

PROTEÇÃO CIVIL: UM NOVO PARADIGMA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

DUARTE CALDEIRA

Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil

Na sequência de uma tendência verificada nas duas últimas décadas do século XX, no decorrer das quais os países europeus apostaram na descentralização administrativa como componente essencial do processo de construção da Democracia e do Estado Democrático, os municípios portugueses assumiram um papel essencial no desenvolvimento das comunidades locais e na resolução de muitas das suas necessidades.

De modo progressivo, nos últimos 36 anos, a sua intervenção alargou-se e diversificou-se, respondendo às exigências de uma sociedade e de uma economia em continuada transformação.

A referida evolução implicou, necessariamente, a adoção de novas políticas municipais, influenciadas por novas prioridades, novos sistemas de gestão da “coisa pública” e novos atores.

Entre as principais prioridades incorporadas na ação dos municípios, contam-se a educação, a saúde, a solidariedade social e, mais recentemente, a proteção civil.

De uma forma geral, a problemática das políticas públicas a nível local, no que concerne à área da proteção civil, ganhou maior relevância aquando da ocorrência de acidentes graves ou catástrofes e da consequente constatação dos seus efeitos.

Nesta evidência encontramos justificação para a diversidade de soluções organizativas e o grau de afetação de recursos, por iniciativa dos decisores autárquicos, inerentes às atribuições de proteção civil.

Nos municípios que foram afetados por ocorrências de média ou grande dimensão – material e/ou humana – a proteção civil passou a ser encarada pelos autarcas como prioridade, em paralelo com outras dimensões da vida da comunidade municipal.

Noutros municípios, a adoção e desenvolvimento de uma estratégia de proteção civil foi quase sempre pressionada pela ação das oposições.

Nesta equação, constatamos ainda outra variável: a perceção pessoal de alguns Presidentes de Câmara quanto à temática da proteção civil, facto que motivou a integração desta área da governança autárquica na agenda política local.

Há também municípios para os quais a proteção civil é uma prioridade política inferior às outras, como por exemplo as acessibilidades, a educação e a solidariedade social, limitando-se, por isso, a cumprir as obrigações formais.

Finalmente, há alguns municípios que entendem que a proteção civil é um problema nacional e, como tal, deve ser assumida pelo Estado central.

A ação dos municípios, neste como noutros domínios, deve ser equacionada no contexto dos conceitos de competência e legitimidade.

A competência reflete-se nos poderes funcionais formalmente conferidos pela lei.

A legitimidade expressa-se na missão que os municípios possuem de satisfazerem as necessidades locais, em representação dos cidadãos que, para o efeito, lhes conferiram mandato, através do exercício do voto.

Perante o quadro descrito e tendo por base a análise do funcionamento e a avaliação das políticas de proteção civil adotadas pela generalidade dos municípios, ou falta delas, impõe-se um novo paradigma, na perspetiva duma nova dimensão do desenvolvimento local.

Urge esboçar uma estratégia global de proteção civil, inserida numa nova abordagem do desenvolvimento local, do qual a primeira constitua um instrumento indissociável do segundo, incorporando numa visão mais abrangente os domínios do *safety* e do *security*.

Para que esta mudança se processe, de forma global e harmoniosa, é necessário dotar os municípios de capacidade técnica e sustentabilidade financeira para que possam assumir, em pleno, as responsabilidades que estão atribuídas pela Lei de Bases de Proteção Civil (Lei n.º 27/2006 de 3 de julho) e pela Lei n.º 65/2007 de 12 de novembro que define a “Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil e competências do comandante operacional municipal”.

Os dois diplomas anteriormente referidos não devem ser considerados como “bíblias sagradas”, logo transformados em dogmas intocáveis, sem possibilidade de serem

aprofundados e melhorados. Mas não devem igualmente ser remetidos à condição de monos de prateleira, que todos conhecem, mas aos quais muito poucos ligam.

O modelo de proteção civil consubstanciado nestes dois diplomas, aos quais se deve acrescentar o Decreto-Lei n.º 134/ 2006 de 25 de julho, que instituiu o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), possui coerência sistémica.

Porém, considera-se que o atual modelo de sistema enferma de um pecado original, ao corporizar uma visão doutrinária centralista, que reforçou a autoridade do Estado, mas retirou ao sistema a mais-valia da proximidade, alicerçada no princípio da subsidiariedade, enquanto valor estruturante.

Defende-se, por isso, uma revisão da Lei n.º 65/2007, que permita uma adequação do sistema a um novo paradigma de responsabilização dos municípios nesta importante vertente da gestão municipal.

Torna-se indispensável separar estruturalmente as atribuições e competências do Estado central e dos municípios, mas simultaneamente garantir uma articulação eficaz, que, neste momento, não se verifica, entre estes dois níveis.

Este diploma possui alguns equívocos graves, na forma e no conteúdo.

Veja-se como exemplo típico dum equívoco a criação da figura do Comandante Operacional Municipal (COM).

Com exceção dos incêndios florestais, a quase totalidade das ocorrências registadas nos territórios municipais são resolvidas com os meios operacionais disponíveis a este nível.

