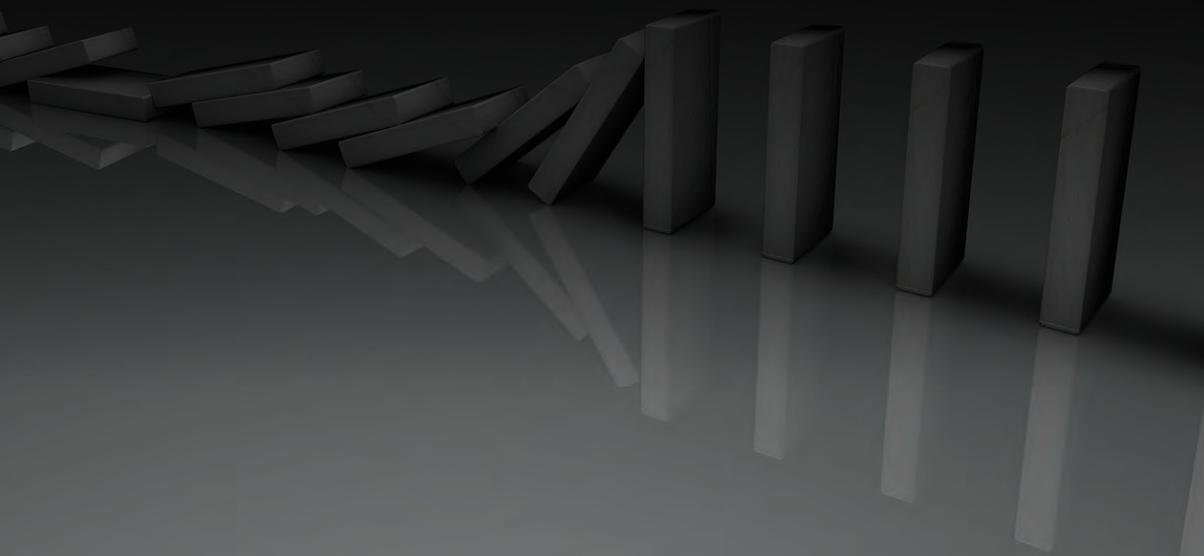


LUCIANO LOURENÇO
ANTÓNIO AMARO
(COORDS.)

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

RISCOS E CRISES

DA TEORIA À PLENA MANIFESTAÇÃO



O SISTEMA DE PROTEÇÃO E SOCORRO EM PORTUGAL
- EVOLUÇÃO E DESENVOLVIMENTO -
THE PROTECTION AND RESCUE SYSTEM IN PORTUGAL
- EVOLUTION AND DEVELOPMENT -

António Amaro

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
ORCID: 0000-0002-6677-4637 amaro@scml.pt

Sumário: A Proteção Civil é hoje uma das temáticas mais prementes e prioritárias nos debates da atualidade nacional e internacional em diferentes escalas.

Todavia, enquanto conceito é uma criação recente. Efetivamente, entre nós, o socorro das populações ancorou-se desde muito cedo nos Corpos de Bombeiros criados e suportados pelas respetivas comunidades locais, através de Associações Humanitárias.

Entretanto, a reforma legislativa e estrutural operada a partir de julho/2006 reforçou a autoridade do Estado no setor e enquadrou as atribuições, competências e responsabilidades dos diversos agentes de proteção civil.

Por outro lado, conceptualizou um sistema demasiado focalizado na resposta, operacionalmente centralizado, desvalorizando o patamar de intervenção municipal.

Palavras-chave: Proteção Civil, socorro, bombeiros.

Abstract: Civil Protection is now one of the most urgent priority issues in discussions of national and international reality on different scales.

However, as a concept it is a recent creation. In fact, in Portugal, the help provided to local communities has been based on the fire brigades from very early on, as these were created and supported by their local communities through humanitarian associations.

Meanwhile, the legislative and structural reform implemented from July 2006 reinforced the state authority in the sector and organized the duties, powers and responsibilities of the various civil protection agents. However, it conceptualized a system overly focused on response, operationally centralized, and that undervalued the municipal intervention level.

Keywords: Civil Protection, rescue, firefighters.

Introdução

No âmbito da segurança e proteção civil, a análise de riscos, o socorro e a gestão das crises têm assumido importância crescente, sobretudo a partir do final do último quartel do século passado, com o objetivo de dar uma resposta imediata e eficaz aos desastres sejam acidentes graves ou catástrofes, que, entretanto, passaram a ocorrer com maior frequência, ou talvez melhor, passaram a ser objeto de muito maior divulgação mediática.

De facto, as sociedades modernas, nomeadamente as mais desenvolvidas, debatem-se hoje com problemas que, não sendo novos, assumem, por vezes, uma dimensão redobrada, porque os riscos cresceram com o acelerado desenvolvimento tecnológico e com a expansão dum urbanismo desenfreado. Paralelamente os cidadãos, mais evoluídos, mais informados e daí naturalmente mais sensíveis, estão também psicologicamente menos preparados para os aceitar.

Os sinais de que os riscos de acidentes graves de trabalho e catástrofes estão cada vez mais presentes no contexto contemporâneo de globalização, emana, diariamente de um sem número de expressões socio-ambientais e socioculturais

pulverizados pelo planeta, exigindo dos sistemas de segurança e proteção civil, melhor preparação, resposta e recuperação, em ordem à salvaguarda das pessoas e do meio ambiente.

Como veremos a proteção civil, enquanto sistema de apoio às populações é uma criação recente, enquanto o socorro emanado da sociedade civil organizada em Associações Humanitárias tem raízes históricas muito mais antigas.

Este capítulo tem como grande objetivo analisar por um lado, a evolução histórica do socorro em Portugal até aos nossos dias, com especial enfoque na reforma legislativa e estrutural realizada a partir de julho de 2006 com publicação da Lei de Bases da Proteção Civil, do Sistema Integrado de Proteção e Socorro (SIOPS) e a criação da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Por outro lado, interrogar o sistema, quer ao nível dos diversos agentes e respetivas atribuições, competências e responsabilidades, quer ao nível das incongruências institucionais e operacionais designadamente quanto à desvalorização do patamar mais próximo das ocorrências que é o patamar municipal, pondo em causa um dos princípios básicos da Proteção Civil, o princípio da subsidiariedade.

A Organização do Socorro em Portugal – Evolução e Desenvolvimento

Nascimento e desenvolvimento nos séculos XV, XVI, XVII e XVIII Medidas de prevenção e iniciativas das Câmaras de Lisboa e Porto

Na Idade Média era comum as cidades surgirem apertadas entre muralhas como era o caso de Lisboa, com as muralhas Fernandinas, onde nem sempre era seguro e higiénico viver e onde espreitavam grandes calamidades nomeadamente incêndios e epidemias. Foi neste contexto que o rei D. João I, por carta régia de 25 de Agosto de 1395, e para proteger Lisboa determinou a constituição de um grupo de pessoas destinadas a vigiar e a combater os incêndios nos seguintes termos.

