

Gestão da Emergência. Estratégia de Planeamento de Exercícios: a Concepção

José Goulão Marques*

Resumo

Há várias *seguranças*, desde o *security* ao *safety*, passando por muitas outras (Privada, Intrusão, Terrorista, Bens, Financeira, Fiscal, Económica, Política, de Pessoas, Geopolítica, Ambiental, Informática, no Trabalho...), umas que já se conhecem e outras que ainda não. Porém, o reconhecimento teórico de algumas delas é redutor se não são testadas, verificadas e posicionadas num estágio mais ambicioso, a INTEGRAÇÃO (por exemplo, Gestão Integrada de Qualidade, Ambiente e Segurança – ISO 9001; ISO 14001; ISO 45001).

Existem aspectos comuns a todas as *seguranças*, uns mais desenvolvidos e conscientemente aplicados do que outros. O Planeamento é, sem dúvida, um exemplo, transversal e naturalmente imprescindível em todas elas.

Esta reflexão não pretende abordar o Planeamento das Seguranças, mas sim, e por agora, algo a jusante: Ferramentas de Validação de Segurança, na sua fase inicial de estruturação.

Como é que podem ser construídas? Através de Exercícios que treinam, testam e evidenciam fragilidades e identificam aspectos de melhoria, tendo por base mais o desempenho das Organizações (o técnico, o de conhecimentos e o de perícias) e menos os dos indivíduos, per si.

Palavras-chave: gestão, emergência, planeamento, metodologia, estratégia

* Engenheiro Naval, Especialista em Segurança de Pessoas e Bens e Investigador na área de Exercícios e Simulacros.

120 *Abstract*

There are a lot of *securities*, from *security* to *safety*, through many other (Private, Intrusion, Terrorist, Goods, Financial, Fiscal, Economic, Political, Environmental, Geopolitics, People, Computers, at Work...), some we have met before, others, probably, we haven't yet. However the theoretical recognition of some of them is a very short approach, if not really tested, checked and placed in a more ambitious stage: Integrated Security (Integrated Quality, Environmental and Safety Management – ISO 9001; ISO 14001; ISO 45001).

There are common aspects to all *securities*, some more developed and consciously applied then to others.

The planning is, undoubtedly, an example, transversal and naturally essential in all of them.

This paper is not intended to address the planning of all *securities*, but rather, and yet, something downstream: Security Validation Tools in its early stage of structuring.

How can they be built? Through exercises that train, test and demonstrate weaknesses and identify aspects of improvement, based on organizations performances (the technician, the knowledge and the skills) and less those of individuals, per se.

Keywords: management, emergency, planning, methodology, strategy

*Eu ouço, eu esqueço.
Eu vejo, eu lembro.
Eu faço, eu compreendo¹*
Confúcio

Em boa hora a Segurança, aqui implícita, foi alargada e está agora, como em muito poucos outros estabelecimentos de Ensino Superior, ligada e ampliada a âmbito mais vasto, mais ambicioso, inovador e completo.

Houve um despertar, consciente, para outra dimensão, coexistente no mesmo horizonte, não só por uma *abordagem integrada* à componente *safety*, mas pela vertente da sua validação que a *segurança contra incêndios*, nas suas *medidas de autoprotecção*², veio trazer, de há cerca de cinco anos para cá, através de legislação própria³, arrasando consigo as restantes *seguranças*, por lacunas ainda existentes de legislação nessas áreas.

«A Gestão da Emergência é uma actividade complexa constituída por um conjunto de metodologias, processos, procedimentos e práticas capazes de organizar os meios humanos e materiais, com vista à resposta mais ou menos eficiente para fazer face a uma situação de emergência que, por sua vez é uma ocorrência de uma ou mais situações não desejadas com origem em causas tecnológicas, naturais ou humanas, que podem ter como consequência danos graves ao nível humano, material, ambiental» (Macedo, 2007), ou... económico.

