-lhe mais operacionalidade, uma melhor articulação entre os agentes de proteção civil e uma definição precisa dos mecanismos de comando e coordenação. Para outros protagonistas e atores sociais abandona-se, contudo, a lógica descentralizadora e horizontal até então seguida, com todas as virtudes e defeitos de um processo que se considerava ainda não ter alcançado a idade adulta, para passar para um sistema iminente vertical e centralizador, nomeadamente nas relações intergovernamentais entre a administração central e respetivos serviços desconcentrados e a administração autárquica.

É nesta linha que, em relação aos primeiros, e de acordo com publicação da então Secretaria de Estado da Proteção Civil (SEPC, 2007) do Ministério da Administração Interna (MAI), subordinada ao tema *Proteção Civil no centro da nova segurança*, é referido que, relativamente à nova Lei de Bases que esta,

*“promove uma alteração muito profunda do sistema. Desde logo provoca uma definição clara dos sistemas de aviso e alerta e uma clarificação das estruturas política e operacional. Define a forma de participação dos agentes de proteção civil e as obrigações de colaboração de entidades agregadas. Esta LBPC promove ainda, a relação entre os Sistemas de Defesa Nacional, de Gestão de Crises e de Segurança Interna a montante e os Sistemas de Proteção e Socorro e de Emergência Média a jusante”.* (p.9)

Relativamente ao SIOPS, refere a mesma publicação que este,

*“estabelece a estrutura de ‘Comando Único’. Ao nível institucional determina a forma de articulação entre forças e serviços necessários às intervenções em situação de acidente grave e catástrofe. São constituídos, para tanto, os Centros de Coordenação Operacional de âmbito nacional de distrital. Ao nível operacional é definida a forma de articulação entre os agentes que, no terreno, têm como função salvar vidas e haveres. A estrutura de Comando é assumida pelos Comandantes Operacionais da Autoridade Nacional de Proteção Civil”* (p. 12).

Por último, e em relação ao Enquadramento da Proteção Civil de âmbito municipal, salienta-se que,

*“esta nova Lei visa estabelecer o enquadramento da Proteção Civil no âmbito municipal e determina uma forma harmoniosa de resposta, por parte dos municípios, às inúmeras questões que hoje se colocam ao nível do planeamento e da gestão de emergência. Cria o Comandante Operacional Municipal<sup>51</sup> que tem como funções principais o planeamento e a coordenação operacional dos agentes”.* (p.12)

---

<sup>51</sup> A figura do Comandante Operacional Municipal foi, entretanto, revogada, passando a existir a do Coordenador Municipal de Proteção Civil

Conforme se constata, é notória a dificuldade em definir, com base na dissertação apresentada relativamente à legislação estruturante da proteção civil um modelo tipológico específico. Prevalece uma leitura marcadamente híbrida com o cruzamento nas distintas dimensões analíticas. Contudo, não deixa de ser relevante a proximidade com a matriz apresentada no modelo hierárquico, na quase totalidade dos seus domínios. Assim, no padrão político, registam-se mecanismos fortemente hierarquizadas, de componente vertical e reguladora do sistema, com peso assumido ao nível da administração central. Os direitos apresentam-se como públicos, constituindo-se *de jure* na sua formulação e retórica legislativa e ideológica. Predominam mecanismos de consulta com referenciais de comunicação, embora frequentemente, e neste último caso, mais para legitimação das ações e programas do que na sua conceção e discussão. Os desastres surgem ainda na sua consideração enquanto ameaças externas, emergindo, no entanto, também, conceções ligadas à incerteza e às vulnerabilidades do sistema social e, por inerência, do próprio sistema de proteção civil. Os modelos de gestão operacional apresentam fortemente uma filosofia de comando e controlo, embora seja também referida a importância da coordenação, quer institucional, quer operativa.

### **6.3. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL**

A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), conforme disposto no Decreto-lei nº 73/2013, de 31 de maio, republicado através do Decreto-lei nº 163/2014, de 31 de outubro, *é um serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio* (Artº 1).

Já anteriormente na alínea c) do ponto 6.1 se referiu o processo de reorganização do serviço responsável pela prossecução das políticas nacionais de proteção civil. Numa breve recuperação do aí salientado, refira-se que, criado em 1975, o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC) viria a ser fundido com o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF) em 2003, dando origem ao Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC). A importância do relacionamento entre uma estrutura intrinsecamente



operacional (SNB), com outra de matriz coordenadora (SNPC) estava na origem de variados problemas que acentuavam um mau estar nas respetivas equipas, com repercussões na atividade operacional. Desde logo, as intempéries de 1997 que afetaram e provocaram vítimas na zona sul do país, nomeadamente no Alentejo, demonstraram as dificuldades de relacionamento existentes, com troca de acusações diversas, tanto ao nível político como operacional. Todo este processo se veio agudizando, promovendo respostas setoriais, e quase sempre paliativas, por parte do poder político, nunca resolvendo os diferendos existentes. É assim que em 2003, através da fusão acima referida, se cria o SNBPC. A própria designação escolhida seria objeto de críticas, nomeadamente ao privilegiar a denominação Bombeiros antes da designação de Proteção Civil. Encontrava-se aqui em causa o predomínio de um agente que, embora considerado o mais importante e a espinha dorsal da proteção civil se sobrepunha ao próprio sistema. Esta circunstância viria, inclusive, a ter repercussões na relação com outros agentes de proteção civil, que não se reviam na estrutura orgânica responsável pela gestão e coordenação do sistema de proteção civil. O SNBPC, de curta existência, viveu períodos conturbados, tendo tido cinco presidentes até à sua reestruturação em meados de 2007, com o surgimento da Autoridade Nacional de Proteção Civil, então criada com a publicação do Decreto-lei nº 75/2007, de 29 de março, entretanto já revogado pelo diploma acima referido.

Com a entrada em funções do XVII Governo Constitucional, viria a ser promovida a partir de 2006 uma reforma profunda do sistema de proteção civil, e que se repercutiu, quer no quadro legislativo, quer na própria estrutura orgânica, a ANPC. De acordo com a já citada publicação da SEPC/MAI<sup>52</sup>,

*“Esta nova entidade conta com três novas Direções Nacionais de nível superior. Uma Direção Nacional de Serviços de Proteção Civil, uma Direção Nacional de Planeamento de Emergência e uma Direção Nacional de Bombeiros. Responde-se, assim, às inúmeras solicitações dos bombeiros portugueses de voltarem a ter um interlocutor claro na administração central e autonomiza-se e valoriza-se o planeamento de emergência, cada vez mais importante no universo da prevenção e gestão de riscos. A ANPC passa a dispor de autonomia administrativa, financeira e patrimonial”. (p. 8)*

O próprio preâmbulo do DL 75/2007, entre outras considerações, reforça que

*“são conferidos à ANPC poderes de autoridade, regulação e fiscalização que determinam que a natureza do presente decreto-lei revista a forma de decreto-lei, sem prejuízo dos princípios e normas a que obedece a organização da administração directa do Estado”.*

---

<sup>52</sup> Proteção Civil no centro da nova segurança

Institui-se, portanto, a ANPC como autoridade técnica e científica no domínio da proteção civil, salientando que

*“(...) tem por missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra” (Artº 2º DL 73/2013).*

Evidencia-se neste articulado, entre outros aspetos, a importante referência à *superintendência da atividade dos bombeiros*, enquadrando, quer a sua gestão através de normas e fiscalização por parte da Direção Nacional de Bombeiros (DNB), quer o comandamento operacional através do Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) e respetivos Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS).

Esta superintendência concretiza-se também em apoios e financiamentos diversos que vão desde o funcionamento do corpo de bombeiros, aquisição de equipamentos de proteção individual, de viaturas de socorro até a subsídios para obras em instalações (quartéis). Muito sucintamente saliente-se que existem corpos de bombeiros de variada extração. Assim existem os profissionais, sobretudo associados às Câmaras Municipais (sapadores e “municipais”), os voluntários e mistos, enquadrados no âmbito de Associações Humanitárias que, inclusive, inscrevem no nome a designação de Bombeiros Voluntários e, ainda, os privativos em determinadas empresas e aeroportos.

Se a superintendência da atividade dos bombeiros compete à ANPC, o financiamento às suas ações distribui-se por outras entidades, assumindo no caso vertente uma importância fulcral os apoios das respetivas câmaras municipais das áreas de jurisdição onde se localizam esses corpos de bombeiros. Esta é, no entanto, uma matéria de particular complexidade e, não raras vezes, de mecanismos de conflitualidade entre os bombeiros e as instituições públicas, e que, como se procurará demonstrar, implica nas relações intergovernamentais entre a administração central e a local. Que financiamentos, e quem deve financiar? Em todo este processo, acrescenta-se, juntam-se ainda órgãos de classe representativas dos bombeiros portugueses, a saber, a Liga de Bombeiros Portugueses (LBP), a Associação Nacional de Bombeiros Profissionais (ANBP) e a sua congénere relacionada com os Voluntários (ANBV), para além da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Numa rápida consulta do sítio da internet da ANPC verifica-se que no ano de 2015 o total de transferências para as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) e para os Corpos de Bombeiros Municipais (CBM) foi na ordem dos 61.382.206,55 €<sup>53</sup> (sessenta e um milhões, trezentos e oitenta e dois mil, duzentos e seis euros e cinquenta e cinco cêntimos). Este montante é global, incluindo um conjunto de rubricas muito alargado, não só de apoio ao financiamento das AHB, como de aquisição de combustíveis, despesas com o DECIF<sup>54</sup>, protocolos de segurança contra incêndios em edifícios, entre outros. De referir que as transferências para os CBM se traduzem sobretudo em pagamento de serviços prestados pelas autarquias, seja dentro de protocolos, seja de intervenções realizadas em apoio ao sistema, como o caso de manutenção das Bases de Apoio Logístico (BAL) e os Centros de Meios Aéreos (CMA's). Conforme se encontra disposto na legislação em vigor, Artº 8º da Lei de Finanças Locais, *não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, das Regiões Autónomas, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos. São, contudo, salvaguardadas as situações de exceção, como sejam as de relevância pública ou de calamidade, para apenas dar dois exemplos.*

Um estudo sobre corpos de bombeiros voluntários, profissionais e mistos dos municípios e equipas de intervenção permanente (EIP's), realizado em 2011, pelo Instituto Politécnico de Leiria para a ANMP (IPL, 2011), identificou transferências por parte das Câmaras Municipais para os corpos de bombeiros na ordem dos 92.391.164.13 € (noventa e dois milhões, trezentos e noventa e um mil, cento e sessenta e quatro euros e treze cêntimos), distribuídos em 55% para os bombeiros profissionais (enquadrados organicamente nas Câmaras Municipais), 38% para os voluntários e 7% para os bombeiros mistos.

Trava-se aqui, portanto, uma nem sempre equilibrada relação entre a administração central e local, constituindo uma situação constantemente adiada, e que regressa sempre à ordem do dia, quando os efeitos negativos derivados dos acidentes e catástrofes se evidenciam, como é o caso paradigmático dos incêndios florestais. Assumindo aqui uma ampla evidenciação, o dirimir das conflitualidades tem, contudo, a prerrogativa de ser transversal e democrático em relação aos seus atores

---

<sup>53</sup> [http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/INSTRGESCONTR/BENEFICIOSCONCEDIDOSPARTICULARES/Documents/Ano%202015\\_%20Transferencias%20para%20AHB%20CBM%20e%20Outras%20Entidades.pdf](http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/INSTRGESCONTR/BENEFICIOSCONCEDIDOSPARTICULARES/Documents/Ano%202015_%20Transferencias%20para%20AHB%20CBM%20e%20Outras%20Entidades.pdf) (acedido em 28 de dezembro de 2016)

<sup>54</sup> Dispositivo Especial Combate a Incêndios Florestais

e instituições, ou seja, não é apanágio de nenhuma força política em particular, antes se reproduz para além delas.

Regressando ao diploma orgânico da ANPC, saliente-se que, entretanto, em função das reestruturações produzidas, mais duas Direções Nacionais foram criadas, a Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização e a Direção Nacional de Meios Aéreos. Esta última, contudo, na alteração legislativa de 2014 veio a ser revogada.

A ANPC assume um papel central na coordenação e comando operacional através do seu Comando Nacional, e comandos desconcentrados distritalmente, CDOS (surge ainda a figura do CADIS, Comandante Agrupamento Distrital, que reúne vários distritos sob a sua alçada). A componente operacional encontra-se definida no SIOPS, atribuindo o “comando único” aos comandantes da ANPC, seja de facto, ou por delegação, dada a consagração legislativa que refere a superintendência da ANPC sobre os corpos de bombeiros. Assim um comandante de bombeiros assume o comando em nome da própria ANPC numa situação de emergência enquadrável no âmbito do SIOPS. Esta situação reforça o predomínio da administração central, quer do ponto de vista centralizador, quer hierárquico, remetendo as entidades locais para um papel secundário, sempre que as ocorrências se localizem no quadro desse mesmo SIOPS.

Consagrado ainda dentro do SIOPS encontra-se a definição dos Centros de Coordenação Operacional Nacional (CCON) e Centros de Coordenação Operacional Distritais (CCOD's), órgãos que, como o nome indica, promovem a coordenação institucional entre as várias entidades e serviços chamados a intervir numa emergência. O CCON é coordenado pelo Presidente da ANPC que, de acordo com a legislação, se pode fazer substituir pelo Comandante Operacional Nacional da ANPC, enquanto os CCOD's são coordenados pelos Comandante Operacionais Distritais (CODIS).