"[...] que por quanto pr vezes se levanta fogo em essa cidade, considerando sobrelo alguu boõ Remedio: Acordastes q era bem q os pregoeiros dessa cidade pr freguesias e cada hua noute, depois do signo da colhença, andem pr a dita cidade apregoando q cada huu guarde e ponha guarda ao fogo em suas casas. E q ds nõ queira, q todos os carpenteiros e calafates venham aaquel lugar, cada huu cõ seu machado, pr auere de atalhar o dito fogo: E q outº ssi todas as molheres q ao dito fogo acodiram, tragam cada huã seu cântaro ou pote pª carretar auga pª apagra o dito fogo".
(Matos, 1995: 21 – 22).

Durante os séculos XV e XVI não se conhecem outras medidas, senão esta, de organização e funcionamento dos serviços de extinção de incêndios em Lisboa. No entanto, em 14 de Julho de 1513, no reinado de D. Manuel I, a Câmara do Porto estabeleceu um contrato com alguns fiscais encarregados de verificarem se o “lume” era apagado à noite na cidade, ou seja, foi estabelecido o primeiro sistema de vigilância noturna fora da cidade de Lisboa e de que se tem conhecimento (Matos, 1995:29).

No reinado de Filipe II, várias medidas preventivas contra o risco de incêndio foram tomadas pela Câmara Municipal de Lisboa, nomeadamente respeitantes ao lançamento de foguetes na cidade e ao uso e comércio de pólvora, estabelecendo-se que este produto não podia ser vendido em mercearias. Além destas medidas, a Câmara de Lisboa determinou que os fornos de cal e as casas de pólvora fossem transferidos para fora da cidade, o que foi alvo de grandes polémicas (Santos, 1995:14).

Em 1612, no seguimento das medidas adotadas em 1513 e já no reinado de Filipe III, a Câmara do Porto decidiu colocar um certo número de machados à disposição de carpinteiros com a obrigação destes acorrerem aos incêndios na cidade.

Também a partir desta data a Câmara de Lisboa passou a pagar um salário (pela primeira vez) a dez carpinteiros, nomeados pelo respetivo mestre da Ribeira das Naus, dez pedreiros nomeados pelo mestre-de-obras da cidade e dez trabalhadores para andarem com escadas e baldes de água, tendo como obri-

gação apagar os incêndios da cidade, que, nesta altura, eram maioritariamente originados por explosões no fabrico e venda de pólvora (Caldeira, 2006:17).

Em 1678, no reinado de D. Pedro II e por determinação real de 28 de Março, foram criados os primeiros “quartéis” (um no Bairro Alto, outro em Alfama e outro num bairro intermédio a estes). Tais “quartéis” configuravam fisicamente armazéns onde seria guardado material destinado ao combate aos incêndios, nomeadamente escadas, baldes de couro ou madeira, machados, picaretas, alavancas e arpéus (as primeiras mangueiras) tendo, por determinação real de 24/10/1681, sido deliberada a aquisição de material na Holanda, exigência que a Câmara de Lisboa teve dificuldade em satisfazer. Começava, assim, a pensar-se no aperfeiçoamento do “serviço” de incêndios da cidade (Matos, 1995:30).

Em 1683, no reinado de D. Pedro II, foi publicado o primeiro regulamento destinado ao pessoal que, por obrigação, deve acorrer aos incêndios, em Lisboa, cabendo aos “juízes do crime” fazer uma lista de todos os pedreiros, carpinteiros, calceteiros, serradores e outros trabalhadores que deveriam apresentar-se à Câmara de Lisboa para serem selecionados com vista ao combate dos incêndios e cada um dos ofícios deveria nomear 2 oficiais mais idóneos para servirem de “cabos”. Ainda no reinado de D. Pedro II, em 1700, algumas medidas de prevenção foram tomadas, nomeadamente quanto à proibição do uso de fogos de pólvora, principal causa de incêndios da cidade de Lisboa. Em resumo, ao longo do século XVII, os instrumentos de combate aos incêndios variavam entre machados, enxadas, picaretas, alviões, varas de madeira com bicheiros e escadas dobradiças manejadas por trabalhadores dos mais variados ofícios: calceteiros, carpinteiros, pedreiros, sob as ordens dos respetivos mestres.

Em 1734, no reinado de D. João V, procedeu-se à compra das primeiras 4 bombas-tanques com suporte para baldes, em Inglaterra, sendo também, neste reinado, que, devido a dificuldades financeiras, a Câmara de Lisboa chegou a dever cinco anos de salários ao pessoal destacado para combater incêndios.

Daqui à desorganização do serviço de incêndios foi um passo, o que infelizmente aconteceu várias vezes. Foi também nesta altura que apareceu pela primeira vez o termo bombeiro, aplicado aos trabalhadores das bombas dos serviços de incêndios (Santos, 1995:16).

Em Janeiro de 1766, ainda no reinado de D. José, Domingos da Costa foi nomeado mestre dos calafates, com vista a organizar e dirigir o serviço de incêndios de Lisboa, obrigando-se todos os capatazes a comparecer nas ações de combate a incêndios. É considerado o primeiro comandante remunerado dos bombeiros municipais e capitão das bombas, cuja ação não foi muito relevante tendo sido demitido e substituído por Mateus António da Costa, conforme Portaria do Senado da Câmara de 21/07/1786, que posteriormente, por portaria de 01/01/1794, foi nomeado Inspetor de Incêndios, com jurisdição sobre os capatazes, cabos e aguadeiros (Matos, 1995:35-36).

“E é em Lisboa que o capitão das bombas, Mateus António da Costa, se dedica a conceber uma bomba, que se construirá segundo vários modelos, nos anos de 1782, 1792, 1796 e 1802. É a designada bomba picota, pois o mecanismo hidráulico que fazia com que a água jorrasse com uma certa pressão era acionada através de uma haste de êmbolo. A picota atravessava longitudinalmente a caixa-de-ar deste sistema aspirante-premente. Todo este conjunto assentava num carro com quatro rodas de reduzidas dimensões” (Almeida, 1994b: 34, cit. por Barreiros, 2001:136).

Em 31 de Maio do mesmo ano, a câmara decidiu designar um vereador para o sector de incêndios, publicando-se a 13 de Agosto um regulamento que veio a ser completado, após algum tempo, com mais medidas sobre a organização do serviço de incêndios.

Em 1788, foi criado o corpo de bombeiros municipais de Viana do Castelo e por provisão de 8 de Junho de 1799, D. João VI acedeu a *“que a Câmara da cidade de Braga, forme huma companhia de 100 homens, à semelhança de Porto e Lamego, inclusos os competentes Officiais, para o laboratório da dita machina, e que promptos acudão aos incêndios que na cidade houver”* (Santos, 1995:18).