Convém distinguir do conceito de Urgência que é mais direccionado para a Tarefa e o da Contingência, mais relacionada com a Missão, mas

1. É fazendo que posso compreender a qualidade do que faço e se necessito de voltar a fazer para passar a ser melhor.
2. *Medidas de autoprotecção: plano de segurança, formação e simulacros*. Os simulacros são exercícios, normalmente de simulação total, o que não quer dizer que todos os outros tipos de exercícios também não se possam considerar *simulacros*, mas podendo ser também de simulação parcial e alguns deles até com forte componente realista. O que se simula são as *situações*; o que se treina e avalia são as *funções*.
3. "Decreto-Lei nº 220/2008, de 12 de Novembro". *Diário da República*, 1ª série, nº 220, 12 de Novembro de 2008, pp. 7903-7922; "Portaria nº 1532/2008 de 29 de Dezembro". *Diário da República*, 1ª série, nº 250, 29 de Dezembro de 2008, pp. 9050-9127; "Decreto-Lei nº 224/2015, de 9 de Outubro". *Diário da República*, 1ª série, nº 198, 9 de Outubro de 2015, pp. 8740-8774.

122 todos estes têm zonas comuns, de penumbra e, por vezes, de difícil individualização e que convém saber gerir.

Gerir *emergências* confere *segurança*, qualquer que ela seja. A implementação de *medidas de segurança*, qualquer que ela seja, mitiga situações de *emergência*.

A base da *gestão da emergência* assenta no *ciclo da emergência* (*prevenção, preparação, resposta e recuperação*) e os *exercícios*, embora enquadráveis a todo o *ciclo*, têm particular incidência na fase da *preparação*.

Existem varias abordagens à definição de *exercício*. Umas mais técnicas e direccionadas para a *avaliação* (Federal Emergency Management Agency – USA), outras mais nebulosas e cautelosas, direccionadas para o *treino* (Autoridade Nacional de Protecção Civil). Ambas válidas mas diversas, não só por priorizarem diferentemente aspectos da definição, mas também terão em conta as culturas dos povos alvo (mais pragmáticas as anglo-saxónicas e mais melindráveis e susceptíveis as latinas...).

Em qualquer caso uma outra abordagem – pessoal e, porventura, aparentemente mais romântica – também pode ser considerada. Com efeito, vejo os *exercícios* como viagens a um futuro que, normalmente, não desejamos vir a conhecer, onde se experimentam e treinam situações complexas para que, se um dia o viermos a viver, aquelas situações nos sejam familiares, porque *já lá estivemos*, no passado, e as experimentámos, e tiramos lições, introduzimos correcções e ficámos melhores do que éramos.

É bom que nos preparemos para aquela viagem.

A componente de Treino deverá anteceder a da Avaliação e ir crescendo de relevância ao longo de um *programa de exercícios*, ao mesmo tempo que a da Avaliação deverá crescer, principalmente como *medida* da qualidade do esforço produzido e não como aspecto negativo, potencialmente punitivo.

Os Exercícios de Emergência são acontecimentos ou realizações de validação de planos e/ou procedimentos⁴ e podem dar-nos indicações preciosas sobre a competência da Organização em resolver tarefas de *urgência*, face a situações de *emergência*. Indicam-nos, potencialmente, tanto mais se forem bem planeados e melhor conduzidos, as áreas

4. Porque não de Um Plano Estratégico? de Curso? de Unidade Curricular?

onde *estamos bem* e outras onde *podemos melhorar* ou seja, o estado de preparação da organização para fazer face a situações tanto esperadas como inesperadas.

Todos os exercícios assumem variantes do tipo *básico* ou do tipo *avanzado* e várias perspectivas, abrangências, assunções e artificialidades que, se combinados, formam diferentes tipos de outros exercícios, podendo contemplar mais de 14 opções⁵ diferentes e embora tenham quase sempre, uma componente de treino e outra de avaliação, esta é praticamente, inexistente⁶ de forma profissional, com bases métricas e de ponderação objectivas e subjectivas.

1. Metodologia

Que metodologia se usa e que cuidados a investir na realização de um exercício? Para se conseguir realizar um exercício proveitoso, com qualidade e competência, há que *saber saber* e, mais do que isso, *saber fazer*.

Primeiro de tudo tem de se conhecer a razão de ser do exercício. Saber-se *onde estamos, para onde queremos ir e porque caminho*, preferencialmente sob os critérios de decisão da *aceitabilidade, adequabilidade e exequibilidade*.