#### **6.4. SÍNTESE CONCLUSIVA**

Independentemente das diferentes leituras que se possam fazer sobre o conceito de Proteção Civil em Portugal, é uma realidade que esta designação já entrou no domínio público nacional. Num passado não muito distante, era uma noção de certa

forma desconhecida e de entendimento quase exclusivamente técnico. Intimamente ligada a acidentes e a acontecimentos desastrosos, ganhava visibilidade apenas na manifestação desses eventos, através da relação estabelecida nas operações de socorro por parte das forças e estruturas operacionais de resposta às emergências, com ênfase, sobretudo e predominantemente, para a ação dos corpos de bombeiros. Contudo, e apesar da evolução verificada, ainda na atualidade, se se excluir a definição consagrada na legislação, nem sempre a percepção e a compreensão do que são atividades ou ações de proteção civil podem ser consideradas consensuais. Esta multiplicidade de leituras e interpretações, não raras vezes evidenciando interesses diversificados, não pode, como é óbvio, deixar de ter reflexos no próprio desenvolvimento e afirmação desta atividade técnica-operacional. Conjugam-se a este respeito posições onde, nuns casos, é manifesta a falta de conhecimento dos respetivos interlocutores\* e, noutras situações, entrecruzam-se discursos, por parte de vários atores e grupos diversos, procurando capitalizar o conceito para as suas respetivas causas (surgiram a este propósito noções como proteção e socorro, proteção e segurança como derivações da matriz inicial do conceito de proteção civil.). Face a todo este conjunto de circunstâncias, para além de outras manifestações e enquadramentos de variadíssima índole, a consequência não poderia ser outra que não uma dificuldade em encontrar, de forma concreta e específica, o real e efetivo sentido do que é a proteção civil. De um modo ou de outro, e apesar da familiaridade que o conceito e a respetiva atividade apresentam, esta ainda continua a ser, predominantemente, uma área de domínio de especialistas, assente numa lógica marcadamente institucional de cunho *top-down*, onde as populações, apesar de constituírem a finalidade da própria ação, não deixam de ser entendidas como objeto e não como sujeito, contrariando, com frequência, as próprias narrativas que sustentam a filosofia e os objetivos do sistema de proteção civil.

Direcionando agora a leitura para os modelos tipológicos de governação do risco, constata-se, à semelhança dos dois países que constituem a análise comparativa desta dissertação que, também no caso português, se está face a um modelo híbrido e transversal nos seus vários domínios, embora, na atualidade, prevaleça o

---

\* Reside já nos anais da ainda curta história da proteção civil em Portugal a situação de um autarca que, no meio de uma emergência, e rodeado de elementos dos corpos de bombeiros e de forças de segurança, questionava "onde estava a proteção civil", agora que ela, no seu entendimento, era necessária.

modelo mais hierárquico, com inclusões de fatores decorrentes do modelo descentralizado.

Assim, e no que se refere à dimensão política, comprova-se a evolução de padrões mais diretivos, prescritivos e autoritários, apanágio de regimes de cariz ditatorial como os verificados antes do 25 de abril de 1974, para componentes mais reguladoras, verticais e hierarquizadas na atualidade. De qualquer modo, não é displicente salientar que durante a década de 90 e primeiros anos do século atual, registavam-se alguns mecanismos, que embora hierárquicos, apresentavam formulações mais próximas da coordenação e até de colaboração. Esta situação verificou-se, sobretudo, durante a vigência do SNPC, após a aprovação da Lei de Bases de 1991 até à fusão em 2003 dos vários serviços no SNBPC.

Em relação ao padrão de cidadania se, num primeiro momento histórico com a DCT e com a ONDCT se poderá considerar estar-se perante processos de contratualização dos direitos, com implicação inerente na exclusão de franjas significativas da população, embora suportadas por narrativas e retóricas de preocupação e inclusão face às ameaças exteriores. Passa-se depois para uma fase, onde quase se pode considerar estar-se em presença de direitos inclusivos, *de jure* e *de facto*, caraterístico do período revolucionário que se seguiu ao 25 de abril, mas onde a proteção civil ainda não se tinha afirmado na sua plenitude e, portanto, esta inclusão derivava mais de um voluntariado político do que propriamente de uma consciencialização face aos perigos e riscos que impendiam sobre o território nacional. Por último, mantêm-se uma lógica de direitos de cariz público, caraterístico do modelo hierárquico, como o atesta, por exemplo, a referência à preocupação com os riscos coletivos e à abrangência do conceito de população como matriz da atividade da proteção civil.

No envolvimento público, uma vez mais se assiste a uma evolução semelhante ao padrão de cidadania. Iniciando-se por processos de simples entendimento das populações como meros recetores passivos de medidas impostas, passa-se depois para um período de forte participação social na vida e na coisa pública, uma vez mais caraterística do processo revolucionário então em curso e, também uma vez mais, onde as preocupações com a segurança em proteção civil eram quase completamente subalternizadas a outros focos de interesse social, económico, político e cultural. Na atualidade, aqui considerada após a publicação da nova LBPC,

prevalecem processos de consulta e comunicação, embora as referências aos métodos de audiência pública assumam força legislativa, não significando, contudo, uma aplicabilidade prática de envolvimento das populações na discussão dos projetos, programas e ações a desenvolver.

Relativamente ao conceito de desastre, passou-se de uma inquestionável leitura enquanto ameaça externa, durante o período da guerra fria para processos, que embora ainda continuem a definir os perigos e ameaças nas suas componentes exógenas, já começam a incluir considerações relacionadas com os processos de construção social e, portanto, incluindo concetualizações de vulnerabilidade e incerteza, posicionando-se num quadrante interstício de modelos descentralizados, hierárquicos e cooperativos.

Os modelos de gestão operacional registam também e obviamente, uma evolução decorrente do padrão e regime político em causa. Assim, de modelos, completamente puros e duros de comando e controlo, passa-se para modelações mais híbridas onde se incluem, também, formas e metodologias de coordenação, apesar de prevalecerem ainda de maneira significativa os padrões de comando e controlo, aos quais não são estranhas as lideranças de cunho militar que têm estado à frente dos destinos dos serviços de proteção civil, seja por opção política, seja por “tradição” histórica. Prevalecem modelos culturais tipicamente castrenses, com as inerentes variações decorrentes das atores e agentes em presença.

A dificuldade de promover a atribuição tipo em relação a um dos modelos teóricos considerados é, por demais evidente. Contudo, arrisca-se o quadrante referente ao modelo hierárquico.

**Anexo nº 1 (Cap. 6) – Desastres Naturais em Portugal desde 1967 <sup>55</sup>**

Ano	Tipo desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total	Total Danos Económicos
1967	Inundações	1	462	1100	3000
1973	Tempestades	1	11		
1979	Inundações	2	23	45220	32100
1981	Inundações	1	30	900	
1983	Secas	1			95000
1983	Inundações	1	19	2000	95000
1983	Incêndios Florestais	1			
1985	Incêndios Florestais	1	14		95000
1986	Incêndios Florestais	1	15	50	
1989	Tempestades	1			
1991	Incêndios Florestais	1			
1996	Inundações	2	10	3050	13000
1997	Secas	1			10000
1997	Tempestades	1	29	200	25000
2000	Tempestades	1	4	70	

<sup>5555</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 5 de agosto de 2016)



Ano	Tipo desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total Danos Económicos
2001	Inundações	1	6	200	
2001	Incêndios Florestais	1			
2002	Inundações	1	1	60	
2003	Temperaturas Extremas	1	2696		
2003	Inundações	1		36	
2003	Incêndios Florestais	1	14	150000	1730000
2004	Secas	1			1338136
2004	Incêndios Florestais	1	2		
2005	Incêndios Florestais	1	15	136	1650000
2006	Temperaturas Extremas	1	41		
2006	Inundações	1		240	
2008	Inundações	1	2	110	
2009	Temperaturas Extremas	1			
2010	Temperaturas Extremas	1			
2010	Inundações	1	43	618	1350000
2010	Tempestades	1	3		270000
2013	Tempestades	1			

Ano	Tipo desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total Danos Económicos
2013	Tempestades	1	1	3967	
2013	Incêndios Florestais	1	9		
2014	Tempestades	2	1	54	
2015	Inundações	1	1		

Anexo nº 2 (Cap. 6) – Desastres Tecnológicos em Portugal desde 1943 <sup>56</sup>

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total Danos Económicos
1943	Transportes	2	37		
1964	Transportes	1	94		
1975	Acidentes diversos	1	10	280	
1977	Transportes	1	132	32	
1985	Transportes	2	129	145	
1986	Transportes	1	22		
1987	Transportes	1	19		
1988	Acidentes diversos	1	2	2245	250000
1990	Transportes	1	15	37	
1991	Transportes	1	26		
1992	Transportes	1	56	90	
2001	Acidentes diversos	1	70		
2001	Transportes	1	14	22	

<sup>5656</sup> [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (consulta em 5 de agosto de 2016)

Ano	Tipo Desastre	Nº Ocorrências	Vítimas Mortais	Pop. Afetada (Total)	Total Danos Económicos
2003	Transportes	1	10		
2007	Transportes	1	16	23	
2013	Transportes	1	11	32	

## **CONCLUSÃO**

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

## **CONCLUSÃO**

O estudo e o conhecimento dos processos de governação do risco são um importante referencial explicativo das opções e orientações assumidas pelos Estados na prossecução da sua segurança e, portanto, um indicador privilegiado para entender e compreender as políticas públicas da organização e do funcionamento dos sistemas nacionais de proteção civil.

Neste domínio, e conforme salientado inicialmente, promoveu-se nesta investigação uma abordagem que cruzou várias dimensões explicativas, confirmando, globalmente, a indispensabilidade de associar o conhecimento dos processos de governação do risco numa relação com quatro grandes âmbitos de análise.

Assim, e em primeiro lugar, fica patente a importância em considerar os mecanismos definidores da governação do risco dentro dos contextos políticos onde os mesmos se desenvolvem. A definição e implementação das políticas públicas de segurança encontram-se fortemente condicionadas pelos ambientes políticos onde se produzem, refletindo os jogos e os equilíbrios de poder vigentes. São patentes as variações verificáveis nas diferentes fases e épocas históricas consideradas nos três países em análise, oscilando entre modelos de cariz mais coercivos e diretivos, com outros de índole mais descentralizada e hierárquica, em função da matriz política vigente, e das conjunturas dos respetivos períodos temporais.

Em segundo lugar, uma completa explicação do funcionamento dos sistemas nacionais de proteção civil tem, obrigatoriamente, de incluir as relações intergovernamentais, e as dimensões territoriais, onde as suas atividades se desenvolvem. Os desafios institucionais, e não institucionais, que aqui se processam, de uma riqueza analítica inquestionável, resultam de uma panóplia de variáveis que incluem, entre outros fatores, a(s) própria(s) geografia(s) da região, as relações e os interesses político-partidários existentes, a maior ou menor afirmação e reivindicação dos movimentos sociais e culturais presentes. Estes são parâmetros fundamentais para a compreensão dos mecanismos de governação do risco e que, da mesma forma do que foi referido atrás, balanceiam ao sabor das combinações existentes entre os poderes e as lideranças em presença, com ênfase nos compromissos entre os poderes, central, regional, distrital e local. Esta dimensão encontra-se bem patente, por exemplo, nas disposições legislativas do quadro

jurídico dos três países analisados que, embora apresentando diferentes padrões legais, pautam-se, genericamente, por apresentar determinações diretivas e prescritivas em relação às respectivas administrações locais.

Um terceiro aspeto centra-se na relevância que tem de ser dada às dinâmicas, quer formais, quer informais, envolvendo, relacionalmente, os atores sociais da sociedade civil e os *stakeholders*, nos mecanismos institucionais da própria administração pública. Cada vez mais, na afirmação de sociedades democráticas participativas, a inclusão das populações assume um papel fulcral. É verdade, conforme também já referido anteriormente, que não raras vezes se assiste apenas a uma legitimação institucional, de cunho retórico, que não acompanha, na prática, as narrativas formais apresentadas. A participação e o envolvimento público, embora não negando os avanços alcançados, ainda não atingiu os patamares desejáveis e comumente referenciados nos discursos políticos. Na análise efetuada em relação aos três países, embora apresentando alguns exemplos do envolvimento da sociedade civil nos respetivos sistemas de proteção civil, constata-se serem os mesmos, na atualidade, manifestamente residuais e sem grande impacte social. O fraco peso de movimentos sociais em torno da temática da segurança é uma evidência incontornável. Prevaecem, sobretudo, dimensões de participação em torno de correntes de voluntariado institucionalizado que, em situações de crise, se reforçam, como foi o caso da 2ª Grande Guerra e do período subsequente da Guerra Fria.

Por último, mas não menos pertinente explicativamente, a importância de introduzir as representações sociais que se vão construindo em redor do edifício da segurança e da proteção civil, abrangendo, quer as perceções leigas, quer especializadas, quer, ainda, as afirmações de cariz sociotécnico e político por parte dos serviços da administração pública. De entre o universo de potencialidades decorrentes de estudos sobre as representações e perceções sociais, merecem saliência particular os que, neste caso, se reportam às próprias designações formais dos três respetivos sistemas. Concorrendo, todos eles, para a segurança, são, contudo, denominados de forma diferente, deixando entender distintas representações sobre o mesmo tema, embora todos eles tenham partido da noção base de defesa civil. No caso do Reino Unido a denominação de *Civil Contingencies* que, como foi anteriormente referido no capítulo 4, é refletora de lógicas direcionadas para a proteção das populações, contrapondo ao conceito de gestão de emergência, este último



entendido numa perspetiva focada e dirigida para a organização das estruturas operacionais de resposta. Acrescente-se que, na legislação do Reino Unido, as emergências são consideradas como um *evento ou situação que ameaça causar danos no bem-estar humano e no ambiente*, contemplando também os fenómenos de *guerra e terrorismo*. Semelhante, e próxima, de uma definição do risco, a emergência é aqui entendida de uma forma que, independentemente das origens que lhe possam estar associadas, centra-se nos efeitos e consequências potenciais e, portanto, nos danos que pode provocar. Já em relação a França, a opção por *Sécurité Civile* resulta da consideração abrangente de vários domínios de atividade que, de acordo com vários autores, se compartimentam por designações como defesa civil, proteção civil e segurança interna, mas onde a matriz predominante se localiza na organização das respostas de emergência. Trata-se, portanto, conforme refere Anselme (2013), de uma formulação que foi evoluindo e se adaptando aos novos contextos e desafios colocados à segurança da sociedade francesa. Desafios, sobretudo, mas não exclusivamente, operacionais. Por último, em Portugal, onde prevalece desde 1975 a designação de *Proteção Civil* que, registando também a sua própria transformação, e passando por adaptações e rearranjos do seu significado, manteve sempre a mesma denominação. Percecionada, nos primórdios, numa estreita e quase unívoca ligação à ocorrência de acidentes e acontecimentos desastrosos, e inerente resposta das estruturas e forças operacionais, com particular saliência para os corpos de bombeiros, evoluiu, através da Lei de Bases de 1991 na agregação, mas também separação, entre os conceitos de estrutura, serviços e agentes. Regista, após 2006, com a Lei de Bases então aprovada, uma nova etapa na sua concetualização, hierarquizando, de acordo com o legislador, um sistema mais operativo assente numa pirâmide onde se posicionam os órgãos de direção, de coordenação e de operação, constituindo estes últimos os designados agentes de proteção civil.