Também por determinação régia, de 17 de Setembro de 1799, a Câmara de Guimarães foi incumbida de formar uma Companhia de Bombeiros, composta por 60 homens e duas bombas, importadas de Inglaterra pelo juiz de fora, Manuel Falcão, que foram pagas com o somatório dos donativos

que angariou (Santos, 1995: 18). A criação destes corpos de bombeiros é um sinal evidente de que a estruturação dos serviços de incêndios, de modo organizado, vai ultrapassar no final do século XVIII, as duas maiores cidades do território português – Lisboa e Porto – em grande evidência na primeira fase da Idade Contemporânea.

Importa salientar que é no último quartel do século XVIII, (Santos, 1995:18), que surgem os primeiros serviços de incêndios privativos, instalados em repartições públicas, de Lisboa, e em palácios reais da capital e dos arredores.

Século XIX – Relevo para a ação dos Municípios, nascimento e desenvolvimento do associativismo

Pode afirmar-se que, no seguimento da expansão iniciada no final do século anterior, este século vai ser de autêntica explosão na implantação de corpos de bombeiros no País, porque, a par de uma atuação mais dinâmica do poder local, que promoveu a criação de alguns CBs, se assistiu, ao longo dos séculos XIX e XX, à criação de inúmeras associações de beneficência ou humanitárias, por iniciativa das populações que constituíam as comunidades locais, no sentido da defesa das próprias pessoas e bens (Matos, 1995:40).

Aliás, no espírito da época, a prevenção de incêndios era uma grande preocupação dos responsáveis dos municípios. De acordo com o decreto nº23 de 16 de Maio de 1832, de Mouzinho da Silveira, competia ao provedor do concelho (a que corresponde na atualidade o cargo de presidente da câmara municipal) no cumprimento das obrigações de superintendência da polícia, “*o dever de evitar os incêndios, fazendo visitas às chaminés e fornos, condenando as que se achem em estado perigoso e impondo multas e proibindo os fogos-de-artifício em lugares perigosos e disparar armas de fogo e semelhantes*” (Matos, 1995: 43).

Em 17 de Julho de 1834, a Câmara reorganiza os serviços de incêndio e delibera criar a primeira companhia de bombeiros de Lisboa, a que o povo chamou de Companhia de Caldo e Nabo, (mais tarde Corpo de Salvação Pública

e transformada em Batalhão em 1937) dividindo a cidade em três distritos para efeitos de socorro e combate a incêndios. Em 1852 o serviço de incêndios de Lisboa foi novamente reorganizado e foi publicado o “*Regulamento para os Empregados da Repartição dos Incêndios*” (Matos, 1995:44).

Em 1853, a Câmara estabeleceu que todos os empregados da repartição de incêndios que se aleijassem no “serviço de fogos” seriam contemplados pela mesma, para efeitos de apoios sociais.

Antes, em 1839, foi criada a Companhia de Incêndios de Vila Nova de Gaia. Dezassete anos depois, em 1856, Viseu abre a sua Companhia de Bombeiros, composta por quarenta e sete elementos. Dois anos mais tarde, 1858, a “bomba” de Braga deu lugar a uma Companhia de Incêndios, e em 1860, foi o Município de Abrantes que criou a sua própria companhia.

Em 1864, Vila Real cria a Companhia de Socorro contra Incêndios, seguindo-lhe a Figueira da Foz. É ainda neste ano que o Corpo de Bombeiros de Lisboa adquire uma bomba a vapor, de tração braçal e hipomóvel, importada de Inglaterra, com desempenho superior às bombas de caldeira existentes.

Em 26 de Junho de 1867, sucedendo ao código administrativo de 1842, foi aprovada a primeira “Lei de Administração Civil” que dividiu o Reino de Portugal em distritos, concelhos e paróquias civis.

Pelo n.º 13 do art.º 87 competia às câmaras municipais tomar resoluções sobre polícia de segurança e limpeza pública, serviço sanitário, socorros para a extinção dos incêndios e contra inundações e demolição de edifícios arruinados ou que ameçam ruína, nos termos da legislação em vigor (Matos, 1995:49).

No n.º 18, do mesmo artigo, “*competia a distribuição de socorros dentro das forças do respetivo orçamento, quando se dê alguma calamidade pública*” (Matos, 1995: 49).

Pela resolução n.º 577, de 21/07/1870 foi aprovado novo código administrativo, dizendo-se no artigo 121º que a Câmara delibera nos termos das leis e dos regulamentos, nomeadamente: “*sobre polícia de segurança e de limpeza pública, serviço sanitário, socorros para extinção de incêndios e contra inundações e demolição de edifícios arruinados, ou que ameçam ruína, nos termos da legislação em vigor*” (Matos, 1995: 50).

Por força de lei competia ao Administrador do concelho “*providenciar nos casos de incêndio, inundações, naufrágios e semelhantes e promover a distribuição de socorro no caso de calamidades públicas*”.

Sucedeu-se o código administrativo de 1878, que, no artigo 103º, n.º 2, aludia à competência da Câmara para “[...] *conceder pensões aos bombeiros, que se impossibilitarem de trabalhar por desastre sofrido no serviço dos incêndios, devendo cessar a pensão, quando cesse a impossibilidade*”.

Em suma, os diversos códigos administrativos de 1836, 1842, 1870, 1878, 1886, 1895/96 e 1900, que podem ser, até certa medida, “*consideradas sucessivas edições atualizadas do mesmo diploma*”, colocaram sempre a tónica da responsabilidade da Câmara e do seu “*provedor/administrador/presidente*” na organização dos serviços de extinção de incêndios, prevenção e socorro das populações em situações de calamidade (QUADRO I).

QUADRO I - Disposições dos Códigos Administrativos no Âmbito da Organização dos Serviços de Bombeiros – de 1836 a 1906.

TABLE I - Provisions of the Administrative Codes within the Fire Service Organization - from 1836 to 1906.

Data do Diploma	Organização do Serviço de Incêndio ou Socorros para Ext. Incêndio	Concessão de Pensões a Bombeiros (N.º e Art.º)	Elaboração de Posturas para Limpeza de Chaminés (N.º e Art.º)	Despesas com o Serviço de Incêndios (N. e Art.º)	Actuação dos Administradores do Concelho (N.º e Art.º)
12-07-1836	-----	-----	-----	-----	art.º 63
18-03-1842	-----	-----	N.º 3/ art.º 120	Ver art.º 120º	N.º 15/ art.º 249
20-06-1867	N.º 13/ art.º 83 (socorros)	-----	Refere-se “posturas” em geral	N.º10/ art.º 158	Promover a dist. de socorros
21-07-1870	N.º 22/ art.º 121	-----	Refere-se “posturas” em geral	N.º 13/ art.º 150	N.º 15/ art.º 279
1878	N.º 23/ art.º 103	N.º 20/ art.º 103	N.º 4/art.º 104	N.º 13/art.º 127	N.º 15/art.º 203
17-07-1886	N.º 19/art.º 117	N.º 22/art.º 118	N.º 4/art.º 120	N.º 10/art.º 141	N.º 15/art.º 242
04-05-1896	N.º 8/art.º 50	N.º 26/art.º 51	N.º 5/art.º 52	N.º 14/art.º 81	N.º 17/art.º 278
21-06-1900	N.º 8/art.º 109	N.º 26/art.º 109	N.º 5/art.º 111	N.º 14/art.º 131	N.º 17/art.º 318

Fonte: adaptado de Matos, 1995:60. *Source: adapted from Matos, 1995:60.*

Além disso, cabia-lhe, como se disse, a concessão de pensões aos bombeiros acidentados. Ora, com tais responsabilidades legais, que razões explicam a existência de tão poucos corpos de bombeiros municipais ao nível do País, ontem e hoje?

