

territorium



18

Afirmar as Ciências Cindínicas

O SOCORRO EM PORTUGAL. ORGANIZAÇÃO, FORMAÇÃO E CULTURA DE SEGURANÇA NOS CORPOS DE BOMBEIROS,
NO QUADRO DA PROTECÇÃO CIVIL¹

Margarida Queirós

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território e Centro de Estudos Geográficos
Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade
1600-214 Lisboa
margaridav@campus.ul.pt

297

A dissertação *O socorro em Portugal. Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da protecção civil*¹ é um trabalho de investigação conduzido por António Duarte Amaro, em 2009 - discutido publicamente em 2010 - que se revela na actualidade oportuno e louvável por quatro razões fundamentais.

Em primeiro lugar, o *risco*² é indispensável para a compreensão da agência humana; esta pressupõe que as sociedades humanas são capazes de actuar de uma forma estratégica ligando as suas decisões aos resultados. O sociólogo alemão Niklas Luhmann (1990; 1995) postulou que o comportamento humano simplesmente será compreensível se soubermos e explorarmos que opções (contingências) os actores seleccionam antes de agir.

Em segundo, o risco joga um papel maior nas teorias contemporâneas acerca das sociedades pós-modernas; não foi por acaso que Ulrich Beck (1992; 1998) chamou ao seu livro *The Risk Society*, contribuindo para o debate alargado sobre a natureza do risco nas sociedades contemporâneas, envolvendo simultaneamente académicos e profissionais “do risco” na reflexão sobre o *antes, durante e depois* (Ascher, 2010: 33).

Em terceiro lugar, o incontornável Paul Slovic (2007: xxxvi) tem ensinado que o risco *não existe por ai*, é uma construção que nos ajuda a *compreender os perigos e incertezas da vida*; apesar de os perigos serem reais, não existem riscos objectivos, eles têm uma natureza subjectiva e contextual. Mesmo as avaliações do risco mais simples assentam em modelos teóricos, cuja estrutura é subjectiva e baseada em pressupostos e cujos *inputs* dependem de julgamentos, e estes interferem nas soluções e acções concebidas pelas instituições. Por isso, as construções sociais do risco, sejam elas simples ou sofisticadas, ou os valores e as diferenças culturais na sua conceptualização, têm influenciado a investigação e a reflexão, sendo reconhecido que existem poucos domínios onde a teorização e o empirismo obrigatoriamente se ligam: o risco é uma delas.

Por fim, o risco é por natureza um tema integrador, no entender de Susan Cutter *et al.* (2000), verdadeiramente transdisciplinar, exigindo um pluralismo metodológico e um conhecimento alicerçado no espaço.

No seu conjunto, estes fundamentos remetem para a pertinência do tema de investigação. Muito embora o *título* da dissertação não se refira directamente ao risco, é sobre ele que trata. De formas muito variadas, a sociedade contemporânea alargou o número e a complexidade das actividades que se sabe conterem riscos de degradação da qualidade de vida; a tecnologia expandiu-se, a organização social tornou-se mais complexa e inter-relacionada, o conhecimento científico aprofundou-se. Com efeito, o desenvolvimento da ciência, da técnica e a circulação acelerada de informação, amplificaram os riscos (Kasperson *et al.*, 1988), abrindo novas possibilidades mas também aumentando os danos (associados à poluição, depleção de recursos naturais e difusão instantânea da notícia, amplificando a visão de um mundo perigoso), criando novas relações com o risco. Em resposta, instituições, programas, acções e medidas para avaliar e gerir o risco estão em crescimento, mas também se debatem com crescentes situações diferenciadas e mutáveis.

É cada vez mais raro que os actores, neste caso em particular, os Corpos de Bombeiros, possam recorrer a uma experiência directa ou a um saber operativo já constituído para enfrentar uma situação, pois esta tem cada vez menos hipóteses - em termos estatísticos - de já ter acontecido ou de se repetir: recorrer a uma rotina, a uma receita ou a uma tradição não parece resolver a complexidade de situações com que a instituição “bombeiros” se depara nos dias de hoje. É esta mudança de rumo da *sociedade do risco* que dá lugar central às preocupações com a segurança e a confiança e que destaca a ambição de colocar em prática estratégias para *dominar o futuro* (Ascher, 2010). Ora, as estruturas nas quais os bombeiros se inserem estão dramaticamente colocadas em causa por não responderem eficazmente