Um fator que se apresenta incontornável é o que resulta da interdependência das relações neste domínio de atividade, entre os níveis locais, nacionais e internacionais. Os mecanismos de globalização e a afirmação inquestionável da *sociedade de risco*, conforme definido por Beck (2006), tem como tradução o caminhar para patamares organizacionais e funcionais cada vez mais padronizados que, embora procurando não hipotecar as idiossincrasias de cada realidade, pretende encontrar respostas, também elas tendencialmente globais, para os

perigos e ameaças presentes. Neste âmbito, a cada vez maior afirmação de uma regulação internacional sobre as políticas de governação do risco tem vindo, tendencialmente, embora ainda de forma embrionária, a deslocar os mecanismos de decisão, sobretudo na definição das metodologias, de projetos e programas para lidar com os riscos, para fóruns e centros fora do domínio nacional, como são, nomeadamente, os casos da ONU e da EU.

Para além das referências já anteriores apresentadas dos Quadros de Yokohama, Hyogo e Sendai, e do Mecanismo Europeu da EU, saliente-se ainda, a título de exemplo, o resultado de campanhas como as do *Making Cities Resilient; My City is Getting Ready* no âmbito da *ISDR*, ou mais recentemente, as *100 Resilient Cities* da *Rockefeller Foundation*. Estas campanhas, a primeira no âmbito da ONU e a segunda de iniciativa privada, têm vindo a configurar ações assentes em metodologias comuns (*Disaster Resilient Scorecard* no caso do *ISDR* e *The City Resilience Strategy* na *Rockefeller Foundation*), procurando concorrer para a uniformização de estratégias de avaliação e intervenção, que capacitem uma maior e melhor segurança das populações, bens e ambiente.

De qualquer modo, e apesar destes exemplos, nos três casos em apreço nesta dissertação, a emanação de referenciais, legislativos e normativos, continua ainda a ter prevalência nos respetivos serviços da administração central do Estado. As exceções decorrentes de iniciativa dos governos locais situam-se, sobretudo, em ações referentes à formulação de projetos e programas de planeamento local e de sensibilização pública sobre atitudes e comportamentos de autoproteção, usufruindo da sua proximidade com as respetivas populações e comunidades.

Conforme se constatou através da leitura dos respetivos capítulos, referente à análise dos sistemas de proteção civil dos três países objeto desta investigação, a tipologia dos modelos de governação do risco foram sofrendo alterações e modificações, em quase todos os domínios operativos, durante as épocas históricas abordadas. Os contextos políticos, nacionais e internacionais, que se viveram nos diferentes períodos, foram determinantes para o tipo de modelo de governação do risco prevalecente nos três países. Nessa leitura sobressaem, sobretudo, num primeiro momento, e desde os anos 20 até aos finais da década de 80 do século passado, modelos de governação intrinsecamente autoritários, de cariz militar, assentes em lógicas de defesa civil, resultantes dos perigos e ameaças que foram

impendendo sobre a Humanidade. Efetivamente, quer as guerras que foram sendo travadas, quer, mais tarde, o espectro de uma confrontação nuclear, constituem-se como matrizes explicativas do aparecimento, desenvolvimento e organização dos serviços de defesa civil, como bem salienta Alexander (2002)

*“Civil defense was born out of wartime efforts to organize air-raid precautions, sheltering arrangements and alarms for non-combatants. It took a more debatable, and perhaps sinister, form during the Cold War (1948-89) with the development of plans to relocate large civilian populations in the event of a threatened nuclear attack”.* (p 209)

Referindo a crise dos mísseis em Cuba como o auge da Guerra Fria, este autor destaca que, a partir da década de 80, começa a afirmar-se uma lógica de proteção civil, como *contrapeso* da defesa civil, resultante da necessidade de dar resposta às “emergências civis”, resultantes de perigos naturais ou tecnológicos.

*“Contemporaneously, civil protection emerged as a counterweight to civil defense: as demand for the latter slowly lessened, so demand for the former increased under the duress of more, and more serious, civilian disasters such as earthquakes, hurricanes, floods, and transportation crashes”.* (p 209)

Será, portanto, num contexto voltado para a gestão das catástrofes “civis” que se irão desenvolver, autonomizar e afirmar os sistemas de proteção civil, embora com velocidades diferenciadas na sua consagração, consoante os países em causa. O registo da Organização Internacional de Proteção Civil na ONU em 1975 dá-lhe um primeiro reconhecimento internacional que, após a declaração da IDNDR em 1987, se sedimenta definitivamente. Este conjunto de circunstâncias, aliado ao entendimento da necessidade de proteger as populações, e os respetivos sistemas sociais, dos perigos naturais e tecnológicos, cumulativamente com uma fase de relativa acalmia das tensões internacionais, resultante da Queda do Muro de Berlim em 1989, direcionou as políticas públicas de segurança para domínios mais civilistas. Resultante destas alterações, redesenham-se, por exemplo, os papéis das organizações militares e militarizadas no sistema, assumindo agora missões de coadjuvar e cooperar com os respetivos serviços de proteção civil nas atividades consideradas, e definidas, como de crises “em tempo de paz”. De qualquer modo, e tendo por base opções políticas, continuam a prevalecer, maioritariamente, no topo das respetivas hierarquias e direções intermédias das unidades orgânicas da proteção civil, oficiais superiores das instituições militares, no ativo ou reserva, numa lógica de continuidade assente em justificações derivadas da sua formação e experiência em crises e emergências. Contudo, começam também a desenvolver-se, e a afirmar-se, novos entendimentos concetuais, metodológicos e processuais de lidar com os riscos, desastres e catástrofes, emergindo uma nova classe de

“gestores de emergência”, apostando em visões mais abrangentes do problema, e introduzindo o ciclo das catástrofes como referencial conceitual da sua atividade. A proteção civil, poder-se-á afirmar, entra, num segundo momento, numa fase de emancipação em relação à defesa civil.

A entrada no século XXI, e os acontecimentos resultantes do 11 de setembro de 2001, provocam um conjunto de alterações nos equilíbrios geoestratégicos mundiais, originando uma série de ruturas com efeitos globais. As implicações deste acontecimento tiveram, como é sabido, consequências à escala mundial. Os governos veem-se obrigados a repensar e a atuar de forma diferente para fazer face às consequências das ameaças terroristas que, agora, assumem, um âmbito planetário, podendo ocorrer em qualquer altura e em qualquer lugar. O *security* reassume um papel central nas políticas públicas, reemergindo a importância das correntes securitárias nos panoramas nacionais e internacionais. As implicações que decorrem para os sistemas de proteção civil, são bem patentes na afirmação de Alexander (2002), de que

*“New thinking was obviously needed, but what should it involve and who should be doing it? The answers to these questions are still not clear. The new emphasis on security may be swinging the balance in favor of a resurgence of civil defense and against the open, unauthoritarian methods that characterize civil protection”.* (p.210)

O surgimento deste *novo tipo de terrorismo* provoca, portanto, uma tendência de retorno aos modelos conceituais e organizacionais da defesa civil, condicionando e abafando os percursos que a proteção civil vinha realizando. Os sistemas de proteção civil, de qualquer forma, adaptam-se, e são adaptados, às novas exigências resultantes dos quadros de referência existentes. Os casos dos sistemas britânico e francês são um excelente exemplo desta reconversão, e integração, dos domínios *safety* e *security* numa mesma entidade orgânica institucional, também passível de encontrar explicação pelas razões históricas de cada um dos países em si. Quer o Reino Unido, quer a França, embora por motivos diferenciados, mas que se cruzam na sua explicação, foram, e têm sido, alvos privilegiados de ameaças e ataques terroristas. A atividade do IRA no primeiro caso, na reivindicação da independência da Irlanda está associada a múltiplos ataques bombistas que exigiam uma contínua vigilância por parte dos serviços públicos britânicos, na antecipação dos acontecimentos e na resposta quando essas ofensivas se concretizavam. No caso francês, também o seu território foi alvo de vários ataques *terroristas*, com origem, quer em grupos extremistas árabes, de contestação às políticas do governo

francês sobre o Médio Oriente, quer de elementos integristas de apoio às lutas independentistas dos territórios do norte de África, com saliência particular para a Argélia. Em qualquer das situações, obrigaram também, e do mesmo modo, as autoridades francesas a promover os inerentes mecanismos de controlo para evitar as ocorrências, e intervir na resposta quando necessário. Conforme é sabido, e como referido anteriormente, já no século atual, e por efeito do acima referido *novo tipo de terrorismo*, ambos os países têm sofrido ataques diversificados, que têm causado múltiplas vítimas e danos significativos. Esta circunstância, claro está, repercute-se nos próprios sistemas de segurança. Portugal tem saído incólume deste novo quadro de concretização de ameaças, o que não significa não apostar nos mecanismos de organização e controlo. Contudo, essa componente está direcionada mais para o âmbito da segurança interna, mantendo-se o sistema de proteção civil como parceiro subsidiário de suporte, e de apoio, para eventuais intervenções que daí possam decorrer, no âmbito das suas competências.

Apresentam-se, na tabela nº 8, de uma forma sintética, os principais resultados decorrentes da análise comparativa efetuada em relação aos três sistemas nacionais de proteção civil, evidenciando os modelos tipológicos prevaletentes em cada um dos domínios analíticos e operativos considerados. Como nota de leitura explicativa, saliente-se que a apresentação de combinações mistas, em relação aos tipos de modelos de governação, pretende ser mais condizente com a interpretação da realidade em análise, partindo, contudo, sempre do pressuposto que o primeiro tipo apresentado é o de cariz preponderante.

Assim, e em relação ao padrão político, verifica-se uma similitude na prevalência de modelos hierárquicos e descentralizados em relação ao Reino Unido e a Portugal, registando a França o oposto, ou seja, tipos descentralizados e hierárquicos. Em qualquer dos casos, contudo, todos eles refletem tipologias híbridas, com a intersecção de dimensões de ambos os modelos. Essa é, aliás, a explicação para a situação francesa, onde predomina um padrão político definido por uma regulação horizontal, sobretudo a partir da entrada em vigor da Loi de Modernisation de la Sécurité Civile, e nomeadamente nas disposições em relação aos SDIS onde, prevalecem mecanismos de autonomia descentralizada das regiões e departamentos em matérias da segurança civil. Não podem também ser esquecidos os poderes de autoridade policial dos Prefeitos no âmbito dos respetivos Departamentos e Regiões.

**Tabela nº 8 - Análise comparativa modelos tipológicos de governação do risco**

	<b>REINO UNIDO</b>	<b>FRANÇA</b>	<b>PORTUGAL</b>
<b>PADRÃO POLÍTICO</b>	Hierárquicos / Descentralizados	Descentralizados / Hierárquicos	Hierárquicos / Descentralizados
<b>CIDADANIA</b>	Hierárquicos / Descentralizados	Hierárquicos / Descentralizados	Hierárquicos
<b>ENVOLVIMENTO PÚBLICO</b>	Hierárquicos / Descentralizados	Descentralizados / Cooperativos / Hierárquicos	Hierárquicos / Descentralizados
<b>CONCEITO DESASTRE</b>	Hierárquicos / Descentralizados	Descentralizados / Hierárquicos	Descentralizados / Hierárquicos / Cooperativos
<b>MODELO GESTÃO OPERACIONAL</b>	Hierárquicos / Descentralizados	Descentralizados / Hierárquicos	Hierárquicos
	<i>Hierárquico / Descentralizado</i>	<i>Descentralizado / Hierárquico</i>	<i>Hierárquico / Descentralizado</i>

Relativamente ao Reino Unido, e também a Portugal, apesar de se considerar estar em presença de mecanismos de regulação político-administrativa verticalizados e, portanto, definidores do modelo hierárquico, registam-se também referenciais de coordenação intergovernamental, passíveis de serem entendidos como deixando margens de liberdade, sobretudo operacional, para os escalões inferiores da administração pública. Em relação a Portugal, a consagração jurídica, entre outras, do princípio da subsidiariedade, pode justificar esta última afirmação. Igualmente, a circunstância facilmente constatável, de que as respostas operacionais residem, sobretudo, nos corpos de bombeiros, cujo enquadramento é local também podem confirmar essa conclusão. Contudo, e como é sabido, apesar da resposta ser local, o comando é, usualmente, assumido pelas estruturas da ANPC, sejam através

dos respetivos CDOS, sejam mesmo ao nível do CNOS. O sistema britânico apresenta uma definição mais pragmática e concreta. A resposta operacional, em primeira instância, compete sempre aos *first responders* e às *local authorities*. Só na evolução da emergência serão ativados outros meios.