Há múltiplas abordagens de *planeamento de exercícios*, todas elas com inúmeras tarefas (cerca de vinte) a ter em conta nas diferentes formas de abordagem e que são várias, devendo salientar-se, pelo menos as seguintes:

- Revisão/estudo do Plano: A análise do Plano⁷, a testar, validar e exercitar, ajuda a identificar conflitos, confusões, seleccionar tipos de exercícios, definir a Finalidade e formular os Objectivos sobre:

5. A Federal Emergency Management Agency (FEMA) indica, como referência, uma duração de 18 meses de fecho de um ciclo completo de exercícios (Programa de Exercícios) desde os aparentemente mais simples (Seminário) aos mais complexos (Simulacro *multi-site*), passando pelos de Procedimentos ou Sectoriais, pelos de Decisão (tipo *Table Top Exercise* – TTX - *brainstorming*), ou pelos Funcionais (tipo *Command Post Exercise* – CPX).
6. Assunto melindroso de dialéctica complexa entre várias componentes (cultural, social, profissional e comercial).
7. Por razões diversas, algumas organizações, que não dispõem de estrutura interna de Treino e Avaliação ou a não a usam pontualmente, não disponibilizam os Planos, na íntegra, a entidades externas de consultoria (onde, nesse caso, se enquadram as equipas de Planeamento e Condução).

124

- Quais os cenários;
- Quais os recursos necessários;
- Qual o nível e qualidade da Instrução e Treino do pessoal envolvido.
- Confirmação da Avaliação das Necessidades
 - Riscos existentes;
 - Identificação das ameaças;
 - Identificação do core business;
 - Vulnerabilidades apercebidas;
 - Zonas de esforço de Treino;
 - Próprias.
- Constituição de Equipas⁸
 - Planeamento;
 - Condução;
 - Avaliação;
 - Seguimento de introdução de Medidas Correctivas.
- Capacidade para Conduzir um Exercício
 - Recursos (pessoais e materiais);
 - Competências;
 - Orçamento;
 - Tempo;
 - Instalações;
 - Apoio.

8. Planeamento, Condução (Direcção, Controlo, Simulação, Avaliação, Observação), Seguimento Medidas Correctivas, outras.

- Capacidade para Avaliar Desempenhos
 - Experiência;
 - Metodologia;
 - Objectividade;
 - Métrica.
- Calendarização: Com base no Programa estabelecido, mas em constante revisão e adaptação⁹.
- Obtenção de Apoio¹⁰: A obtenção de apoio é, por vezes, ingrata e difícil. Algumas chefias tendem a encarar o tempo utilizado na preparação e realização de exercícios como um gasto e não, como se deveria esperar, um investimento. Utilizar tempo a treinar para algo que se quer que nunca aconteça e, provavelmente nunca virá a acontecer, pode ser antinatura e resfriar dinâmicas nas louváveis opções de preparação de exercícios. Uma Directiva de Exercício (tal com as utilizadas nos exercícios sob a égide da ANPC), ao mesmo tempo que dá importância ao exercício, anuncia-o à organização e dá-lhe estímulo, peso institucional e operacional.
- Imputação de Custos e Responsabilidades: Deve ficar resolvido tão cedo quanto possível. Há custos esperados e inesperados, potencialmente ao nível do pessoal e tanto directos como indirectos¹¹.
- Preparação de Documentação
 - Mensagens (meio de injeção e simulação de eventos);
 - Impressos (Guião, Grelhas; Listas de Verificação, Registos de Problemas, Briefing/Debriefing);

9. Um desempenho menos conseguido, numa determinada fase do Programa de Exercícios, pode levar a inflexões e voltarem a repetir-se tipos de Exercícios de fases anteriores.

10. Preferencialmente do Responsável de Segurança.

11. Acidentes; Substituições temporárias (transferência ou contratação de pessoal); Seguros de cobertura.

- Plantas/Quadros/Diagramas;
- Manuais;
- Doutrina;
- Planos (ex: do Exercício; de Controlo, de Avaliação; do Participante e outros).

2. A Estratégia

Dentro das múltiplas abordagens existentes, destacam-se três:

1. Sequência de Tarefas (antes, durante, depois do Exercício);
2. Categoria da Tarefa e Fase do Exercício (antes, durante, depois do Planeamento e Avaliação);
3. Etapas de Implementação¹²;
 - Estabelecimento da Base;
 - Desenvolvimento o Exercício;
 - Condução do Exercício;
 - Critica e avaliação do Exercício;
 - Introdução das Medidas Correctivas.