A falta de recursos dos Municípios, num Estado centralizado, explicará tal fenómeno?

Que razões levaram alguns Municípios (ao todo 22) que detinham corpos de bombeiros, a “prescindirem” dos mesmos, como sucedeu por exemplo, em Lamego e Guimarães, logo que foram criadas as Associações Humanitárias locais?

Importa salientar que até à publicação dos Códigos 1936/1940 vigoraram as disposições dos Códigos de 1878 e 1896, em que:

- A entidade que aprovava os estatutos e regulamentos das Associações Humanitárias era o Governador Civil;
- A aprovação dos regulamentos e dos quadros dos corpos de bombeiros municipais competia à entidade tutelar.

Expansão do Associativismo nos Bombeiros

Foi Guilherme Cassoul que, na tarde de 17 de Outubro de 1869, sugeriu, num grupo de amigos (individualidades da cidade), a criação de uma companhia de bombeiros voluntários. Este acontecimento deu-se na farmácia dos irmãos Azevedo, em Lisboa, na sequência de várias discussões sobre o deficiente estado em que se encontrava o serviço de incêndio na cidade (Caldeira, 2006:19).

No dia seguinte, em reunião presidida pelo barão de Mendonça, presidente da Câmara Municipal de Lisboa, foi deliberado criar uma “companhia de voluntários bombeiros”, que ficou adstrita ao Corpo de Bombeiros Municipais. Acordou-se ainda que ficavam desde logo inscritos 26 cidadãos (Caldeira, 2006:19).

Depois da criação em 1880 da “companhia voluntária de bombeiros” transformada na Associação dos Bombeiros Voluntários de Lisboa, até ao final do século XIX, foram fundadas 82 associações de bombeiros voluntários e corpos de bombeiros municipais, sucedendo a algumas associações entretanto extintas (Santos, 1995: 22).

O movimento associativo nascente deu lugar ao aparecimento de grupos de homens e mulheres que abraçaram a causa dos bombeiros portugueses e que, integrando os corpos gerentes, deram e continuarão a emprestar o seu prestimoso contributo, administrando as associações de bombeiros. São os vulgarmente chamados “bombeiros sem farda”.

E se, nesta primeira fase da sua atividade, as associações de bombeiros tinham como grande objetivo a extinção de incêndios, depressa se aperceberam que podiam alargar a sua ação a duas importantes áreas de socorro: a urgência extra-hospitalar e os socorros a náufragos.

Na área da urgência, começaram a ser organizadas as “ambulâncias”, que tinham como objetivo “*o serviço médico e cirúrgico, em ocasiões de sinistro e suas consequências*” e dispunham de macas de padiola e de macas rodadas e de pessoal próprio, isto é, o “*peçoal da ambulância*”, normalmente dirigido pelo “*facultativo*” (Santos, 1995: 23).

A ação dos bombeiros nos socorros a náufragos teve o seu início em 1870. Antes mesmo da criação do Real Instituto de Socorros a Náufragos, em Abril de 1882, “*os bombeiros de Portugal espalhados pelo país em várias associações humanitárias e vocacionados para socorrer o próximo em caso de cataclismo, cedo se aperceberam da sua utilidade para salvar náufragos de navios encalhados e perdidos na costa [...] com cabos de vaivém passados aos navios encalhados*” (Fialho, 1995:61).

Ainda hoje existe uma estreita ligação entre os bombeiros e o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), cooperando muitos corpos de bombeiros com esta Instituição, através de socorros a partir da terra disponibilizando o Instituto equipamentos necessários e ministrando a formação especializada aos bombeiros destacados nos serviços de socorros a náufragos.

Na sequência de códigos anteriores, o código administrativo de 1878 deu às câmaras a responsabilidade de “*organizar serviços ordinários ou extraordinários para extinção dos incêndios [...]*”. Competia-lhes ainda fazer posturas “*para limpeza das chaminés e fornos, e o serviço para a extinção de incêndios e contra inundações*” (Santos, 1995: 24).

Entretanto, no cumprimento das obrigações legais que lhes atribuíram os diferentes códigos administrativos, as câmaras municipais continuaram a

adquirir material para a extinção de incêndios, não obstante se constatar o facto de muitas vezes o socorro não funcionar com prontidão e eficácia, já que o material disponível não era utilizado corretamente, mormente por falta de instruções e competências. Nesta linha, “*algumas câmaras municipais e muitas comunidades locais tomaram a iniciativa de organizarem corpos de bombeiros devidamente enquadrados e comandados*” (Santos, 1995: 24).

A formação dos bombeiros era ministrada nos “quartéis” constando basicamente de exercícios práticos com bombas e com escadas. “*Tratava-se, com certeza, de conhecimentos empíricos, obtidos ou transmitidos pela via da experiência, se preferirmos, através da formação em contexto de trabalho, porventura com técnicas e métodos pouco pedagógicos, aos olhos de hoje, mas, quiçá, tão eficazes quanto os atuais*” (Lourenço, 2002:26).

Em 1876 foi então criada uma Escola de Bombeiros, dependente do Corpo de Bombeiros Municipais de Lisboa, na rua da Inveja, tendo-se iniciado por essa altura a realização de manobras, exercícios de salvamento e simulacros pelo País (fot. 1 e 2).

Um extrato da Ordem de Serviços do inspetor de incêndios de 15 de Janeiro de 1876, entre outros, determina que na Escola de Bombeiros se cumpra o seguinte:

Art.º 1.º - A instrução é obrigatória para que todos os homens que compõem o corpo de bombeiros, e em cumprimento do art.º 131 do Regulamento ninguém poderá passar à classe imediatamente superior, nem mesmo ter preferência por qualquer serviço dentro da sua própria classe, senão em virtude das habilitações que tiver alcançado pela sua aplicação. Para este efeito, nenhum “patrão” ou “aspirante” será nomeado para lugar imediatamente superior sem prévio exame das disciplinas que se ensinaram na Escola. “*Cento e trinta e dois anos depois, o espírito desta ordem de serviço continua perfeitamente atual. Seria bom que fosse aplicado a todos os bombeiros, sobretudo aos elementos de comando*” (Lourenço, 2001: 26).