Analogamente, no domínio da *cidadania*, o panorama não é muito diferente, embora se verifique a distinção em relação ao caso português, aqui definido apenas como tendo, exclusivamente, o modelo hierárquico como predominante. Nas situações francesa e britânica, por efeito dos modelos político-económicos vigentes, constata-se que os direitos de cidadania estão presentes “*de jure*”, numa consideração, mais em termos de direitos humanos, do que em relação a um exercício ativo da cidadania neste setor. As referências legais no quadro britânico, em relação às populações (“*o público*”) são, sobretudo, de âmbito genérico, e enquanto destinatários do socorro e segurança que o Estado lhes garante. Já em relação a França, a legislação francesa, conforme salientado, realça, também “*de jure*”, a importância da inclusão das populações no quadro das atividades da *segurança civil*. Por um lado, na sequência das suas raízes napoleónicas, refere o princípio da gratuidade do socorro para todos os cidadãos, como um direito inalienável. Por outro, incorpora, formalmente, a referência ao desenvolvimento de programas formativos, visando tornar os cidadãos sujeitos da sua própria segurança, e apostando em políticas referentes á implementação de uma cultura nesse domínio a partir dos escalões etários mais jovens. No caso português, duas leituras podem ser consideradas, existindo referências, que situam os direitos, quer como bens públicos, quer como individuais. Assim, e predominantemente, ao demarcar juridicamente, a prevenção e a atenuação dos riscos coletivos como objetivos da proteção civil, assume-se ser este um direito público das populações, que deve ser garantido por parte dos serviços da administração do Estado e, por inerência, pelo sistema. Contudo, a relativamente recente prescrição tomada em relação à introdução da taxa de proteção civil em Portugal, embora assumindo, por um lado, e por correntes favoráveis à sua aplicação, a justificação como contributo para a prestação de um serviço, destinado a garantir uma melhor segurança para todos, também, por outro lado, e numa leitura de opostos, é entendida, por outros setores, como uma medida impositiva, dada a Constituição da República Portuguesa salientar que *todos têm direito à segurança*, numa assunção que esta é uma responsabilidade do Estado, sem custos coletivos para as populações. Aprovada a

nível nacional, com prerrogativa para aplicação pelas Câmaras Municipais, acontece que, por dúvidas constitucionais, ou opção política, nem todas as autarquias decidiram a sua implementação. Em tese, e a necessitar de melhor investigação e aprofundamento avaliativo, esta circunstância poderá ser entendida como um mecanismo de imposição contratual em relação a cidadãos e empresas que, devido à sua inserção territorial, estarão abrangidos pelo respetivo pagamento, enquanto outros não os estarão. Configurar-se-á, assim, esta situação, e em relação aos primeiros (quem está sujeito ao pagamento), com uma contratualização do seu direito à segurança, num processo de diferenciação negativa em relação aos segundos.

Na componente do *envolvimento público*, regista-se uma sintonia entre os sistemas britânico e português, apresentando o caso francês algumas distinções mais significativas. Assim, os dois primeiros, Portugal e Reino Unido, embora consagrando juridicamente a comunicação e a participação pública como matriz de envolvimento das populações nos assuntos da proteção civil, essa saliência fica-se por processos, sobretudo, de narrativa legislativa, sem concretização real e prática, considerando-se os cidadãos como recetores, mais ou menos passivos, das medidas definidas pelos órgãos governamentais, e pelas estruturas operacionais. Em relação à situação francesa, saliente-se, conforme referido durante o capítulo respetivo, a Circular do Ministro do Interior em maio de 2015, dirigida aos Prefeitos, onde o voluntariado apresenta uma alusão específica, evidenciando as preocupações existentes ao nível do governo francês com a carência de envolvimento das populações no sistema de segurança civil. É verdade que essa chamada de atenção se direciona, sobretudo, para o voluntariado dos sapadores bombeiros, embora inclua os movimentos associativos de benévolos no seu discurso.

Há, portanto, uma clara alusão e preocupação em promover a participação pública, enquadrando-a nas organizações existentes, com referência, sobretudo, para os corpos de bombeiros sapadores de índole voluntária. Daí a referenciação híbrida dos modelos descentralizados, cooperativos e hierárquicos.

Relativamente ao *conceito de desastre*, e decorrendo da sua formulação e apresentação nos respetivos quadros jurídicos, verificam-se diferenças de concetualização entre os três países. A *Civil Contingencies Act 2004*, conforme já



anteriormente referido, define emergência numa lógica de agente externo, não atendendo às suas origens, numa lógica *all-hazard*, exceção feita às guerras e ao terrorismo. De qualquer modo, o que é nuclear para o sistema britânico, são os efeitos e consequências passíveis de colocarem em causa o bem-estar das populações e do ambiente. Paralelamente, e ao incorporar a noção de resiliência, assume-se a incerteza também como vetor explicativo dos desastres. A ótica não é intervir nos perigos, mas sim nas respetivas vulnerabilidades, procurando a sua prevenção e mitigação, e criando mecanismos de adaptabilidade face às emergências. Daí a opção por um modelo de características oscilando entre o hierárquico e o descentralizado. No sistema francês regista-se uma dualidade interessante. Formal, e juridicamente, as emergências e as crises, são entendidas numa combinação híbrida entre as suas componentes de incerteza e vulnerabilidade, remetendo, portanto, quer para raízes externas, quer, também, para fatores de ordem social na sua origem. Os impactes são consequência da conjugação dos perigos com as vulnerabilidades, mediados pelas incertezas que os definem. Neste quadro, é dada relevância às políticas de recenseamento, vigilância e monitorização, tendentes a promover a prevenção e a preparação da sociedade, para lidar com os efeitos das potenciais situações de crise ou emergência. De qualquer modo, recupera-se a chamada de atenção de Borraz (2013), a propósito de vários *escândalos* e *crises* vividas em França, salientando este investigador, que as respostas dadas pelas autoridades francesas *continuam a não incidir sobre a gestão do risco*, criticando as posturas tecnocráticas de tomadas de decisão, ao não se indagar sobre as causas por detrás desses acontecimentos desastrosos. Assume-se assim a intersecção entre os modelos descentralizado e hierárquico como definidor deste domínio no sistema de segurança francês. Por último, o caso português tem vindo a evoluir e a adaptar-se às novas correntes e tendências que apontam as vulnerabilidades, e as incertezas, como vetores essenciais na concetualização dos desastres e catástrofes. De qualquer modo se, por um lado, as narrativas oficiais, no domínio da sua produção legislativa, vão salientando essas vertentes, introduzindo as preocupações com a articulação entre o sistema social e o ambiente construído, como explicação dos desastres e acidentes, por outro lado, aquando da concretização dos desastres, os discursos tendem novamente a delegar essas responsabilidades em fatores, externos e exógenos, socialmente, culpando-se a meteorologia, as alterações climáticas, a natureza e, até, entidades divinas, em

primeira instância. Deste modo, é assim proposto um posicionamento, conforme anteriormente referido, num quadrante interstício dos modelos descentralizados, hierárquicos e cooperativos.

Por fim, e em relação ao *modelo de gestão operacional*, poder-se-á afirmar que as diferenças são meramente de pormenor entre os três sistemas. Predominam lógicas de comando e controlo em todos eles, com saliência para o caso português, onde se promove a adjectivação desse tipo gestor como *comando único*. O caso britânico caracteriza-se pela prevalência do comando e controlo, de lógica intrinsecamente militarizada, sendo as forças policiais a estrutura central de comando. É referida, também, a componente de coordenação, mas, e sobretudo, quando a situação transpõe o nível 3 de ativação da resposta, entrando o *Cabinet Office Briefing Rooms* em ação, como autoridade política do sistema. Considera-se, assim, os modelos, hierárquico e descentralizado, como tipologias explicativas do Reino Unido. A França, embora se possam considerar algumas analogias em relação ao Reino Unido, distingue-se deste último por ativar uma combinação de instrumentos e mecanismos de coordenação ao nível da direção, acompanhando estreitamente as componentes de comando e controlo da área operacional que, neste caso, têm os corpos de sapadores bombeiros como a entidade central de chefia. Esta inversão justifica o modelo descentralizado em primeiro lugar, em conjugação com o hierárquico. Por fim, e no que respeita ao sistema de proteção civil português, por razões culturais e históricas, aliadas a determinantes de ordem política, são os padrões de comando e controlo a predominar nos respetivos modelos de gestão operacional. Contudo, não deixam de estar presentes nos diferentes diplomas legais, que sustentam o funcionamento do sistema, referências à coordenação que, no entanto, e ao nível de determinadas representações e perceções sociais especializadas ligadas ao setor, são com frequência subalternizadas, ou mesmo esquecidas. Define-se, portanto, o sistema português, neste domínio, como sendo caracterizado pelo modelo tipológico hierárquico.

Assim, e conclusivamente, refira-se que, em relação ao **Reino Unido**, predomina um modelo tipológico hierárquico, apresentando, contudo, combinações com a tipologia descentralizada. Trata-se de um sistema, portanto, que refletindo a evolução histórica britânica, sempre teve de lidar com situações em relação à defesa e segurança das populações, por efeito das guerras, desordens e desastros públicos, ameaças e ataques terroristas, situações meteorológicas extremas, acidentes

industriais e tecnológicos, todo um conjunto de emergências que concorrem para moldar e definir as respetivas políticas públicas de governação do risco. Neste processo sempre prevaleceu, e prevalece, uma perspetiva mais securitária, assente numa lógica de ordem pública, em que sobressai o comandamento pelas forças policiais. Monarquia constitucional, caracteriza-se, a partir dos anos 80 do século passado, pela sua evolução para formas de governo de cariz tendencialmente mais neoliberal, onde embora continue a sobressair a segurança do *público* como garantia global do Estado, como disposto na *Civil Contingencies Act 2004*, assiste-se a uma deslocação dos direitos individuais para uma órbita próxima de processos de contratualização desses mesmos direitos no que se refere à segurança. Existe uma linha hierárquica, bem delimitada, relativamente às relações intergovernamentais entre a administração central, a regional e a local, definindo-se em cada um dos âmbitos as respetivas competências e responsabilidades no sistema que, no entanto, dependem das orientações e determinações do Estado. Prevaecem, assim, mecanismos de regulação vertical, com controlo por parte dos serviços da administração central do Estado. Os desastres e as catástrofes são concetualizados enquanto agentes externos, embora a preocupação central do sistema resida nas vulnerabilidades, e na aposta da resiliência, como matriz de adaptação às emergências. Predominam, em relação à gestão operacional, os padrões de comando e controlo. Como nota final, e em síntese, poder-se-á salientar que os fatores e variáveis explicativas do sistema britânico, em relação ao tipo de modelo de governação do risco residem, e têm correlação, entre outros, quer com a sua história e cultura jurídico-política, de raiz liberal e neoliberal, quer com os processos de preparação, planeamento, e resposta às ameaças, perigos e catástrofes, prevalecentemente nas situações de guerra e nos ataques terroristas, mas também face aos desastres de origem natural e tecnológico, quer, ainda, com a especificidade e idiosincrasia da respetiva organização político-administrativa, sobretudo, ao nível da organização do Estado.

A situação de **França** define-se, preponderantemente, por uma tipologia de modelo descentralizado, embora com manifestações e intersecções do modelo hierárquico. Do ponto de vista político-administrativo, prevaecem ainda determinadas raízes do direito napoleónico na organização do Estado, nomeadamente na autonomia das *communes*, na autoridade policial delegada nos *maires* e nos *préfets* e, ainda, na consideração da gratuitidade do socorro para todos os cidadãos. Também a França,

tendencialmente, caminha para regimes políticos de padrão neoliberal que, contudo, ainda não encontram reflexo generalizado em matrizes de contratualização dos respectivos direitos de segurança. Este é, contudo, um assunto que tem levantado amplas discussões e debates, com movimentações políticas e legislativas, tendentes a regulamentar esses direitos através de alterações conducentes à sua modificação, e introduzindo o pagamento em determinadas circunstâncias. O sistema francês, agregando as componentes *safety* e *security*, define-se numa lógica próxima dos conceitos e mecanismos de segurança interna, tendo como agentes interventores principais, no domínio do socorro, os corpos de sapadores bombeiros. Estes últimos, nas alterações produzidas ao nível orgânico e funcional na DGSCGC, viram reconhecida a sua importância dentro do sistema, detendo um peso significativo em toda a estrutura. O designado processo de departamentalização dos corpos de bombeiros, foi um momento importante na história da segurança civil em França, permitindo, quer a deslocalização dos centros e comandos operacionais para a dependência dos Departamentos, retirando-os da alçada das *communes* e dos *maires*, quer, subseqüentemente, um melhor e uniforme aumento das capacidades de intervenção, não deixando nenhuma parcela do território a descoberto. De qualquer modo, as responsabilidades locais, municipais, continuam a ser efetivas nos domínios do planeamento, e na logística e apoio às vítimas de eventuais emergências e crises. As políticas públicas francesas no domínio da segurança civil podem, assim, ser caracterizadas, por uma dupla referência. Por um lado, mecanismos de descentralização territorial, ao nível político, económico e social, com autonomia ao nível das Regiões, Departamentos e Autarquias. Por outro, uma centralização operativa no domínio da prestação do socorro, assente nos SDIS, ficando os bombeiros voluntários subordinados, operacionalmente, ao seu comando em situações de crise e emergência. Paris e Marselha, como se referiu, possuem sapadores bombeiros, de características intrinsecamente militares. Como corolário, e em síntese, é importante salientar que os acontecimentos ocorridos nos últimos anos, com saliência para os referentes a novembro de 2015 no Bataclan, e em julho de 2017 em Nice, são um vetor importante de prováveis e eventuais alterações que se possam vir a traduzir em políticas públicas, como é o caso da declaração do estado de emergência, em direção a modelos mais hierarquizados e, porque não, inclusive, mais diretivos. Neste processo, para além dos jogos e equilíbrios de poder

entre estruturas partidárias, encontra um campo de afirmação, o papel a jogar pelas populações em relação às opções a tomar face à sua segurança.