¹ Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto, em 3 de Maio de 2010, realizada sob a orientação científica dos Profs. Drs. Fantina Tedim (Universidade do Porto) e Luciano Lourenço (Universidade de Coimbra)

² O risco aqui entendido como exprimindo a possibilidade de ocorrência de consequências gravosas, económicas e sociais.

a este desafio: como o próprio autor da dissertação sublinha, a seu modo, na própria conclusão, os bombeiros, quer pelo défice de formação contínua qualificada, quer pelas suas complexas estruturas organizacionais e de comando, por menosprezarem no seu seio a cultura de segurança, se encontram em apuros por se não terem adaptado, com a rapidez que lhes exige a sociedade do risco. E o autor refere-se aos 432 corpos de bombeiros no Continente, cada qual com a sua história, tipologia, evolução e grau de desenvolvimento.

Assim, as 18 questões às quais Amaro procura resposta estruturam-se em torno de uma interrogação principal: *no quadro da protecção civil, o modelo de voluntariado existente, enquanto alicerce de resposta dos corpos de bombeiros, às exigências do socorro quotidiano, registará défices quanto à disponibilidade, formação e segurança dos agentes?*

Amaro afirma que as respostas procuradas às suas interrogações visam permitir, por um lado, uma análise das principais fragilidades do actual sistema organizacional de socorro, ancorado nos corpos de bombeiros ditos voluntários, sobretudo ao nível da primeira intervenção, comparando-a com a realidade dos corpos de bombeiros profissionais; por outro, com este conhecimento apresenta propostas concretas para ultrapassar as actuais vulnerabilidades e estrangulamentos organizacionais de uns e de outros (Amaro, 2009: 33-35).

E para evitar confusões, o autor partilha com o leitor a sua preocupação maior: *o voluntariado, consciente, autêntico e com espírito profissional, não está, nem poderia estar, em causa, em si mesmo, e tem ainda força suficiente e bastante para se revigorar e reinventar, sem as exageradas exaltações do passado que tendem a valorizar as qualidades e a esquecer os defeitos.* Todavia, sublinha um certo desassossego quanto à *continuidade do fluxo de voluntários, mormente em zonas de menor desenvolvimento*, devido às alterações demográficas e socioeconómicas observadas no país (Amaro, 2009: 399). Neste quadro, os jovens disponíveis actualmente para servir nos bombeiros não são, como eram, esmagadoramente assalariados rurais, agricultores ou operários de uma sociedade agrícola ou industrial.

A propósito, um ponto marcante da dissertação corresponde à identificação da figura “muito portuguesa do cidadão-bombeiro” como elemento privilegiado na relação de proximidade com as comunidades, verdadeiro sujeito, protagonista autónomo, vindo de onde vier, deve conter a *sensibilidade voluntarista* e a *competência para prevenir e salvar*. Surge assim o “território das comunidades”, salientando-se a importância do conhecimento geográfico, não apenas para compreender a organização e as estruturas locais da protecção

civil (dos Corpos de Bombeiros) nos lugares onde se insere, mas também determinante para assimilar o que torna os espaços vulneráveis. Aqui infelizmente Amaro não aprofunda o conhecimento acerca da *vulnerabilidade dos lugares*, largamente moldada pelos factores biofísicos e sociais, mas também amplamente composta pela dependência das populações em redes de infra-estruturas, equipamentos e serviços de protecção civil.

Embora inegavelmente conhecedor profundo da organização dos Corpos de Bombeiros, o autor desta investigação, por um lado, por não consegue distanciar-se do seu sentimento de *bombeiro sem farda* (Amaro, 2009:36) e de ter procurado incessantemente a justificação dos seus argumentos num registo talvez mais político do que científico. Por outro lado (e lamentavelmente), não aprofunda a informação que detém sobre a própria estrutura social e económica dos elementos humanos que constituem o edifício dos Corpos de Bombeiros no que respeita à sua composição específica (estado civil, idade, sexo, grau de escolaridade, rendimento, anos de prática no “ofício”, outras actividades desempenhadas...) e esquece as características dos territórios em que se inserem (povoamento disperso, percentagem de áreas florestais, segunda residência, população urbana, divisão da propriedade, grau de abandono dos agro-sistemas tradicionais, ciclo hidrológico, biomassa e características lenhosas, regime de ventos, etc.), para demonstrar as razões da sua *vulnerabilidade intrínseca*, o que decerto traria, à luz do conhecimento das ciências que estudam o risco, uma maior compreensão da sua desadequação à realidade. E afinal esta era uma promessa que nos faz logo de início...