Em 1882 o corpo ativo de bombeiros de Lisboa passou a chamar-se “Corpo de Bombeiros Municipais”, constituído por 163 homens, coadjuvados por um “*corpo auxiliar*” de 530 sotas, condutores e moços, “*além de todos os homens que se acharam matriculados como aguadeiros na cidade de Lisboa*” (Santos, 1995:25-26).



Fot. 1 - Manobras em esqueleto
(BP, Vol. I, 1995:368).

Photo 1 - Skeleton Maneuvers
(BP, Vol. I, 1995:368).



Fot. 2 - Exercícios de salvamento
(BP, Vol. I, 1995:397).

Photo 2 - Lifesaving exercises
(BP, Vol. I, 1995:397).

Em finais do século em análise estão registadas as primeiras manifestações desportivas, a publicação do primeiro poema em dedicatória dos bombeiros, a participação em concursos internacionais, o início da prestação de serviços de saúde para os sócios das associações, o aparecimento das primeiras bandas de música, bibliotecas e o aparecimento dos primeiros capelães dos bombeiros portugueses (Caldeira, 2006: 20).

Os Bombeiros no Século XX

O início do século XX representa um momento glorioso na história dos bombeiros. Foi a 18 de Agosto de 1900 que um grupo de bombeiros do Corpo de Salvação Pública do Porto, sob o comando de Guilherme Fernandes, conquistou em Vincennes, nos arredores de Paris, o concurso internacional de bombeiros, mostrando as suas perícias técnicas no combate a incêndios. Foi aliás, neste contexto, que terá nascido o lema “*Vida por Vida*” (Santos, 1995:27).

Entretanto o novo código administrativo, aprovado em 21 de Junho de 1900, volta a cometer (como os anteriores, desde 1834) às câmaras municipais a responsabilidade de deliberar sobre prevenção e organização de incêndios e de fazer posturas e regulamentos “para limpeza das chaminés e fornos”, competindo ao administrador do concelho “*providenciar para proteção e segurança das pessoas e cousas nos casos de incêndio, inundações, naufrágios, calamidade pública e semelhantes, promovendo a prestação e distribuição de socorros*” (Santos, 1995: 27).

Em 1901, o serviço de incêndios do município de Lisboa passou a fazer parte do Estado, “*ficando sob imediata superintendência do respetivo governador civil, continuando a ser encargo obrigatório do mesmo município a respetiva dotação*” (Santos, 1995:27) .

Nos primeiros dez anos do século XX fundaram-se 21 associações e, entre 1910 e 1929, foram criadas 95 associações de bombeiros voluntários, dois corpos de bombeiros municipais e um corpo de bombeiros privativo (Santos, 1995:27). Esta forte explosão “*criadora de corpos de bombeiros, sobretudo voluntários, decorria naturalmente da força da população integrada nas comunidades locais e com base nos Concelhos, por não existência de estruturas de socorro ou por deficiente funcionamento das estruturas existentes, por bairrismos ou influência de figuras carismáticas ou até por dissidências com as estruturas já existentes*” (Laranjeira, CPE-2007:1). A entidade licenciadora era o Governador Civil que aprovava os estatutos das respetivas Associações Humanitárias, donde emanavam os Corpos de Bombeiros, e a quem estas apresentavam os respetivos relatórios de atividades e contas, situação que, com o decurso do tempo, deixou de ser cumprida por grande parte das associações.

Entretanto, depois das tentativas falhadas para a criação de uma estrutura federativa dos bombeiros portugueses, respetivamente em 1889, 1904 e 1929, as associações e corpos de bombeiros, reunidos em congresso no Estoril em 1931, decidiram fundar uma Confederação Nacional denominada Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) com o grande objetivo de “*defender e promover quanto importa aos interesses dos serviços de incêndios e socorro em calamidades públicas*” (Santos, 1995:30).

Com a criação da Liga, a ocorrência de acidentes em serviço originou uma preocupação social para com os bombeiros e as suas famílias, criando-se uma Caixa de Previdência e Socorros aos Órfãos e Viúvas de Bombeiros, em funcionamento durante alguns anos, sucedendo-lhe o Fundo de Proteção Social do Bombeiro, ainda hoje existente, no âmbito da Fénix Social dos Bombeiros. Além desta vertente social, a Liga publica desde 1943 o Boletim da Liga dos Bombeiros Portugueses que em 1978 passou a denominar-se o Fogo e a Técnica, a que sucedeu, desde 1982, o atual jornal mensal Bombeiros de Portugal.

O Dia do Bombeiro era comemorado no dia 18 de Agosto e a primeira comemoração foi no ano de 1923. Mais tarde, no congresso de 1986, a data foi alterada para o último Domingo do mês de Maio com a designação de “Dia Nacional do Bombeiro”.

Os anos trinta do século XX foram ainda marcados por grandes acontecimentos para os bombeiros. Um dos mais importantes foi a substituição do material de tração humana e hipomóvel por viaturas mecânicas (Barreiros, 2001:139).

Sendo certo que a organização dos bombeiros, ao nível associativo se revigorou e adquiriu maior prestígio e direitos próprios sob a égide e orientação da LBP, liderada por uma pléiade de figuras de elevado nível da organização operacional, eram muito significativas as dificuldades com que se debatiam os corpos de bombeiros, seja devido à sua autonomia e dispersão, seja devido à ausência de um órgão nacional aglutinador e coordenador.

Não obstante os esforços da Liga, não existia uma matriz comum, quer no que se refere à organização interna das Associações e dos seus corpos de bombeiros, quer na organização voltada para o exterior, relevando os aspetos disciplinares, a constituição do corpo de bombeiros, a nomeação dos elementos do comando, a instrução, o fardamento, entre outros, sendo evidente a necessidade de uma certa uniformização e a existência de uma entidade que represente convenientemente os bombeiros.

Neste contexto é legítimo referir que, *“no período em apreço, é inexistente um quadro verdadeiramente estruturante, bem evidenciado pela diversidade de conceitos e práticas verificados na organização dos bombeiros, ainda que neste*

período tenham sido introduzidas inovações dignas de registo, reconhecendo-se a necessidade de ser convenientemente institucionalizada a criação de entidades voltadas essencialmente para o socorro” (Matos, 1995: 78).

Ainda assim, em 1937, a LBP lançou um Plano de Uniformes para todos os corpos de bombeiros tentando contribuir também para regular a organização e funcionamento dos mesmos. Ora, volvidos 71 anos, ainda não está conseguido este desiderato, comprovando-se, assim, a “singularidade autonómica” de cada um dos corpos de bombeiros ditos voluntários.