Por último, e em relação a **Portugal**, predomina um tipo de modelo de governação do risco hierárquico, com combinações do tipo descentralizado. As características da tipologia do modelo português derivam de um conjunto de fatores, entre os quais, e desde logo, se salienta, o seu processo histórico-político. Regime fortemente centralista e ditatorial durante cerca de 48 anos, promove-se, a seguir à Revolução de 25 de abril de 1974, com a instauração dos governos democráticos, um conjunto de determinações legais, em prol da descentralização de poderes para as administrações locais. Contudo, a segurança continua a ser uma garantia do Estado, vertida na própria Constituição da República, verificando-se, no domínio da proteção civil, mecanismos de regulação verticalizada, e nalguns casos impositiva, por parte do serviço da administração pública do Estado em relação às autarquias. O sistema assenta, predominantemente, nos corpos de bombeiros que se constituem como o principal agente de proteção civil. Contudo, a organização do designado sistema de proteção e socorro, suporta-se, de forma preponderante, em estruturas e associações de âmbito e direito privado. O exercício do voluntariado pela grande maioria dos corpos de bombeiros, e a indispensabilidade constitucional de garantir a segurança como um serviço público, são duas faces de um mesmo problema que, não raramente, se conflituam, traduzindo-se, nomeadamente e entre outras consequências, quer no jogo de equilíbrios, com frequência instáveis, quer no assacar e no dirimir de responsabilidades, entre as administrações públicas, locais e central, e os organismos de classe dos bombeiros. Como foi notório, na descrição e na análise dos mecanismos relacionados com a gestão de emergência, apresentados no capítulo sexto, as situações tendencialmente extremam-se, quando as respostas são consideradas insuficientes, permitindo as elevadas consequências e danos das ocorrências registadas. Encontra-se ainda por efetuar uma indispensável reforma política, administrativa e operativa que, de qualquer modo, deverá definir a orientação predominante a seguir. Uma das eventuais soluções poderia passar por apostar num sistema próximo do que se referiu em relação a França, com uma centralização administrativa e operativa de corpos de bombeiros, comandados a nível distrital, por exemplo, pelas estruturas dos próprios CDOS. Esta é, aliás, uma matriz que, por efeito das orientações publicadas nas diretivas operacionais, já vai fazendo algum caminho, embora, com frequência, conflitue, quer

a nível de comandamento operacional, quer em relação aos apoios atribuídos para o exercício das respetivas funções. Outra das possibilidades, de raiz mais descentralizada, passaria por reformas a nível local, determinando a administração central as orientações e os quadros referenciais, mas deixando liberdade para, individualmente, ou em associação, as autarquias proporem, de forma efetiva, a constituição dos respetivos sistemas locais de proteção civil, mediante a profissionalização das estruturas de proteção e socorro, que passariam a integrar na sua dependência operacional os bombeiros voluntários.

Saliente-se que a explanação acabada de efetuar se desenvolve em torno de tipos ideais de modelos de governação do risco, comparados qualitativamente nas suas características mais relevantes do ponto de vista documental. Justifica-se, deste modo, uma breve nota para salientar que o tratamento analítico, e a avaliação qualitativa, que suportou os resultados agora apresentados, se circunscreveu a uma leitura das tendências globais e generalistas dos respetivos sistemas. Por razões operativas, não se pretendeu esmiuçar, de forma pormenorizada, as diferenças e as semelhanças, que seriam passíveis de encontrar, numa comparabilidade mais estreita e fina, dos parâmetros e dos domínios que informam e caracterizam os três sistemas considerados. Contudo, salienta-se que, mesmo com a utilização de um registo mais escarpado, as alterações seriam, estima-se, meramente residuais e de pormenor, não hipotecando as conclusões aqui trazidas nesta análise comparativa dos modelos de governação do risco.

Decorrente da exposição que tem vinda a ser efetuada, poder-se-á confirmar, uma vez mais, que, através da análise dos sistemas de proteção civil é possível encontrar as linhas orientadoras e definidoras dos modelos de governação do risco prevalecentes nas respetivas sociedades. Do mesmo modo, também encontra pertinência explicativa a afirmação de que, efetivamente, há sempre um tipo específico de modelo de governação do risco preponderante face aos restantes. Esta asserção não deve, no entanto, ser entendida como uma referência de cariz absoluto, de oposição de contrários, onde não há espaço para interseções e sobreposições de domínios. A explanação dos resultados da pesquisa empírica aplicada aos três sistemas, apresentando combinações mistas, assim o demonstrou. Contudo, e de qualquer modo, torna-se necessário ter presente que a conceção desta formulação assenta em modelos ideal-típicos e, como tal, ao serem confrontados com a realidade, podem apresentar oscilações, desvios e adaptações

em alguns dos respetivos domínios analíticos, conduzindo a explicação para terrenos sociais, onde a conjugação híbrida dos respetivos parâmetros pode cruzar com outros modelos de governação, onde se encontra incluído, no entanto, o tipo predominante.

Recordando a formulação da questão de partida, onde se levantava a interrogação de saber **QUE TIPO DE MODELO DE GOVERNAÇÃO DO RISCO PREDOMINA NA DEFINIÇÃO E CARATERIZAÇÃO ORGÂNICA E FUNCIONAL DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO CIVIL**, foi então referido que se debatiam nesta pergunta vários conceitos e, concomitantemente, múltiplas dimensões analíticas - contextos e padrões políticos, cidadania e envolvimento público, noção de desastre e modelos de gestão operacional - que, dando corpo à investigação, se abordariam no processo de pesquisa, e que agora, necessitam de justificação e concretização final.

Deste modo, e para um correto, e adequado, enquadramento da resposta à questão formulada, retomam-se as interpelações inicialmente apresentadas, debatendo-as de forma a possam fornecer uma leitura explicativa de sentido global. Simultânea, e paralelamente, discutem-se as hipóteses levantadas, abordando-as de forma a poder avaliar da sua confirmação ou infirmação.

Já foi amplamente salientado que os *contextos políticos* assumem um papel central na definição e caraterização dos tipos de governação do risco. De que forma, e de modo, se exerce essa centralidade explicativa constitui, agora, a abordagem mais fina a desenvolver.

Assim, e no indispensável diálogo com as interpelações colocadas na Introdução a este trabalho, nomeadamente, em relação à **evolução e à forma como se estruturam os sistemas de proteção civil**, constata-se apresentarem todos esses sistemas uma origem semelhante, baseada nos quadros de referência da defesa civil e, portanto, com um cunho militar ou militarizado. Os desenvolvimentos e as alterações que foram sendo, subsequentemente, operadas até à atualidade, apresentam já diferenças entre eles, sendo, contudo, umas mais significativas do que outras. A estruturação evolutiva dos sistemas é, assim, um processo construtivo, de cunho generativo, onde se vão moldando as respetivas visões e os quadros orgânicos e funcionais, decorrente de uma multiplicidade de fatores, nos quais se podem identificar, entre outros, os tipos de ambiente político (regimes e formas de governo, atmosfera ideológico-partidária, estruturas das administrações central, regional,

distrital e local), as conjunturas nacionais e internacionais (políticas, económicas, sociais), os jogos de liderança e os compromissos entre atores. O seu estudo e investigação é, portanto, uma componente indispensável para o conhecimento da organização dos respetivos sistemas. Os padrões histórico-políticos e sociais são, pois, variáveis explicativas fundamentais para a compreensão dos mecanismos de governação do risco, condicionando, e inclusive determinando, a orientação e definição dos domínios constituintes das tipologias dos modelos em causa.

Esta última consideração permite saltar para a discussão da segunda interpelação, onde a interrogação se colocava em saber que variáveis e mecanismos concorrem para a organização dos sistemas e quais os principais fatores que determinam ou condicionam o seu funcionamento. Obviamente que acontecimentos como os vividos, quer entre as duas Grandes Guerras Mundiais, quer durante a 2ª Grande Guerra Mundial quer, ainda, posteriormente, com a Guerra Fria, foram determinantes para o moldar dos sistemas e dos respetivos modos de organização e funcionamento. Embora Portugal não tenha participado, de modo ativo, na 2ª Grande Guerra Mundial, os efeitos e consequências do conflito, embora de forma mais indireta, também afetavam o próprio país, condicionando a vida pública no seu todo e, por inerência, determinando os tipos e modelos organizacionais vigentes. Estas circunstâncias, como é óbvio, mais presentes estiveram, quer em França, quer no Reino Unido, por efeito da sua participação direta na 2ª Grande Guerra Mundial. Posteriormente a 1945, e com o surgimento dos dois blocos político-militares e o período da Guerra Fria, mais a situação se reforçou. Portugal, França e o Reino Unido pertencem ao conjunto de países fundadores da Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO no seu acrónimo internacional). Sistemáticamente pendente, qual espada de Dâmocles, a possibilidade de uma guerra nuclear obrigou ao desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas de defesa civil, para lidar com os potenciais efeitos passíveis de decorrer da eclosão dos conflitos sempre latentes. A partir dos anos 70 e 80 do século passado, com o abrandar das tensões entre os blocos político-militares que culminaram na queda do Muro de Berlim, e o direcionar das atenções e preocupações para os fenómenos de origem natural e tecnológica, e das respetivas consequências da ocorrência de acidentes e catástrofes, os sistemas foram-se adaptando para lidar com esses acontecimentos desastrosos, que afetavam as populações e o funcionamento dos sistemas sociais. De qualquer forma, o espectro da atividade *terrorista* esteve sempre presente, tanto no Reino



Unido, como em França, refletindo-se nos respetivos modelos conceituais de organização, de estilos marcadamente mais securitários. O sistema português, como já exposto, evoluiu numa perspetiva mais *safety*, ao contrário dos congéneres francês e britânico. Acabado de sair da revolução do 25 de abril, e a caminhar para a afirmação e sedimentação dos processos democráticos de governação, discutia-se o *retorno dos militares aos quartéis*, e o exercício do poder pelas instituições democráticas civis.

O sistema, contudo, não se circunscreve à administração central do Estado, verificando-se a necessidade de incorporar nesta apreciação, os níveis de governação inferiores, de escalões regionais, distritais/departamentais e locais. Os processos que decorrem dos mecanismos de regulação, dos quadros político-jurídicos de autonomia e dos procedimentos de descentralização, administrativa, política, económica, social, com manifestações diferentes nos três países, são, contudo, uma variável essencial, para a compreensão dos sistemas de segurança em proteção civil. As relações intergovernamentais entre as administrações centrais e locais, como se explicitou, e pese embora os referidos mecanismos de descentralização, apresentam, em relação ao tema da segurança um cunho, maioritariamente, de âmbito *top-down*. A eventual exceção que se poderá aqui identificar, reside no sistema francês, onde a delegação de competências nos departamentos permite evidenciar padrões políticos de cariz de regulação horizontal e, portanto, configurando tipologias mais descentralizadas.

É, assim, incontornável, a importância de associar, para uma leitura e interpretação mais cabal da tipologia dos modelos de governação do risco, quer as relações intergovernamentais, nos seus domínios de articulação entre as administrações centrais e as de escalão inferior, quer os acontecimentos, latentes ou manifestos, que, de forma virtual ou real, impendem sobre os sistemas sociais, avaliando as implicações tanto materiais, ao nível, por exemplo, das decisões executivas e legislativas, como imateriais que, neste último caso, se localizam no domínio fulcral das representações e perceções sociais sobre o risco.

Esta constatação encontra-se intimamente ligada à última interrogação formulada, sobre *a eventual existência de correlação entre os modelos de governação e o tipo de perigos e ameaças que impendem sobre as respetivas sociedades*. Com uma resposta claramente positiva, e conforme já se tem vindo a identificar, registam-se,

por efeitos desses perigos e ameaças, alterações e rearranjos formais e institucionais das políticas públicas, com afetação inerente nos sistemas de segurança, na consideração de os adaptar a melhor lidar com os eventuais danos provocados com as ocorrências verificadas. Embora com desenvolvimentos distintos, foi-se assistindo, conforme já amplamente referido, a modificações, a reforços e a inversões dos próprios sistemas, sempre com o princípio de melhor se adequar aos desafios e aos objetivos que têm de cumprir, seja na prevenção e mitigação dos riscos, seja na preparação e planeamento das ações, seja, ainda nas respostas de emergência, seja, por último, e após os acontecimentos, na recuperação e reabilitação. De qualquer forma, a matriz organizacional variou em função dos desafios, dos perigos, das ameaças, em suma, e para recuperar uma expressão muito utilizada no léxico do comando e controlo, varia em função do *inimigo*. Percebeu-se, como referiu Alexander (2002) que o registo evolutivo dos sistemas, iniciando-se no terreno da defesa civil, progride depois para um quadro de proteção civil e, na atualidade, face à afirmação e emergência dos riscos globais, com particular incidência para as ameaças *terroristas*, regressa a territórios políticos de *security*, análogos aos quadros referenciais da defesa civil.

Nesta contextualização, avança-se com a confirmação da primeira hipótese de trabalho colocada, onde era salientado ***que os modelos de governação do risco e os sistemas organizacionais da proteção civil são influenciados, quer pela cultura política do país, quer pela história dos acontecimentos catastróficos neles registados***. Efetivamente, como se demonstrou, quer a cultura política do país, quer a história dos acontecimentos catastróficos apresentam um peso fundamental e inquestionável, influenciando decisivamente as políticas públicas de segurança, com reflexo nos modelos de governação do risco e, concomitantemente, nos sistemas de proteção civil. Há, assim, uma influência clara e objetiva nas políticas públicas de governação do risco, que advém dos dois fatores considerados. Como se constatou dos exemplos dos casos de estudo, a cultura política distinta dos três países é um vetor explicativo, quer a evolução dos sistemas, quer para a sua organização, quer, ainda, para o seu funcionamento. Do mesmo modo, o historial associado aos acontecimentos catastróficos reflete-se, de forma óbvia, nas políticas públicas, seja através de medidas de cunho mais reativo e imediato, seja mediante ações mais estruturais do ponto de vista político e legislativo.

Também a segunda hipótese levantada, onde se afirmava que ***as políticas públicas dos sistemas de proteção civil reproduzem, tendencialmente, em relação aos escalões governamentais inferiores, uma lógica centralizadora e burocrática que caracteriza genericamente a administração central do Estado, é genericamente confirmada.*** As prescrições e orientações, políticas, económicas e administrativas, que as administrações centrais estabelecem sobre os outros escalões, tendo como função exercer um controlo e uma monitorização sobre esses níveis, assentam em mecanismos estratégicos de regulação, verticais ou horizontais, que podem ser traduzidas como repercutindo as lógicas da administração central do Estado. Prevaecem na atualidade, em relação aos três sistemas abordados, conforme demonstrado, políticas de regulação do risco, emanadas centralmente. Embora umas mais verticalizadas e outras mais horizontalizadas, ambas não deixam de ter um reflexo sobre as respetivas lógicas, burocráticas e administrativas, que caracterizam os serviços da administração pública do Estado, e que impõem, com frequência, nas relações intergovernamentais com os escalões inferiores.