O socorro em Portugal. Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da protecção civil apresenta-se, porém, como documento crítico sobre o quadro de actuação estratégica global da Protecção Civil em Portugal e, sobretudo, sobre o quadro de actuação local referente aos Corpos de Bombeiros. E apesar da bem documentada história das suas origens, muito espanta ao leitor atento, porém, que o seu autor não aborde claramente a revolução desta instituição no contexto da integração de Portugal na União Europeia, o que em boa parte explicaria a profusão de figuras legais sobre a Protecção Civil nos últimos 20 anos em Portugal (surgidas de uma política “intrusiva”, formulada de “cima para baixo”); esta constituiria um bom recurso explicativo para justificar as críticas que vai estabelecendo ao longo das cerca de 450 páginas que dão corpo à argumentação e que se poderiam alicerçar na ideia de que o edifício dos corpos de bombeiros se ergueu historicamente de baixo para cima, colidindo com a lógica actual de estruturação da protecção civil emanada das estruturas governamentais.

A dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos (*Capítulo I: Organização do Socorro em Portugal: Incongruências do Sistema; Capítulo II: Formação nos Bombeiros Portugueses; Capítulo III: Cultura de Segurança nos Bombeiros Portugueses; Capítulo IV: Perspectivas de Mudança na Organização do Socorro*). O primeiro capítulo descreve a evolução histórica da organização do socorro em Portugal; colocando depois o enfoque na nova legislação decorrente da Lei de Bases da Protecção Civil (Lei nº27/2006, de 3 de Julho), enuncia as incongruências do sistema por ela proposto. No segundo capítulo, o autor aborda as competências e a formação inicial, especializada e específica dos bombeiros, e as disparidades existentes nos diferentes tipos de Corpos de Bombeiros (voluntários e profissionais). Neste contexto, examina o papel da Escola Nacional de Bombeiros enquanto autoridade de formação dos Bombeiros Portugueses, bem como a sua oferta formativa, especificando a problemática da Carreira Única e o Ensino Superior em Bombeiros e Protecção Civil.

No terceiro capítulo, é definido o perfil de riscos profissionais dos bombeiros portugueses e aponta-se a realidade da cultura de segurança e saúde ocupacional nos corpos de bombeiros, que se traduzem em diferenças entre bombeiros profissionais e voluntários, não só quanto a equipamentos de protecção individual, mas também quanto ao controlo de riscos profissionais. No quarto e último capítulo são não apenas identificadas as vulnerabilidades dos corpos de bombeiros e do sistema de socorro nas vertentes associativa e operacional (défice de qualificação dos recursos humanos, disparidades formativas, debilidades dos meios de prevenção dos riscos profissionais), como também apontadas perspectivas de superação dos problemas identificados (de organização do socorro, formação e cultura de segurança dos corpos de bombeiros no quadro da protecção civil em Portugal).

A dissertação é em geral bastante feliz e fidedigna no testemunho e na interpretação das ideias dos autores citados (no que respeita a autores nacionais, mas muito mais frágil nas leituras de artigos em revistas científicas internacionais); as interpretações são ponderadas, a bibliografia quase adequada (por defeito, ao entendermos que a perspectiva geográfica/territorial ficou “esquecida”).

Em síntese, *O socorro em Portugal* deixa antever uma análise crítica à organização do sistema de socorro português, perceptível imediatamente através dos títulos dos capítulos. Com efeito, do lado das fontes citadas (oriundas muitas delas das autoridades sonantes no tema), a dissertação edifica uma dura crítica à tutela atribuindo o fraco funcionamento do socorro à organização do sistema institucional, a questões políticas e aos interesses pessoais (nomeadamente

sobreposição de competências, desarticulação do socorro a nível nacional, nomeações controversas dos comandos, militarização dos agentes da protecção civil, luta pelo protagonismo, etc.). Porém, alerta para o facto de a construção crítica do trabalho se alicerçar na visão dos actores em posição destacada nos corpos de bombeiros e dos comandantes dos diferentes corpos de bombeiros³, como representativos do universo em estudo, tendo ignorado esta pesquisa a voz das populações/comunidades locais ou dos próprios bombeiros no contexto dos seus territórios e das suas instituições.