O Estado, pelo seu lado, evidenciava a sua vulnerabilidade no domínio da organização nacional dos serviços de incêndios (e outros serviços de socorro), e somente a partir do Código Administrativo de 1936 assumiria a publicação da primeira regulamentação de carácter global dos corpos e associações de bombeiros. Foi então, o País dividido em duas zonas: Norte e Sul, com as respectivas Inspeções de Incêndios, dirigidas pelos comandantes dos Batalhões do Porto e de Lisboa, que detinham poderes de “*inspeção técnica em tudo o que respeita à aquisição, conservação e utilização de material e à instrução do pessoal*” (art.º 159 do Código Administrativo, de 1936).

Pela primeira vez, a Administração Central do Estado Português, mantendo a independência das associações, assume a tutela administrativa de todos os corpos de bombeiros: Sapadores, Municipais, Voluntários e Privativos.

Dez anos volvidos, merece especial menção a tentativa de uma maior organização nacional dos Serviços de Incêndios, através da publicação do Decreto-Lei n.º 35857, de 11 de Setembro de 1946, que criava o Conselho Nacional do Serviço de Incêndios, ao qual competia, entre outras incumbências, “*fomentar a criação de corpos de bombeiros nas localidades onde se tornam necessários e indicar aos corpos existentes os serviços que mais convenha estabelecer*” (Santos, 1995: 32).

Em suma, o Decreto – Lei n.º 35857, de 11 de Setembro de 1946, regrou o que já estava instituído nas associações e corpos de bombeiros. Foram definidas normas de organização dos corpos de bombeiros em que cada um deles deveria ter total ou parcialmente os seguintes serviços: serviço de incêndios, serviço de saúde, serviço de socorros a náufragos. Estes seriam constituídos internamente por comando e quadros ativo, auxiliar e honorário.

Este diploma determinou também a classificação do material e as denominações das unidades (divisão, secção, pelotão, companhia e batalhão), definiu normas sobre categorias, quadros, recrutamento, situações no quadro, licenças, disciplina, instrução e prestação de serviço. Inclui ainda o primeiro plano de uniformes de iniciativa governamental, determinando os tipos de uniformes e a sua composição, os distintivos dos postos e especialidades do pessoal dos corpos de bombeiros, definiu o papel da mulher na estrutura dos bombeiros, ao nível dos serviços de enfermagem, condução de viaturas, cantinas, secretária e outras semelhantes e abriu a possibilidade de, nas localidades afastadas das sedes dos corpos de bombeiros, serem organizadas brigadas ou secções destacadas, como hoje são designadas (Santos, 1995:32-33). Datam também dos anos 40 os primeiros quartéis construídos de raiz com instalações mais adequadas à missão dos bombeiros e, em muitos casos, tendo também em vista objetivos de solidariedade social e de índole sociocultural com forte implantação na vida das respetivas comunidades locais (Branco, 1995:331-336).

Decorridos cinco anos sobre a publicação deste primeiro regulamento geral dos corpos de bombeiros, o governo embora reconhecendo o “notável êxito alcançado” e correspondendo a sugestões dos próprios corpos de bombeiros, aprovou pelo Decreto-Lei n.º 38439, de 27 de Setembro de 1951, novo regulamento geral, alterando apenas alguns preceitos estabelecidos de encontro ao contexto da época e aspirações dos próprios bombeiros.

A nova lei atribuiu aos Inspectores de Zona (Norte e Sul) as competências de *“aprovar os modelos de material e dar parecer sobre os tipos de viaturas e restante material de incêndios de que deviam ser dotados os corpos de bombeiros, tendo em atenção as características dos serviços a que se destinavam”* (art.º 9º do Dec. Lei nº 38439).

Intentava-se desta forma *“uniformizar a diversidade verificada até então na organização dos corpos de bombeiros municipais, voluntários e privativos”*. Por outro lado, no domínio da organização de conjuntura o referido Decreto-Lei n.º 38439, estabelecia na parte final, Capítulo V – Da prestação de serviços – algumas normas de uso interno, para cada corpo de bombeiros e princípios de comando, em caso de atuação conjunta de unidades idênticas ou de diferentes tipos .

A década de 60 é ainda marcada pela realização, em Lisboa, do II Congresso Mundial do Fogo, promovido pelo Comité Técnico Internacional do Fogo (C.T.I.F.) e em 1963, são conhecidas as primeiras instruções conhecidas do Governo manifestando preocupações aos Governos Cívicos, Câmaras e Direções das Associações, sobre o número e a extensão dos incêndios florestais “*que causavam avultados prejuízos à economia nacional*”, mas que, nesta fase, não eram ainda responsabilidade dos Corpos de Bombeiros (Gomes, 2002:111).

Aliás o Decreto-Lei n.º 38439, de 27 de Setembro de 1951, verdadeiro Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros “*é omissivo no que se refere a situações graves (consideradas de calamidade pública) como sejam: incêndios em vastas zonas florestais, inundações de grande vastidão nos meios populacionais, terramotos, ciclones, etc. Se é certo que a solução de tais emergências compete à Defesa Civil do Território, não é menos certo que em tais circunstâncias são as corporações de bombeiros os principais agentes de socorro, como aconteceu em 1967 nas grandes inundações ocorridas na área de Lisboa*” (Laranjeira, 2002:63).

Por outro lado, quando tais emergências tinham lugar, sobretudo em áreas muito grandes ou em zonas dispersas, é evidente que os corpos de Bombeiros não podiam ter uma atuação oportuna e eficiente “*enquanto não for criado, em cada Distrito, um Comando que tenha a seu cargo: o estudo dos meios necessários para as debelar; o planeamento da atuação das Corporações; a requisição direta e imediata dos elementos atuantes e de reforço e a direção dos trabalhos de socorro e salvamento*” (Laranjeira, 2002:63).

Num quadro de “intenso fervilhar de novas ideias”, no Congresso da LBP, em Aveiro, realizado em 1970, ganha força a, já antiga, aspiração dos bombeiros para a criação de um serviço nacional, como entidade única de coordenação e apoio às atividades dos corpos de bombeiros, entidade que só viria a ser criada nove anos depois.

Em 1978, depois de trinta e dois anos de vigência do regulamento de 1951, foi reconhecido de “*interesse público nacional e face às enormes carências em matéria de recursos humanos, de equipamentos e de meios financeiros*” reestruturar o Conselho Nacional de Serviços de Incêndios, criando-se o Conselho

Coordenador do Serviço de Bombeiros, o qual estava incumbido de apoiar o Governo na definição da política a desenvolver no sector, promover a realização de estudos sobre o ordenamento territorial dos meios de combate a incêndios e de ações gerais de planeamento, coordenação e implementação de medidas para uma utilização racional dos esforços e de equipamentos de combate a incêndios. Quanto às inspeções, o diploma previa a existência de serviços de apoio próprio a cargo de pessoal a destacar dos Batalhões (Lisboa e Porto), onde funcionavam as sedes daquelas instituições (Santos:1995:35).