Transitando para os conceitos de *cidadania e envolvimento público*, como segunda dimensão analítica, e dentro da lógica expositiva que tem vindo a ser seguida, recupera-se a questão então levantada, que consistia em saber *qual o campo de ação que os cidadãos encontram no domínio da proteção civil, atendendo de que se trata de um setor reservado a técnicos e especialistas, e que estes, de um modo geral, encaram as populações como recetores das suas ações.* A formulação apresentada, poder-se-á afirmar, inclui, simultaneamente, a interrogação e a resposta. Conforme se demonstrou, prevalece um entendimento em dois quadrantes. Por um lado, uma narrativa pretensamente vinculativa da importância, e da exigência, da participação e envolvimento das populações na sua própria segurança, mas, por outro, e paradoxalmente, a consideração de ser este um domínio de atividade onde predomina a experiência, o conhecimento e a perícia técnica, que não está ao alcance dos leigos, devendo, para tal, ser deixado ao cuidado dos especialistas. Global, e genericamente, ficou demonstrado, conforme referido anteriormente, que prevalecem mecanismos onde as populações se constituem como objeto e destinatários de intervenções, sendo muito residuais e, nalguns casos mesmo nulas, as situações onde os indivíduos, grupos e comunidades, se afirmam como sujeitos da ação, participando, de forma mais ou menos ativa, nas operações da proteção civil. Salvaguarde-se, no entanto, e em

abono da verdade, que este é um caminho que começa a registrar mudanças, embora ainda insipientes. A constante chamada à intervenção e participação voluntária, para uma cidadania ativa, por parte das administrações e dos poderes públicos, pode ser considerado como um indicador dessas transformações, nomeadamente nas situações francesa e portuguesa. Neste último caso, as recentes notícias sobre o envolvimento das juntas de freguesia, de forma mais premente, no sistema de proteção civil, assim o confirma. A discussão subsequente, em torno de qual o papel das populações e da sociedade civil nos processos de proteção civil, questionando-se ainda, se se trata de um direito inclusivo, ou apenas de um valor e bem transacionável, completa as considerações anteriores. Na consulta e análise legislativa que se levou a cabo é notória a diferenciação em relação aos três sistemas. Do lado britânico, a *Civil Contingencies Act 2004* salienta, invariavelmente a distinção entre as populações, denominados como “o público”, e os atores, individuais ou coletivos, que merecem referência especial na tipologia dos *1st and 2nd responders*. Encontra aqui pertinência o conceito de *biopolítica* de Foucault, de cunho regulador, traduzido, no caso em apreço, numa *governamentalidade de poder liberal* e mesmo *neoliberal*. As populações (“o público”) são clientes passivos das decisões, orientações e ações dos especialistas, e a sua capacidade interventiva circunscreve-se aos mecanismos da representatividade democrática. Já em França, a *Loi de Modernisation de la Sécurité Civile*, refere no artigo 4º que,

*“Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires.”*

Há, portanto, uma diferença relativa face ao disposto no quadro jurídico britânico, com a *Civil Contingencies Act 2004*. Recorrendo novamente aos conceitos acima referidos de Foucault, salienta-se agora, no entanto, um cunho mais previdencialista, com forma de *poder liberal*. Não é displicente a referência de que “*todas as pessoas concorrem com o seu comportamento para a segurança civil*”, embora se subentenda que a intervenção é um domínio (quase) exclusivo dos serviços de socorro. Por fim, e no caso português, e conforme expresso na Lei de Bases de 2006, é bem elucidativo que, em relação aos direitos e deveres dos cidadãos, se pode encontrar a presença, em simultâneo, de um cunho regular, e de outro previdencialista, para utilizar novamente a concetualização de Foucault, embora predominando o primeiro (regulador) em relação ao segundo (previdencialista).

Sendo uma atividade *de todos para todos*, é referido que os cidadãos, conforme disposto no nº 1 do artigo 6º,

*“(...) têm o dever de colaborar na prossecução dos fins da proteção civil, observando as disposições preventivas das leis e regulamentos, acatando ordens, instruções e conselhos dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança interna e pela proteção civil e satisfazendo prontamente as solicitações que justificadamente lhes sejam feitas pelas entidades competentes.”*

Os direitos, neste contexto legislativo, circunscrevem-se à *“informação sobre os riscos”* e *“às medidas adotadas e a adotar com vista a prevenir ou a minimizar os efeitos de acidente grave ou catástrofe”* (art.º 7º Lei nº 26/2207, republicada). É notório, portanto, estar-se em presença, em qualquer dos três sistemas, de determinações onde, embora os cidadãos, e o público, sejam o referencial e a finalidade principal da atividade, estes sejam encarados de uma forma pouco inclusiva. No entanto, é obrigatório referir que, apesar da particularidade de cada situação, a segurança continua a ser entendida como um direito social das respetivas populações, apresentando, no entanto, diferentes quadros referenciais nas políticas públicas dos países em causa.

A terceira e última hipótese de trabalho formulada, na qual era questionado se ***as narrativas e as representações sociais sobre a proteção civil consideram esta área de atividade como um domínio que, devido à sua especificidade e tecnicidade, apenas deve ser objeto da ação de especialistas, dificultando a participação dos cidadãos e da sociedade civil, também é confirmada***, embora se devam discutir, e pormenorizar, algumas justificações em relação à mesma. Assim, e se apenas forem consideradas as narrativas e as representações sociais dentro dos denominados *protagonistas especializados*, que Ribeiro (1995) define como *os agentes que constituem o suporte social indispensável para preparar e organizar os sistemas de resposta às emergências nas suas diferentes vertentes (p. 42)*, esta confirmação encontra, genericamente, um amplo consenso, na medida que neste grupo se posicionam os referidos especialistas (agentes institucionais de segurança e proteção civil e elementos da comunidade técnico-científica), que consideram ser esta uma área de atividade singular e imbuída de tecnicidade, só ao seu alcance e, portanto, fora da abrangência das populações leigas. Se, no entanto, se incluírem neste debate, alguns grupos dos denominados *protagonistas diretos* e os *reguladores*, que o mesmo autor, Ribeiro (1995), define, no primeiro caso, como as *instituições do setor económico-empresarial do Estado*, mas também as *famílias, comunidades e grupos sociais*, e, no segundo, *associações de cidadãos*,

*stakeholders, órgãos de comunicação social*, entre outros, então já se poderão encontrar opiniões de sentido contrário, recusando ser a proteção civil uma área apenas de especialistas. De qualquer modo, as narrativas e representações sociais destes últimos grupos dificilmente conseguem ter uma afirmação tão efetiva, como a que decorre da do nível dos especialistas. Usual e frequentemente, prevalece uma argumentação, sobretudo direcionada para as componentes de intervenção operacional, onde se refere ser a segurança uma área estratégica, que não pode ser exercida e desenvolvida por leigos e amadores, dado poder por em causa os resultados da intervenção de socorro. Aceita-se ficarem reservadas para os cidadãos, e a população em geral, as remanescentes atividades de prevenção e sensibilização que, mesmo assim, devem ser garantidas através de técnicos especializados nos *saberes* da proteção civil.

A terceira e quarta dimensões de análise estão intimamente ligadas entre si, constituindo, com frequência, narrativas de explicação uma da outra. Saber se *os acontecimentos desastrosos são decorrentes de agentes externos, ou resultantes de processos intrínsecos da organização social*, tem constituído um fator justificativo, de acordo com determinadas correntes técnicas e conceituais em presença, para saber se *as opções operativas devem apostar mais em modelos de comando e controlo ou, pelo contrário, em modelos de coordenação*. Cruzam-se, como já referido anteriormente, nestas dimensões vários fatores, que se prendem com entendimentos e desenvolvimentos diferenciados nas opções tomadas, em relação à forma como o risco é tratado e, por inerência, que tipo de resposta se fornece às emergências. Uma das correntes é a que concebe e caracteriza os desastres e catástrofes, atribuindo as suas causas a agentes externos. Esta matriz explicativa, que encontra eco em formulações que estabelecem analogias com as situações militares e de guerra, tendem a considerar os acontecimentos desastrosos como se de ataques inimigos se tratasse. Outra corrente, como se viu, conceitualiza os desastres, já não como tendo origem em agentes externos, mas sim resultantes dos processos de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, onde se promove o risco e, daí decorrente, a possibilidade dos desastres. Esta discussão não deve, nem pode ser compreendida de forma superficial. As implicações que aqui se encontram são, efetivamente, decisivas para a compreensão do modo, e da forma, como a temática de segurança é tratada as políticas públicas de proteção civil. Uma aposta na conceção dos desastres enquanto origem em agentes externos

tem, tendencialmente, subjacente uma desresponsabilização política e social, na medida em que a atribuição é remetida para limbos, naturais ou metafísicos, considerados, portanto, socialmente incontroláveis. Já a assunção dos desastres como resultantes dos processos e dinâmicas sociais, conduz a que se possam investir e implementar medidas tendentes a prevenir, minimizar, e até eliminar determinados fatores de risco e, como tal, evitar situações de acidente e catástrofe. Embora se tenha assistido à presença das duas correntes na exposição, e na discussão dos três sistemas de proteção civil, refira-se, contudo, ser prevalecente a primeira, por razões políticas, operacionais e culturais. Em jeito de síntese, saliente-se que parte do problema reside, efetivamente, na interseção que a segurança apresenta, coincidindo as visões *security* com as *safety*, e dada a tradição das escolas militares e militarizadas no setor, prevalecerem as metodologias securitárias e castrenses. Conforme referido, as implicações nos modelos de gestão operacional, são evidentes. Se os desastres e catástrofes são equivalentes a ataques inimigos, então a forma de os combater passa por modelos autoritários de comando e controlo. Como se viu, estes modelos de cunho militarizado, que prevalecem nos respetivos sistemas, partem do pressuposto de que se registarão situações de disrupção social e, como tal, obrigam a posturas verticalizadas e autoritárias, de forma a repor a ordem pública, na consideração da falta de capacidade das instituições sociais em dar resposta aos ambientes de caos e de confusão social que, naturalmente, de acordo com estas conceções, se manifestarão após a ocorrência dos acontecimentos desastrosos. Os modelos hierárquicos, poder-se-á considerar, são os que assumem maior representatividade nestes contextos sociais.

Pode, portanto, afirma-se, desde já, a existência, sempre, de um modelo de governação do risco que é predominante na definição e caracterização dos sistemas de proteção civil. No entanto, e conforme atrás se referiu, essa assunção não pode, nem deve servir para hipotecar os mecanismos de articulação e conjugação existentes entre os domínios que conferem pertinência concetual e teórica aos modelos. No confronto com a realidade, e dado o dinamismo e a riqueza social em presença, prevalecem, frequentemente, modelos combinados de cariz híbrido que melhor representam os respetivos sistemas de proteção civil sem, no entanto, recusar que um deles será sempre preponderante face aos restantes.

Num primeiro balanço sobre a pesquisa efetuada e, traduzindo as limitações e dificuldades do desenvolvimento e realização deste trabalho científico, evidenciam-

se, desde logo duas grandes questões metodológicas, ambas de elevada complexidade:

- a primeira, a jusante, decorreu da permanente interrogação que acompanhou todo o processo de conceção e construção do quadro teórico-metodológico, com a definição das respetivas tipologias, e as inerentes dimensões de análise, para sustentarem o posterior confronto e avaliação da realidade, objeto desta pesquisa;
- a segunda, a montante, prendeu-se com a aplicabilidade, e o modo, como se efetuou a leitura analítica e interpretativa da realidade, nomeadamente no tipo de aferição de como deve ser enquadrada a informação recolhida onde, não raras vezes, se podem desaproveitar elementos úteis e valorizar dados pouco relevantes.

Trata-se, como é sabido, de um processo contínuo de vigilância epistemológica e metodológica, que deve acompanhar sempre o trabalho científico até ao seu final. A dissertação que agora se conclui, não foge a estas dúvidas e interrogações, embora se tenha procurado efetuar, sistematicamente, a indispensável monitorização e controlo dos potenciais desvios que, normalmente, surgem num processo de investigação, como o que agora se apresenta no seu epílogo.

Reconhece-se, ainda, como uma limitação importante do ponto de vista metodológico, a opção assumida em somente selecionar a análise documental, nas suas várias formulações, e os contactos decorrentes de informação prestada por alguns informantes privilegiados, como matéria prima da investigação. Saliente-se que não está aqui em causa a pertinência da informação recolhida, tratada e analisada, dado que esse processo foi conduzido, sempre, com o indispensável rigor e atenção, de modo a permitir a prossecução da finalidade do trabalho. Apenas se salienta a riqueza adicional que poderia ser acrescentada, através da realização de entrevistas e questionários formais, quer a políticos (com desempenho de funções no sistema, seja ao nível nacional ou local<sup>57</sup>), técnicos, colaboradores e agentes localizados especificamente nos três sistemas em análise, quer a atores sociais (*stakeholders*) com ligações, diretas e indiretas, à atividade de segurança em proteção civil, quer, ainda, a elementos indiferenciados de grupos de cidadãos. Do

---

<sup>57</sup> Apenas foi utilizada uma entrevista realizada, com outros propósitos e objetivos na altura, ao Secretário de Estado da Proteção Civil do XVII Governo Constitucional, aproveitando a informação então recolhida



mesmo modo, também, a possibilidade de uma observação mais efetiva, relativamente à avaliação e ao funcionamento dos sistemas, constituiria, necessariamente, um ganho importante. Ressalve-se que esta última referência se circunscreve, sobretudo, ao sistema britânico, onde apesar de ter sido tentada a respetiva deslocação, ao abrigo do programa de troca de peritos da EU, e da responsabilidade técnica e administrativa da ANPC, não chegou a haver qualquer resposta ao pedido formulado. Em relação ao sistema português, conforme referido inicialmente, o autor desta tese, foi, e é, um interveniente direto, tendo passado pela direção da ANPC, exercendo cargos de direção em serviços de proteção civil municipal e lecionando unidades orgânicas em cursos da área. Embora já com alguma distância temporal, também teve oportunidade de visitar e interagir com responsáveis, técnicos e políticos, da DGSCGC, na respetiva sede em Paris e, mais recentemente, estabeleceu contactos com um departamento de sapadores bombeiros, o SDIS da Córsega, observando e recolhendo informação sobre a sua respetiva organização, constituição e funcionamento.