As funções dos atuais COM são essencialmente de natureza logística, na resposta de emergência e de articulação entre os vários serviços da Câmara, em especial nas ações de Planeamento e Prevenção de Risco, para além da assessoria do Presidente da Câmara ou do vereador com competências delegadas na proteção civil municipal.

O que não se entende é porque se há de designar esta importante função da estrutura municipal como Comandante Operacional Municipal, em vez de, por exemplo, Diretor Municipal de Proteção Civil, uma vez que o COM não comanda ninguém, mas, pela natureza do seu conteúdo funcional, articula muita gente.

No domínio da estrutura operacional do Sistema, julga-se essencial definir um comando vertical, do topo à base (o que não se verifica atualmente com os COM).

Assim, propõe-se uma solução: a criação de Comandantes Regionais, dependentes do Comando Nacional de Operações de Socorro da ANPC, tendo por base as 28 NUT III existentes no território do continente, numa perspetiva de continuidade de risco e de agregação intermunicipal.

Esta medida implica a eliminação da estrutura distrital de Comando Operacional e não pressupõe qualquer aumento de encargos para o erário público, pois apenas haverá necessidade de alterar a estrutura de recursos humanos e não, necessariamente, de reduzi-la.

Admite-se também como necessário a revisão dos perfis funcionais para o exercício das funções em causa, numa lógica de competências e qualificações, com consequente elevação do padrão técnico dos detentores de cargos.

Desafiados pela sociedade e pela dinâmica dos riscos e vulnerabilidades que esta encerra, somos convocados a conceber novos paradigmas e modelos de organização, gerados por conceitos doutrinários racionais e consistentes.

Para novos problemas exigem-se novas soluções.

Mas as soluções só serão novas se forem orientadas por motivações de serviço público, sem constrangimentos economicistas, quase sempre impulsionados pela falta de consciência dos decisores políticos.

Assim, coloca-se uma questão central: como transformar a proteção civil numa área das políticas públicas politicamente relevante, socialmente reconhecida, profissionalmente qualificada e operacionalmente mais eficaz?

A esta questão responde-se do seguinte modo: construindo um novo paradigma, inserindo-o numa dinâmica estratégica de desenvolvimento local.

Assim, propõe-se:

1. Tornar o sistema municipal de proteção civil mais robusto, através da melhoria da sua eficácia e eficiência, flexibilizando a sua estrutura e ajustando-a à realidade e dimensão de cada município, introduzindo uma base intermunicipal para o adequado tratamento de riscos e vulnerabilidades comuns.
2. Definir perfis funcionais e profissionalizar os quadros que desempenham funções nos Serviços Municipais de Proteção Civil, garantindo o permanente reforço das competências destes.
3. Promover programas, estudos técnicos e científicos sobre os riscos que ameaçam o território municipal e intermunicipal, enquanto base para a definição de ações tendentes à prevenção, mitigação, preparação e resposta de emergência.
4. Incorporar a Proteção Civil como variável do processo de gestão municipal e de construção da resiliência do respetivo território.

5. Promover a constituição de grupos de voluntários organizados, para participação em ações de voluntariado de proteção civil, em especial junto das juntas de freguesia, IPSS, paróquias e corpos de bombeiros, promovendo o envolvimento dos cidadãos na construção da resiliência da comunidade.
6. Alterar o sistema de resposta vigente, substituindo a organização de base distrital por um novo modelo de natureza regional tendo por base uma estrutura intermunicipal, correspondente às NUT III.

Estas 6 medidas de natureza estratégica que foram identificadas, esbarram com alguns obstáculos, em particular num contexto de crise marcado pela imprevisibilidade.

Para implementar este novo paradigma não são necessários mais recursos financeiros.

É, sim, necessário potenciar plenamente e de forma racional os recursos atualmente disponíveis.

Faça-se uma análise integrada numa ótica custo-benefício do atual modelo do sistema e concluir-se-á que é possível fazer mais e melhor, sem que isto signifique aumentar os recursos públicos inscritos nos Orçamentos para este efeito.

A questão essencial é cultural. É a este nível que se exigem mudanças profundas da parte dos três grupos de atores que podem viabilizar um novo modelo sistémico: comunidade técnica e científica; decisores políticos e cidadãos em geral.

Só será possível vencer este grande desafio se os interesses dos cidadãos forem colocados como prioridade, da parte de quem exerce mandatos democráticos de governação, a nível central ou local.

Faça-se um debate sobre esta matéria, projetando-o muito para além dos temas recorrentes, das questões processuais e legais associadas ao mero exercício do poder.

Dê-se a voz aos cidadãos no processo de planeamento e gestão dos mecanismos que garantem a sua proteção e segurança, fazendo-os participar das decisões sobre o que lhes diz respeito.

Todos os sinais emitidos pela sociedade, nos últimos tempos, confirmam que esta é a vontade dos portugueses.

Aproveitemos então esta dinâmica que os cidadãos revelam, para que se assumam como o elo mais forte do Sistema de Proteção Civil.