Independentemente de qualquer destas abordagens ser válida, a das Etapas de Implantação parece ser mais lógica e disciplinada e menos complexa para explanação e, talvez por isso, também mais utilizada.

A Estratégia da Concepção de um exercício, integrada no conceito abrangente do Planeamento (que deverá envolver todas as Etapas da Implantação), consiste, de forma mais evidente e objectiva, nas duas primeiras etapas, fundamentais, estruturantes e invariavelmente trabalhosas¹³: (1) o Estabelecimento da Base e (2) o Desenvolvimento do Exercício.

12. Também se designa pelo Processo de Criação e Concepção de um Exercício.

13. Podem durar várias semanas a concretizar. Implicam bastante profissionalismo, como aliás todo o Processo.

Estas duas etapas são determinantes no sucesso, não só de um exercício, mas também de um Programa de Exercícios¹⁴. 127

No caso vertente do resultado desta investigação, e no âmbito da Preparação para a Emergência, pretende despertar-se os potenciais planeadores de exercícios¹⁵ para a necessidade competente e complexa desta *arte*.

Quanto melhor estivermos preparados, menos complicadas serão a *resposta* e a *recuperação*.

Então, *como se faz? Por onde se começa?*

3. As Etapas

3.1. Estabelecimento da Base

Consiste na base de construção do edifício. É o conjunto dos alicerces, de medidas a adoptar quando se inicia o Processo.

São considerados oito aspectos que nos ajudam a esclarecer *onde estamos* e facilitam a orientação e caminho a seguir:

- Revisão e reavaliação do Plano a validar;
- Reavaliação de Necessidades;
- Confirmação da Capacidade da Organização para Conduzir um Exercício;
- Definição do Âmbito do exercício;
- Confirmação do Tipo de exercício;
- Imputação e confirmação de Custos e Responsabilidades;
- Aproximação ao consenso da Finalidade;
- Obtenção de Apoios e Publicitação o exercício.

14. Sequência abrangente de exercícios de grau de ambição e dificuldade evolutivos, em que cada um assenta nas lições aprendidas do anterior. Não são necessariamente do mesmo tipo, nem terão as mesmas Finalidades e Objectivos.

15. Ou, como já referido, qualquer outra actividade de Planeamento não reduzida a exercícios. Esta metodologia, embora aplicada à Segurança, pode ser aplicada a qualquer outro tipo de actividade, o que a torna interessante como ferramenta de Gestão e validação dessa Gestão

3.2. Desenvolvimento do Exercício

Para se ter a noção da sua relevância, indicam-se os passos¹⁶ característicos da sua genética e a merecerem muita atenção e imperativa dedicação – *trilha-se o caminho e escolhe-se o destino*:

- Reavaliação das Necessidades¹⁷: Um estudo sistemático (permanente e aparentemente repetitivo) da situação define necessidades de treino e avaliação de desempenho da organização, revela problemas que se querem tornar em tarefas a resolver e não obstáculos intransponíveis. Parte-se de fragilidades evidenciadas em registos de segurança para o desenho de exercícios a escolher.
- Definição do Âmbito: Como não se pode testar tudo, a toda a hora, em todas as circunstâncias, há que estabelecer limites e assuntos identificados na Avaliação de Necessidades. Há que estabelecer prioridades e fazer escolhas.
- Definição da Finalidade: A Finalidade tem uma abrangência estratégica. É um objectivo global que se vai desmultiplicar em objectivos específicos de abrangência tática que se dividem em Terminais ou Principais / de Aptidão ou Secundários.
- Definição dos Objectivos: Um objectivo tem uma abrangência tática. É a base da observação do desempenho dos Elementos Participantes. Muitos objectivos tornam-se evidentes por ocasião da Avaliação de Necessidades, quando a Equipa de Planeamento identifica as áreas que necessitam de melhoria. Os Objectivos andam de mão dada com a Finalidade, focalizados no desempenho, devendo estarem presentes em todas as fases de concepção de um exercício.
- Estabelecimento do Cenário: Um exercício é uma estória que simula uma situação, baseada num cenário (num *pano de fundo* que identifica o acontecimento) que se vai desenvolvendo a partir de um outro inicial, com uma narrativa que segue um determinado guião. O Cenário pode ir sendo desenvolvido, mas

16. Normalmente oito, mas poderão ser menos, conforme o grau de dificuldade e de ambição postos no Planeamento.

17. Por vezes pode haver a sensação que se repetem passos e etapas. Na verdade não são repetições, mas sim confirmações e solidificações que se vão tentando manter actualizadas ao longo de todo o Processo, principalmente nas reuniões preparatórias e de Planeamento que podem ascender a mais de uma dezena.

manter-se a base, ou o cenário pode ir mudando e o ambiente (a base) também.