Um ano mais tarde, a Lei n.º 10/79 cria o Serviço Nacional de Bombeiros, competindo-lhe orientar e coordenar as atividades e serviços de socorro exercidos pelos corpos de bombeiros e assegurar a sua articulação, em caso de emergência, com o Serviço Nacional de Proteção Civil, criado em 1975, após a extinção em 1974, da Defesa Civil do Território (Santos, 1995:34-35).

Em 1980 é publicado o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (um mês mais tarde publica-se a Lei Orgânica da Proteção Civil, Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro), que implementou uma nova e autonomizada estrutura do Serviço Nacional de Bombeiros, com competências de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades e serviços exercidos pelos corpos de bombeiros, assegurando a sua formação. Este diploma criou ainda cinco inspeções regionais de bombeiros que asseguram a nível regional a inspeção e coordenação do Serviço Nacional de Bombeiros. Além, destas atribuições, cabia ao SNB, *“promover a instalação gradual de uma escola nacional de bombeiros e assegurar a realização de ações de formação e de aperfeiçoamento profissional, com vista à melhoria contínua de conhecimentos técnicos do pessoal dos corpos de bombeiros”* (Santos, 1995:36).

Por outro lado, o Decreto Regulamentar n.º 55/81 veio cometer aos corpos de bombeiros, pela primeira vez, a responsabilidade do combate aos incêndios florestais, o que provocou uma profunda modificação na organização e atividade daqueles corpos, posto que os meios humanos e materiais dos CB's não tinham formação nem adequação às respetivas missões de combate na floresta. Além disso, salvo raras exceções subsistia um certo isolamento operacional intercorpos de bombeiros, logo inexistência de qualquer estrutura orgânica globalizante

no âmbito operacional e ausência de quaisquer normas e procedimentos de natureza operacional conjunta (Santos, 1995: 214-215).

Mas para além destas dificuldades e disfunções com que o SNB e as suas Inspeções Regionais e Superior se depararam, acrescia ainda “*a inexistência de normas e procedimentos de telecomunicações e de qualquer tipo de formação e treino de comandos, e bem assim desconhecimento por parte dos corpos de bombeiros da temática concernente ao transporte de mercadorias perigosas e, também, das técnicas e práticas tendentes ao estabelecimento de planos prévios de intervenção*” (Santos, 1995:215).

Em conclusão, no decurso do século XX, mais propriamente entre 1900-1980, foram fundadas 298 Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, 9 corpos de bombeiros Municipais e 10 corpos de bombeiros privativos. A fundação e distribuição geográfica dos Corpos de Bombeiros, obedeceu, salvo raras exceções, à iniciativa de alguns elementos das diversas comunidades locais, na grande maioria, ou à intervenção de uma outra Câmara Municipal, em alguns casos, ou ainda, em muitos casos, por pressão de responsáveis superiores dos bombeiros nos concelhos onde não havia corpos de bombeiros (Moura, CPE- 2007:2).

Sendo certo que, até Dezembro de 1981, a responsabilidade dos incêndios florestais não competia aos Corpos de Bombeiros, em termos operacionais e não obstante algumas exceções, comportavam-se “*por tradição e em termos de atuação*” como autênticas “*ilhas*”, (variando de cidade para cidade e de vila para vila). “*Quando em ação conjunta, imperava a improvisação e a indefinição de comando*” (Santos, 1995: 217).

Em suma, nascendo no seio de Associações de Direito Privado, em contexto de parca intervenção do Estado, sobretudo até aos anos oitenta, os Corpos de Bombeiros – sem prejuízo do reconhecido altruísmo e abnegação da maioria dos bombeiros voluntários e dos dirigentes – foram espelhando ao longo do século XX, um desenvolvimento desigual, muito baseado no “espírito de courela”, ao nível organizacional, e de projeção externa e de forte improvisação, ao nível operacional, face às disparidades de instrução/formação e de meios e equipamentos de intervenção existentes. Tais disparidades eram também verificáveis ao nível dos quartéis.

Organização do Sistema de Socorro até 2002

Os anos que se sucederam até ao início dos anos oitenta caracterizaram-se por um intenso e participado debate entre o poder político e as entidades representativas da sociedade, mormente a LBP, quanto ao modelo estrutural e organizativo das atividades de socorro e emergência em Portugal.

Dos diplomas já citados, nomeadamente o código Administrativo de 1940, o Decreto-Lei n.º 38439, de 27 de Setembro de 1951, o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 277/94, de 3 de Novembro, o Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de Dezembro, só para referir alguns, verifica-se que a organização de bombeiros, além dos serviços de incêndios, presta serviços na área de saúde, em especial na prestação de primeiros socorros, no transporte de doentes para unidades hospitalares, na área de socorros a náufragos, além da sua atuação como força de socorro na proteção civil.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do SNPC, é consagrado no ordenamento jurídico nacional um conceito amplo da função proteção civil, estabelecendo que esta *“compreende o conjunto de medidas destinadas a proteger o cidadão como pessoa humana e a população no seu conjunto, de tudo o que represente perigo para a saúde, recursos, bens culturais e materiais, limitando os riscos e minimizando os prejuízos quando ocorram sinistros, catástrofes ou calamidades, incluindo os imputáveis à guerra”*. Quanto ao SNB, a respetiva Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, conforme atrás referido, consagrou a sua missão específica definindo-o como um organismo com as atribuições genéricas de *“orientação, coordenação e fiscalização das atividades e serviços exercidos pelos corpos de bombeiros”* que na sua maioria eram (e continuam a ser) mantidos por Associações de Bombeiros Voluntários, criadas pela sociedade civil organizada e independentes do Estado.

Relativamente à componente do socorro extra-hospitalar, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/80, de 11 de Março, é dado início a um trabalho de análise e aprofundamento do Serviço Nacional de Ambulâncias, criado pelo Decreto-Lei n.º 511/71, de 22 de Novembro, tendo em vista criar

um novo organismo que materializasse o conceito de Sistema Integrado de Emergência Médica, entretanto identificado como adequado para a elevação da qualidade do socorro prestado às populações. É neste quadro que, através do Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de Agosto, é criado o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Em Dezembro do ano seguinte, o já referido Decreto Regulamentar n.º 55/81 clarificou as competências das diferentes entidades quanto aos incêndios florestais, até aí dependentes dos serviços florestais do Ministério da Agricultura, ou seja, segundo Lourenço (2006 b):62):

- Os Serviços Florestais do Estado passaram a ficar responsáveis apenas pela prevenção e deteção;
- Os Corpos de Bombeiros passaram a responder pelo combate e rescaldo;
- Os Municípios assumiram a responsabilidade da protecção civil municipal e da dinamização das Comissões Municipais Especializadas em Fogos Florestais.