Uma segunda nota avaliativa para confirmar, uma vez mais, que, efetivamente, a investigação e o estudo da governação do risco assumem-se como um instrumento fundamental para a compreensão da organização e funcionamento dos sistemas nacionais de segurança no âmbito da proteção civil. Impõe-se, no entanto, sempre a necessária atenção sobre as respetivas análises e avaliações, na medida em que, enquanto processos socialmente construídos, o desenvolvimento e aplicação dos seus quadros de referência não estão isentos de erros, falhas e omissões que podem conduzir a resultados desajustados, com implicações e consequências variadas. É neste contexto que emerge já uma primeira linha prática de investigação futura, complementar da que agora se conclui. Tendo por base o relatório do IRGC (2010), analisar a sua proposta relativa aos *deficits de governação do risco*, direcionados para a identificação das respetivas falhas e lacunas, e medindo os efeitos e consequências daí resultantes, pode constituir um importante e interessante tema de investigação. Após a definição dos modelos tipológicos constantes nesta tese, esse tema e projeto constituiria uma linha de continuidade, mais pormenorizada e prática, em relação à avaliação dos resultados que possam derivar dessas eventuais deficientes aplicações, selecionando-se um caso de estudo em concreto, ou a respetiva comparação entre diferentes casos de estudo, para servir de matriz investigativa.

Nesta sequência, outros e diferentes domínios de orientação em relação ao tema da governação do risco, e das inerentes políticas públicas que o sustenta, poderiam ser aqui equacionados. De entre algumas possíveis áreas, saliente-se, a título de exemplo, a análise das relações de interdependência, internas e externas, entre os organismos e serviços dentro da administração central do Estado na prossecução de uma política pública comum no domínio da segurança, face aos presentes desafios colocados com a emergência, e a afirmação de uma vertente mais centrada na segurança interna e na defesa nacional. Outra componente de estudo interessante, e sempre atual no domínio da proteção civil, reside na análise do tipo e grau de investimento prosseguido no âmbito da administração local nas políticas de proteção civil, e qual o seu relacionamento e articulação com os serviços da administração central do Estado, avaliando-se os processos de conflitualidade e de consenso, estabelecidos nessa relação. Se estas linhas de trabalho se posicionam como possibilidades em relação sobretudo ao contexto da segurança em proteção civil na situação portuguesa, também a nível internacional, a avaliação das políticas públicas da União Europeia e inerente análise das respetivas implicações nos vários Estados-membros pode constituir matéria para o desenvolvimento de trabalhos de pesquisa e investigação, concorrendo, nomeadamente, para um processo de monitorização do quadro jurídico europeu que instituiu a proteção civil, de forma formal, no Tratado de Lisboa.

## **BIBLIOGRAFIA**

---

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

## **BIBLIOGRAFIA**

- Australian Emergency Management (2004) – *Emergency Risk Management: Applications Guide, Manual nº 5*, Australian Emergency Manuals Series, Australia Emergency Management; <https://www.aidr.org.au/media/1429/manual-5-emergency-riskmanagement-applications-guide.pdf>
- Alcadipani, R. (2008) - Dinâmicas de poder nas organizações: A contribuição da governamentalidade, in *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2008, Vol. 14, nº 1, 97-114, São Paulo;
- Alexander, D. (2002) - From civil defence to civil protection – and back again, in *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 11 Issue: 3, pp.209-213, doi: 10.1108/09653560210435803;
- Almeida, A. (2004) – Incertezas e risco no contexto da engenharia, in *Conferência proferida pelo autor na sessão de abertura do 7º Congresso da Água*, da APRH, que teve lugar em Lisboa, no LNEC, no dia 8 de Março de 2004. In <http://www.civil.ist.utl.pt/~joana/artigos%20risco%20ABA/pub-2004/Incertezas%20e%20risco%20-revista-04.pdf> (acedido inicialmente em 8 de dezembro 2010);
- Almeida, A. (2005) - The 1755 Lisbon Earthquake and the Genesis of the Risk Management Concept, in *International Conference 250<sup>th</sup> Anniversary of the 1755 Lisbon Earthquake (proceedings)*, Lisboa;
- Almeida, J. e Pinto, J. (1982) – *A Investigação nas Ciências Sociais*, Editorial Presença, Lisboa
- Anselme, C. (2013) - *De la Sécurité Civile à la Protection Civile: La cohérence d'une ambition nationale*, Mémoire en vue de l'obtention de la FAE de Directeur Départemental Adjoint des services d'incendie et de secours, École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers et du Master d'Etudes Politiques Spécialité Management de l'Information Stratégique de Sciences-Po Aix en Provence, ENSOSP, Sciences-Po Aix;
- Aragão, A. (2010) – Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma proteção civil eficaz e

justa, in *Risco, vulnerabilidade social e estratégias de planeamento: uma abordagem integrada* (Projeto apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia), <https://rccs.revues.org/174> (acedido inicialmente em 27 de julho de 2015)

Araújo, P. (2016) - Esboço de uma sociologia com desastres: o caso da tragédia de Entre-os-Rios, *Análise Social*, 218, Li (1.º), 2016, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;

Ariely, G. (2011) – Spheres of citizenship: The role of distinct perceived threats in legitimizing allocation of political, welfare and cultural rights in Israel, *International Journal of Intercultural Relations*, 35, ScienceDirect, Elsevier, Ltda;

Arjen B., Busuioac, M. e Groenleer, M. (2013) - Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model?, in *Regulation & Governance*, Wiley Publishing Asia Pty Ltda.

Aven, T. (2010) - *Misconceptions of Risk*, John Wiley & Sons Ltd., United Kingdom;

Aven, T. e Renn, O. (2010) - *Risk Management and Governance Concepts, Guidelines and Applications*, Springer, Berlin;

Bishop, Jr, J. (1978) - Law in the Control of Terrorism and Insurrection: The British Laboratory Experience, *42 Law and Contemporary Problems* 140-201, Spring, <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol42/iss2/6>. (acedido em 7 de dezembro de 2013)

Batló, J. (2010) - Sismicidade Histórica – antes e depois de 1755, (comunicação) in *Conferência Prevenção e Segurança: Catástrofe Sísmica, estamos preparados?* Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Carcavelos e São Domingos d Rana, Cascais.

Beck, U. (2000) - The cosmopolitan perspective: sociology of the second age of modernity, *British Journal of Sociology* Vol. No. 51 Issue No. 1 (January/March 2000) pp. 79–105, London School of Economics, England;

Beck, U. (2006) - Living in the world risk society, *Economy and Society*, 35:3, 329-345,

<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616700600645461?src=recsys> (accedido inicialmente em 3 maio de 2012);;

- Beck, U. (2009) – *World at Risk*, Polity Press, UK;
- Borraz, O. (2013) - Risco e regulação, in *Risco, Cidadania e Estado num Mundo Globalizado*, José Manuel de Oliveira Mendes (Coordenador) et al, Estudos, nº 3, Cescontexto, CES, Coimbra;
- Britton, N. (2007) - National Planning and Response: National Systems, in *Handbook of Disaster Research*, Havidán Rodríguez, Enrico L. Quarantelli, Russell R. Dynes (ed.), Springer, New York;
- Bruno, M. (2011) - *La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises? Pour un droit universel de la protection des populations en temps de paix*. Droit. Université de Corse-Pascal Paoli, Ecole Doctorale Environnement et Societe, Corse;
- Cabinet Office (2004a) – *Civil Contingencies Act 2004: a short guide (revised)*. Civil Contingencies Secretariat.
- Cabinet Office (2004b) – *The Lead Government Department and its roel – Guidance and Best Practice*, Civil Contingencies Secretariat.
- Cabinet Office (2012) – *Emergency Preparedness (Guidance), Chapter 1 (revision to Emergency Preparedness)*, Civil Contingencies Act Enhancement Programme.
- Cabinet Office (2013) - *The Role of Local Resilience Forums: A reference document The Civil Contingencies Act (2004), its associated Regulations (2005) and guidance*, the National Resilience Capabilities Programme and emergency response and recovery, Civil Contingencies Secretariat
- Campredon, R. (2013) - *La Defense Passive a Saint-Nazaire et dans Les Communes Environnantes*, Répertoire méthodique du fonds Campredon, *Archives municipales de Saint-Nazaire*, Ville de Saint-Nazaire;
- Cardona, O. (2001) - *Estimación Holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinâmicos complejos*, Tesis Doctoral, Universidad Politècnica de Catalunya, UPC, Barcelona;

- CCE (2001) - *Livro Branco da Governança Europeia*, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas;
- Collier, S., Lakoff, A. (2008) - Distributed preparedness: the spatial logic of domestic security in the United States, in *Environment and Planning: Society and Space 2008*, volume 26, pages 7- 28, Pion Ltd, London, England;
- Bara, C. e Doktor, C. (2010) - CRN REPORT - Focal Report 4 - *Risk Analysis, Cooperation in Civil Protection: EU, Spain, and the UK*, Crisis and Risk Network (CRN) and Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Cornish, P. (2007) – *Domestic Security, Civil Contingencies and Resilience in the United Kingdom, A Guide to Policy*, Chatham House, Independent Thinking in International Affairs. <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/0607ukresilience.pdf> (acedido inicialmente em 15 novembro 2013)
- Coste, F. (2011) - L'adoption du concept de sécurité nationale: une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer, *Recherches & Documents, n° 03/2011*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris
- Curran, D. (2013) - Risk society and the distribution of bads: theorizing class in the risk society, *The British Journal of Sociology 2013* Volume 64 Issue 1, London School of Economics and Political Science, England;
- Dautun, C. (2013) - *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur: Connaissance et aide à la décision pour la Sécurité Civile*, These présentée pour obtenir le grade de Docteur de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, Spécialité: Science et Génie de l'Environnement, Saint-Etienne;
- Donohue, L. (2000) - "Civil Liberties, Terrorism, and Liberal Democracy: Lessons from the United Kingdom." BCSIA Discussion Paper 2000-05, ESDP Discussion Paper ESDP-2000-01, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <http://www.belfercenter.org/publication/civil-liberties-terrorism-and-liberaldemocracy-lessons-united-kingdom> (acedido inicialmente em 8 dezembro 2013).



- Douglas, M. (1992) - *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. London: Routledge.
- Douglas, M. (2007) - *A history of grid and group cultural theory*. Toronto, Canada: University of Toronto.
- <http://projects.chass.utoronto.ca/semiotics/cyber/douglas1.pdf> (acedido em 8 agosto 2013);
- Drabek, T. (1989) – Disasters as nonroutine social problems, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Disaster Research Center, University of Delaware;
- Duarte-Colardelle, C. (2006) - *Analyse de la dynamique organisationnelle en temps de crise*, These de Doctorat presente et soutenue publiquement, Pour l'obtention du titre de Docteur em "Ingénierie et Gestion – Sciences de Gestion" de L'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, Mines, Paris;
- Dynes, R. (1994) - Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, August 1994, vol. 12, nº 2, pp.141-158, Research Committee on Disasters, International Sociological Association, Department of Sociology, University of North Texas, Denton;
- Dynes, R. (2000a) – *Governmental Systems for Disaster Management*, Preliminary paper # 300, Disaster Research Center, University of Delaware;
- Dynes, R. (2000b) - The Dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 18, nº 1, Research Committee on Disasters, Texas.
- Ekberg, M. (2007) - The Parameters of the Risk Society: A Review and Exploration, *Current Sociology*, May 2007, Vol. 55(3): 343–366, International Sociological Association, SAGE, Downloaded from [csi.sagepub.com](http://csi.sagepub.com) by guest on January 29, 2013;
- Elliott, E. (1983) - *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Faculty Scholarship Series. Paper 2192. ([http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/2192](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2192)), (acedido em 8 agosto 2013);

- Essex-Lopresti, T. (2005) – *A Brief History of Civil Defense, Civil Defense Association, Great Britain, Derbyshire* in <http://www.civildefenceassociation.org.uk/> (acedido em 4 dezembro de 2013).
- EU (2008) - *Assessing the Potential for a Comprehensive Community Strategy for the prevention of Natural and Manmade Disasters - Final Report*, DV Environment, March 2008
- FLAD (2005) - *Prevenção, Detecção e Combate de Fogos Florestais - Seminário Internacional sobre Experiências bem-sucedidas de prevenção, detecção e combate de fogos florestais*, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa
- Fonseca, J. (2004) - *1755 O Terramoto de Lisboa*, Argumentum, Lisboa.
- Foucault, M. (2008) - *Segurança, Território, População*, Curso dado no College de France (1977-1978), Martins Fontes, São Paulo;
- Freitas, A. (2011) - *Evolução da Proteção Civil a nível Comunitário, Relatório do Núcleo de Apoio Técnico e Relações Internacionais da ANPC*, ANPC, Carnaxide;
- Furedi, F. (2007) - *From the Narrative of the Blitz to the Rhetoric of Vulnerability*, in *Cultural Sociology* 1:235, British Sociological Association, Sage Publications; The online version of this article can be found <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1749975507078189>
- Giddens, A. (1992) - *As Consequências da Modernidade*, Celta Editores, Oeiras;
- Giddens, A., (1999) - *The Director's Lectures, Runaway World: The Reith Lectures revisited*, Lecture 2: 17 November 1999 in [www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/2ReithLecturesRisk.pdf](http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/2ReithLecturesRisk.pdf), (acedido em 8 de Dez.2010);
- Henstra, D. (2010) - *From Co-operation to Coercion: The Design and Implementation of Intergovernmental Policy for Emergency Management in Ontario, 1990-2006*, Paper prepared for the *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*, Concordia University, Montreal, Quebec, Department of Political Science University of Windsor, Windsor, Ontario;