- **Listagem de Eventos:** Os Eventos são as ocorrências que vão fazendo seguir a estória, baseada num guião, compondo-o. Dão origem aos incidentes. Os eventos injectados pelos simuladores não são avulsos e intempestivos mas sim acções que levarão os Elementos Participantes a respostas ordenadas (Acções Esperadas no Plano) e baseados nos Objectivos identificados. Devem estar, sempre, relacionados com os Objectivos, descrever situações, simular acções e expor assuntos por resolver, entre outros.
- **Listagem de Acções Esperadas:** As Acções Esperadas são as respostas baseadas no Plano, acreditando que os Elementos Participantes as venham a realizar. A diferença entre as Acções Esperadas e as efectivamente realizadas pode dar contributos para uma métrica de avaliação.
Tal como os eventos, as Acções Esperadas estão intimamente relacionadas com os Objectivos. Os Eventos, injectados por várias formas (normalmente, por mensagens, quer escritas quer faladas, quer *sopradas*) e as Acções Esperadas têm por base os Objectivos e são integrados num Guião (também designado por *Lista Global de Eventos* – LGE), disciplinado por uma Fita de Tempo observadas em explícitas orientações de Condução.
- **Preparação de Documentação:** É uma designação muito abrangente e que engloba todos os documentos de suporte às equipas tanto de Planeamento como de Condução e inclui o Guião, os Documentos do Exercício (Plano do Exercício, Plano de Controlo, Plano de Avaliação, Resumo do Exercício, Manual do Participante), as Listas de Verificação, as Grelhas de Avaliação, manuais, referências técnicas, logísticas, humanas, as mensagens e todo o tipo de impressos necessários.

Conclusões

É importante enfatizar, quer por experiência própria (participação em várias centenas de Exercícios), quer pelas recomendações bibliográficas, que uma boa *partida (estabelecimento da base)* e *velocidade segura e controlada (desenvolvimento do exercício)* na fase de

- 130 Planeamento/Concepção de um exercício, contribuirão, decisivamente, para um bom Treino, uma boa Execução, levando a uma necessária Avaliação que conduzirá, inevitavelmente, a boas e úteis *lições aprendidas* e à potencial introdução de *medidas correctivas* acompanhada por organização competente, consciente e determinada (requisitos de sucesso). E este desiderato é válido para qualquer actividade em que faça sentido conceber um exercício, uma validação, um Teste, obter um contributo para tomada e ajuda à decisão.

Poderemos planear exercícios sem abordar seriamente aquelas etapas, sem trabalho de equipa, confiando no trabalho solitário de um curioso, supostamente *experiente*?

Será a grande diferença entre a proficiência, eficácia, eficiência, profissionalismo e a suposta habilidade.

E há tanto ainda para reflectir, desde a tipificação dos exercícios à Condução, Avaliação (Métricas e Ponderações), Relatórios, Seguimento de Medidas Correctivas e a complexa dialéctica entre as vertentes Comercial e Profissional.

Possivelmente numa ou noutras futuras oportunidades!

Bibliografia

- FEMA [Federal Emergency Management Agency] (2006). *IS 139 Course*. Washington: Federal Emergency Management Agency.
- FEMA (2007). *IS 120 Course*. Washington: Federal Emergency Management Agency.
- Macedo, M. (2007). *Apontamentos de Gestão da Emergência*. Sintra: Escola Nacional de Bombeiros.
- Marques, J.G. (2006). *Planeamento Programação, Concepção, Desenvolvimento e Avaliação de Exercícios*. Sintra: Escola Nacional de Bombeiros.
- Marques, J.G. (2008). *Planeamento Programação, Concepção, Desenvolvimento e Avaliação de Exercícios*. Lisboa: Instituto Superior de Educação e Ciências.
- Phelps, R. (2012). *Emergency Managements Exercises: From Response to Recovery*. San Francisco: Chandi Media.