A pesquisa de Amaro (2009:399) conclui que a base da organização do socorro em Portugal, *assente no modelo actual de voluntariado, apresenta enormes fragilidades, seja na componente associativa, designadamente nas áreas de gestão, seja na operacional, com défices acentuados em muitos corpos de bombeiros, não só ao nível da instrução/formação inicial e contínua, mas também da cultura de segurança, num contexto profissional específico, muito exigente em recursos físicos, cognitivos e emocionais*. Expressa ainda a sua preocupação *quanto à continuidade do fluxo de voluntários*, sobretudo no interior do país.

Na curta Conclusão o autor sintetiza as ideias fortes, cumprindo o prometido na Introdução. Após identificação dos problemas “do sector”, defende uma mudança de concepção de protecção civil: deixando de se centrar nas abordagens reactivas da gestão dos desastres, para se concentrar na ideia de *planeamento preventivo, ligando todos os agentes na filosofia de que “a protecção civil somos todos nós” e reaprendendo o viver solidariamente neste mundo de riscos globalizados* (p.407). Neste quadro, o autor considera que a *proximidade e o conhecimento privilegiado que os corpos de bombeiros têm das comunidades em que estão sediados*, será fundamental para desenvolver o conceito e as práticas de prevenção em todos os corpos de bombeiros, de molde a que aquela passe a constituir a sua principal missão e papel na comunidade. Para que tal se torne uma realidade são necessárias: a criação de condições de uniformidade de formação básica, a formação contínua e permanente, e a formação de uma cultura de segurança individual e colectiva.

Pelo que nos ensina e alerta sobre as debilidades do socorro e da cultura de segurança no Continente, recomendo uma leitura atenta desta dissertação, mas finalizo com duas críticas. Em primeiro, sobre o imprescindível papel do Estado em matéria de protecção

civil, que é aqui tão duramente criticado. A meu ver, o Estado é um actor fundamental na formulação da política nacional de protecção civil, sobretudo por vivermos num

³ Bombeiros voluntários/associativos, municipais (puros/mistos) e profissionais (sapadores).

período que espelha uma séria ruptura na confiança e na segurança internacional, obrigando a repensar o papel do Estado, quer no restauro da segurança pública, quer da integridade das organizações. Esta perspectiva esteve sempre ausente. Em segundo, o autor aborda um tema tão actual e pertinente, mas ficou-me o desconforto de estar perante uma dissertação com um cunho sociológico forte (dado naturalmente pela formação de base do seu autor) na qual, porém, o território é relegado para segundo plano (afinal a formação específica adquirida em geografia). Aproveitaria, por isso, para alertar esta imensa fragilidade do trabalho: parafraseando Orlando Ribeiro, porque a Geografia se faz com os “pés para caminhar”, para ganhar sensibilidade geográfica e, para aprender com “olhos de ver”. É precisamente neste ponto nevrálgico que, insisto, *O socorro em Portugal* mais falha, por não ter conseguido mostrar que o conhecimento geográfico importa, não apenas para compreender as debilidades e potencialidades da organização e das estruturas locais da protecção civil (dos Corpos de Bombeiros) nos lugares e comunidades onde se inserem, mas também determinante para assimilar o que torna os espaços vulneráveis. Retomando Cutter *et al.* (2000) diria que a *vulnerabilidade dos lugares* nos quais os bombeiros vivem e actuam foi liminarmente ignorada e que sem esta dimensão, a visão crítica de Amaro fica incompleta.

Referências bibliográficas

- AMARO, ANTÓNIO D. 2009. *O socorro em Portugal. Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da protecção civil*. Dissertação Doutoramento. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- ASCHER, FRANÇOIS 2010. *Novos princípios do Urbanismo. Seguido de Novos Compromissos Urbanos - um léxico*. Livros Horizonte: Lisboa.
- BECK, ULRICH 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage: London.
- BECK, ULRICH 1998. *World Risk Society*. Polity Press: Cambridge.
- CUTTER, SUSAN L.; MITCHELL, JERRY T.; SCOTT, MICHAEL S. 2000. Revealing the vulnerability of people and places: a case study of Georgetown County, South Carolina. *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (4):713-737.
- KASPERSON, ROGER E. *et al.*, 1988. The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis*, 8 (2):177-187.
- LUHMANN, NIKLAS 1990. *Essays on self-reference*. Columbia University Press: New York.
- LUHMANN, NIKLAS 1995. *Social systems*. Stanford University Press: Stanford.
- SLOVIC, PAUL 2007. *The perception of Risk*. Earthscan: London.