- HM Government (2009) – *Emergency Response and Recovery*, Non Statutory Guidance Accompanying the Civil Contingencies Act 2004, version 3.
- Hood, C., Rothstein, H. e Baldwin, R. (2001) - *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford University Press;
- Gilbert, C. (1995) – Studying Disaster: A Review of the Main Conceptual Tools, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November 1995, vol. 13, nº 3, pp.231-240, Research Committee on Disasters, International Sociological Association, Department of Sociology, University of North Texas, Denton;
- IDNDR (1994) - *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*. Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, 23-27 May 1994, IDNDR, UN Department of Humanitarian Affairs, Genève. ([http://www.unisdr.org/files/8241\\_doc6841contenido1.pdf](http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf) - (acedido em 8 janeiro de 2017))
- IPL (2011) - *Estudo sobre corpos de bombeiros voluntários, profissionais e mistos dos municípios e equipas de intervenção permanente (EIP's)*, Relatório técnico, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Leiria
- IRGC (2005) – *White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach*, International Risk Governance Council, Geneva;
- IRGC (2008) - *An introduction to the IRGC Risk Governance Framework*, International Risk Governance Council, Geneva;
- IRGC (2010) - *Risk Governance Deficits Analysis, illustration and recommendations*, (Policy Brief). International Risk Governance Council, Geneva;
- ISDR (2005) – *Hyogo Framework for Action 2005-2015: I S D R International Strategy for Disaster Reduction International*, Strategy for Disaster Reduction Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters; [www.unisdr.org/wcdr](http://www.unisdr.org/wcdr) (acedido em 11 janeiro de 2016)
- Jornal Oficial da União Europeia (2013) – *Decisão nº 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia;*

- Kapucu, N. (2009) - Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future.  
<https://training.fema.gov/hiedu/downloads/compemmgmtbookproject/comparative%20em%20book%20-%20chapter%20-%20emergency%20and%20crisis%20mgmt%20in%20the%20uk-disasters,%20lessons%20and%20recomm.doc> (acedido em 15 novembro de 2013)
- Kroll-Smith, S e Gunter, V. (1998) – Legislators, interpreters, and disaster: The importance of how as well as what is a disaster, pp 160-176 in Quarantelli, E.L. (ed) *What is a disaster? Perspectives on the Question*. Routledge, London;
- Kuipers, S., e Boin, A. (2015) - Exploring the EU's Role as Transboundary Crisis Manager: The Facilitation of Sense-Making during the Ash Crisis. In *European Civil Security Governance* (pp. 191-210). Palgrave Macmillan UK.
- Lagadec, P. (1994) - *Apprendre a Gérer les Crises, Société Vulnérable – Acteurs Responsables*, Les Éditions d'Organisation, Paris.
- Laranjeira, J. (1987) – “A protecção civil e a defesa nacional”, in *Nação e Defesa*, nº 44, Dezembro de 1987, Lisboa
- Lemke, T. (2001) - ‘The birth of bio-politics’: Michel Foucault’s lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality, *Economy and Society* Volume 30 Number 2 May 2001: 190–207, Taylor & Francis Ltd;
- Lima, M. (2008) - Tragédia, risco e controlo: uma releitura psicossocial dos testemunhos do terramoto de 1755, in *Análise Social*, vol. XLIII (1<sup>º</sup>), 7-28, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa.
- Lofstedt, R. (2011) - Risk Versus Hazard-How to Regulate in the 21st Century. *Eur. J. Risk Reg.*, 149.
- Lourenço, N., Craveiro, J., Rosário, J., Rodrigues, L., Machado, C., Mariz, A. e Fernambuco, A. (2002) - *As dimensões motivacionais e estruturais dos incêndios florestais*. ITECS 33. Lisboa: LNEC;

- Lupton, D. (2006) – Sociology and Risk, in *Beyond the Risk Society: Critical Reflections on Risk and Human Security*, Gabe Mythen and Sandra Walklate, Open University Press, McGraw-Hill Education, England;
- MAI (2003) - *Livro Branco dos Incêndios Florestais Ocorridos no Verão de 2003*, Gabinete do Ministro, Lisboa;
- MAI/SEPC (2007) - *Proteção Civil no Centro da Nova Segurança, Avaliação intercalar 2005-2207 e Mapa prospetivo 2008-2009*, Lisboa;
- Maniati, M. (2012) – *Civil Protection and European Governance: Investigating the diverging logics of the Member States and paving the way for the development of European Integration*, Master of Arts in Global Political Economy, Department of International Politics, City University, London
- Marchezini, V. (2009) – Dos Desastres da Natureza à Natureza dos Desastres, in Norma Valencio, Mariana Siena, Victor Marchezini, Juliano Costa Gonçalves (orgs.) *Sociologia dos Desastres – Construções, interfaces e perspectivas no Brasil (versão eletrónica)* RiMa Editora, Santa Paula;
- Mariani, M. (2004) - *Rapport d'Information déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, par la Commission des Lois Constitutionnelles de la Législation et de L'Administartion Générale de la République, sur la mise en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile*, Assemblée Nationale, Constitution du 4 Octobre 1958, Douzième Législature, n° 3686;
- Maskrey, A. (ed) (1998) - *Navegando entre Brumas – la aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al análisis de riesgo en América Latina*, La RED, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Lima, 1998
- May, P., Burby, R., Ericksen, N., Handmer, J., Dixon, J., Michaels, S. e Smith, D. (1996) – *Environmental Management and Governance – Intergovernmental approaches to hazards and sustainability*, Routledge, London;
- McLuckie, B. (1977) – *Italy, Japan, and the United States. Effects of Centralization on Disaster Response – 1964-1969*, Historical & Comparative Disaster Series, Disaster Research Center, University of Delaware, Delaware;

- Mendes, J. (2003) – *Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas*, CES, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (texto policopiado)
- Mendes, J. e Freiria, S. (2012) - *Risco de Tsunami em Portugal, Percepções e práticas*, Relatório elaborado para o Grupo de Trabalho de Investigação, Monitorização e Alerta Precoce de Tsunamis (GT-IMAT), Comité Português para a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (CP-COI). Osiris, Observatório do Risco, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Coimbra;
- Mendes, J. (2013) - As ondas de calor de 2003 em França e Portugal, in *Risco, Cidadania e Estado num Mundo Globalizado*, CESContexto, nº 3, Dezembro 2013, ESTUDOS, [www.ces.uc.pt/cescontexto](http://www.ces.uc.pt/cescontexto). (acedido em 23 de outubro de 2016)
- Mendes, J. (2015) - *Sociologia do Risco – uma breve introdução e algumas lições*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra
- Michaud, S., Corack, L. e Bernard, É. (2006) - *Le statut des Sapeurs Pompiers Volontaires du 21 ème Siècle*, <https://www.sos112.fr/.../sapeurs-pompiers/sapeur-pompier-volontaire-ou-professionne...> (acedido em 27 de abril de 2016)
- Militão, M. e Pinto, C. (2008) - Governamentalidade, cultura política e a reflexividade dos riscos sociais: o caso da política portuguesa de inclusão social, *Actas do VI Congresso Português de Sociologia*, Associação Portuguesa de Sociologia, Lisboa;
- Ministère de L'Intérieur, de L'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de L'Immigration (2016) - *Une Direction générale pour LA SÉCURITÉ CIVILE et LA GESTION DES CRISES*,. ([http://www.info-tsunami.fr/files/Plaqueette\\_DGSCGC.pdf](http://www.info-tsunami.fr/files/Plaqueette_DGSCGC.pdf)), acedido em 20 de julho de 2016)
- Monteiro, P. (2009) – Os riscos e o sistema europeu de Proteção Civil, in *Territorium*, nº 16, Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, Coimbra;
- Parker, D. e Handmer, J. (1992) – *Hazard management and emergency planning: Perspectives on Britain*, James and James Publishers, Ltda, New York.

- Peretti-Watel, P. (2006) – Société Assurantielle, Société du risque, ou Culture du Risque? *Revue Risques*.
- Perry, R. e Quarantelli, E.L. (ed) (2005) - *What is a disaster? New Answers to Old Questions*. Routledge, London;
- Quarantelli, E. (ed) (1998) - *What is a disaster? Perspectives on the Question*. Routledge, London;
- Quarantelli, E. (2000) – *Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Response to Disasters*, Preliminary Paper # 301, Disaster Research Center, University of Delaware;
- Renn, O. e Walker, K. (Eds) (2008) - *Global Risk Governance - Concept and Practice Using the IRGC Framework*, Springer, the Netherlands;
- Reynolds, J. (2012), The Political Economy of States of Emergency (June 30, 2012) - 14(1) *Oregon Review of International Law* (2012) 85-129. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2173535> (acedido em 1 dez. 2013).
- Ribeiro, M. (1995) – Sociologia dos Desastres, in *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, Nº 18, CIES, ISCTE, Lisboa;
- Rowe, G. e Frewer, L. (2005) – A Typology of Public Engagement Mechanisms, *Science, Technology & Human Values*, Vol. 30. Nº 2, Sage Publications (policopiado);
- Sahin, B., Kapucu, N. e Unlu, A. (2008) - Perspectives on Crisis Management in European Union Countries: United Kingdom, Spain and Germany, *European Journal of Economic and Political Studies*, Volume 1, Number 1. The Graduate School of Social Sciences, Fatih University, Istanbul;
- Santos, F. (1995) – Bombeiros portugueses - síntese de 600 anos de ação, in *Capítulo 1 de Bombeiros Portugueses, Seis Séculos de História, 1395-1995, Volume I*, Serviço Nacional de Bombeiros e Liga dos Bombeiros Portugueses, Lisboa;
- Santos, P. (2015) - A Gestão do Risco de Inundações em Portugal a partir da transposição da Diretiva Europeia 2007/60/CE, *Revista Electrónica de*

*Investigação e Desenvolvimento* Nº 4, Junho de 2015,  
<http://reid.ucm.ac.mz/index.php/reid/article/download/54/69> (acedido em 3  
de agosto de 2016)

- Silva, A. e Pinto, J. (orgs) (1987) - *Metodologia das Ciências Sociais*, Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, Porto
- Silva, C. e Pedro, M. (2016) - *Incêndio do Chiado. Um olhar técnico-operacional*, Câmara Municipal de Lisboa, Imprensa Municipal, Lisboa;
- Silva, L., Tavares, A. e Mendes, J. (2016) - Governação do Risco à Escala Local: autarcas de freguesia como atores de resiliência coletiva, *Conferência Internacional de Riscos Urbanos*, ICUR 2016, Lisboa
- Smismans, S. (2009) – European civil society and citizenship: complementary or exclusionary concepts, *Policy and Society* 28, ScienceDirect. Elsevier, Ltda;
- Somers, M. (2008) – *Genealogies of Citizenship – Markets, Statelessness and the Right to Have Rights*, Cambridge University Press;
- Tavares, A., Mendes, J. e Basto, E. (2011) - “Percepção dos riscos naturais e tecnológicos, confiança institucional e preparação para situações de emergência: O caso de Portugal continental”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 93 | 2011, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 15 julho 2015. URL: <http://rccs.revues.org/1380>; DOI: 10.4000/rccs.1380
- Tavares, A (2013) - Referenciais e modelos de governação dos riscos. [https://www.uc.pt/fluc/depgeotur/publicacoes/Livros/livro\\_homenagem\\_FR\\_ebelo/063\\_080](https://www.uc.pt/fluc/depgeotur/publicacoes/Livros/livro_homenagem_FR_ebelo/063_080) (acedido em 18 janeiro 2017)
- Tierney, K. (2012) - Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions, *Annual Review of Environment and Resources*. 2012.37:341–63, [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org). at [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org).
- Thywissen, K. (2006) - *Components of Risk - A Comparative Glossary*, SOURCE ‘Studies of the University: Research, Counsel, Education’ Publication Series of UNU-EHS No. 2/2006, Bonn;



- UNDRO (1980) - *Office of the United Nations Disaster Relief Co-Ordinator*, 1979, Natural Disasters Vulnerability Analysis, Report of Expert Group Meeting (9-12 July 1979, Geneva);
- União Europeia (2010) – *Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo;
- UNISDR (2015) - *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> (acedido em 12 janeiro de 2016)
- United Nations Development Programme (2013) - *Human Development Report 2013 - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, New York. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/human-development-report-2013/> (acedido em 21 dezembro de 2013).
- Van Asselt, M. e Renn, O. (2011) - Risk governance, *Journal of Risk Research*, 14:4, 431-449, Routledge, London (<http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2011.553730>)
- Vieira, P. (2006) - *Portugal: o vermelho e o negro. A verdade amarga e a dolorosa realidade dos incêndios florestais*, Pub. Dom Quixote, 1ª edição, 2006, Lisboa;
- Viret, J. (2012) - *La Nouvelle Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises*, FOCUS, ENSOSP: Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers, <http://pnrs.ensosp.fr/Plateformes/PNJ/Actualites/LA-NOUVELLE-DIRECTION-GENERALE-DE-LA-SECURITE-CIVILE-ET-DE-LA-GESTION-DES-CRISES> (acedido em 4 de janeiro de 2014);
- Waugh, W. (2000) - *Living with hazards, dealing with hazards: An introduction to emergency management*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- White, R. e Donoghue, J. (2002) – *Marshall, Mannheim and modern citizenship*, Refereed paper presented to the Jubilee conference of the Australasian Political Studies Association, Australian National University, Canberra (<http://arts.anu.edu.au/sss/apsa/Papers/white+donoghue.pdf> (acedido em 16 de junho de 2011)).
- World Bank - <http://data.worldbank.org/> (acedido em 21 dezembro de 2013).

World Risk Report (2012) -

[http://www.worldriskreport.com/uploads/media/WRR\\_2012\\_en\\_online.pdf](http://www.worldriskreport.com/uploads/media/WRR_2012_en_online.pdf)

(acedido em 6 setembro 2013)

Yin, R. (2003) - *Case Study Research – Design and Methods*, third Edition. Applied Social Research Methods Series, volume 5. Sage Publications, Thousand Oaks, USA

Zêzere, J., Pereira, S., Tavares, O., Bateira, C., Trigo, R. e Quaresma, I. (2014) - DISASTER: a GIS database on hydro-geomorphologic disasters in Portugal, *Natural Hazards Journal of the International Society for the Prevention and Mitigation of Natural Hazards*, Volume 72 Number 2, Springer (Author's personal copy).