Decorridos sete anos da aprovação da Lei Orgânica do SNB, foi publicada a Lei n.º 21/ 87, de 20 de Junho, que aprovou o Estatuto Social do Bombeiro e sendo alterada anos depois pela Lei n.º 23/95, de 18 de Agosto. A Liga dos Bombeiros Portugueses criou, com base nesse diploma de 1987, o já referido Fundo de Protecção Social do Bombeiro.

O regime jurídico dos corpos de bombeiros foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de Dezembro, e foi também criado um novo Conselho Nacional dos Bombeiros Portugueses, órgão de cariz consultivo, presidido pelo Ministro da Administração Interna.

Entre 1980 e 1995 foram criadas 54 associações de bombeiros voluntários e 8 corpos de bombeiros privativos (Santos, 1995: 36).

Mas a década de 90 foi marcada, no plano legislativo, pela aprovação da Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto (Lei de Bases da Protecção Civil), definindo esta como uma “*atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos*”.

A publicação desta lei marca um momento de viragem na função protecção civil no nosso País, uma vez que retira o SNPC do âmbito da legislação reguladora da Defesa Nacional e confere-lhe um conceito doutrinário autónomo e específico.

Esta evolução legislativa e conceptual foi consolidada pela Resolução da Assembleia da República n.º10/92, de 1 de Abril, que integrou, na ordem jurídica nacional, os Protocolos Adicionais I e II das Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, concluídos em Genebra em 12 de Dezembro de 1977, que, nos primeiros protocolos referidos, consagra um conceito amplo de protecção civil (Caldeira, 2003: 17).

O artigo 6.º da Lei 113/91 considera a Protecção Civil “*permanente, multi-disciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos do Estado promover a sua execução de forma descentralizada*” (delegações distritais). No artigo 8.º (informação e formação dos cidadãos) diz-se que “*os programas de ensino, nos seus diversos graus, incluirão, na área de formação cívica, matérias de Protecção Civil e auto protecção*” e no artigo 18.º (Agentes de Protecção Civil), consideram-se “*SNB, Forças de Segurança, Forças Armadas, Sistema de Autoridade Marítima e Aeronáutica, Instituto Nacional de Emergência Médica. Especial dever de cooperação: Serviços e Associações de Bombeiros*”. Relativamente aos agentes de protecção civil, o legislador tipificou as suas funções, classificando-as como de “*alerta, intervenção, apoio e socorro, de acordo com as suas atribuições próprias*” e atuando “*sob a direção dos comandos ou chefias próprios*”.

Quanto às operações de protecção civil, este diploma estruturante do Sistema, prevê a ativação de centros operacionais de protecção civil de nível nacional, regional, distrital ou municipal, de harmonia com programas e planos de emergência previamente elaborados.

Mas esta década ficou igualmente marcada pela revisão de diversos diplomas reguladores do Sistema. Neste período foram revistas as Leis Orgânicas do SNPC, SNB e INEM, antevendo a necessidade de se proceder a uma análise integrada e de conjunto do sistema e subsistemas de socorro no nosso País (Caldeira, 2003:17).

Em 1992 foi reconhecida a “*necessidade de promover a reestruturação do quadro em que é exercida a atividade pelos bombeiros, pela importância primordial e pelos valores e tradição de que são depositários*” (Santos, 1995: 37). Foi aprovado o novo estatuto de bombeiro profissional, pelo Decreto n.º 293/92, de 30 de Dezembro, alterado, por retificação, pela Lei n.º 52/93, de 14 de Julho.

Particularmente importante é o Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do SNPC), que estabelece a organização, as atribuições, as competências, o funcionamento, o estatuto e as estruturas inspetivas dos serviços que integram o Sistema Nacional de Proteção Civil, bem como a orgânica e competências do Serviço Nacional de Proteção Civil. No seu art.º 5.º pode ler-se que os Municípios dispõem de Serviços Municipais de Proteção Civil, devendo aqueles que à data de publicação do diploma os não tenham criado promover a sua criação. Eis a primeira referência expressa de motivação para a organização do subsistema municipal de proteção civil, que alerta para o cumprimento do DL n.º 100/84, de 29 de Março – o qual define o regime de atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho – que comete ao Presidente da Câmara Municipal a direção, em estreita articulação com o SNPC, do Serviço Municipal de Proteção Civil: “*tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver no domínio da proteção civil, designadamente em operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade pública*” (alínea i, do n.º 1, do art.º n.º 53).

Ora, como sabemos, decorridos 15 anos, existem Câmaras Municipais em que Serviço Municipal de Proteção Civil, ainda não se encontra organizado, não obstante o disposto na Lei 27/2006, de 3 de Julho (Lei de Bases da Proteção Civil) e em especial na Lei n.º 65/2007 de 12 de Novembro que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal e estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

Por outro lado, na sequência da iniciativa legal que criou o novo Estatuto Social do Bombeiro, seguiu-se o estabelecimento do novo regime jurídico dos corpos de bombeiros, pelo Decreto Regulamentar n.º 62/94, de 2 de Novembro, que constitui “*nova peça do quadro legislativo, definidor da atividade desenvolvida pelos bombeiros*” (Santos, 1995:37).

Ainda em 1994, sobressai uma alteração à Lei Orgânica do SNB, com vista à sua participação “*numa associação de direção privada, sem fins lucrativos,*

entretanto fundada, destinada à formação técnica dos bombeiros, ou seja, a Escola Nacional de Bombeiros, que ainda hoje, não passa de um Centro de Formação Profissional cujas formações ministradas apenas têm validade no contexto próprio do setor dos bombeiros".

Fusão do SNB, SNPC e CNEFF - Antes, durante e depois

Em 1997, o Governo em funções, sob a orientação do Secretário de Estado da Administração Interna, iniciou um processo de “nova” abordagem do sistema de proteção civil, impulsionado pela ocorrência das inundações no Alentejo e Algarve, de que resultaram graves consequências e puseram em causa, com ampla cobertura mediática, a forma de atuação e de coordenação dos serviços e agentes envolvidos nas operações de socorro e assistência às populações afetadas (Caldeira, 2003:17-18).

Neste mesmo ano, foi transposta para o ordenamento jurídico nacional a decisão do Conselho de Ministros da Comunidade Europeia de 29 de Julho de 1991 que criou o número de telefone 112 para toda a comunidade e que foi instituído como número nacional de emergência, através do Decreto-Lei n.º 73/97 de 3 de Abril, confiando-se ao Ministério da Administração Interna “*a reformulação e gestão das centrais de emergência*”.

O Governo de então, a partir de um diagnóstico de vulnerabilidades, tomou a decisão programática de fundir três serviços do Ministério da Administração Interna (SNPC, SNB e CNEFF) ligados à proteção das populações, num único serviço tendo por objetivo, com tal medida, “*garantir uma coordenação operacional eficaz e eficiente, em caso de acidente grave, catástrofe e calamidade*”. Esta intenção, assinala Caldeira (2003:18), deu origem a um anteprojeto de lei que chegou a ser explicitado, nas suas linhas gerais, aos parceiros associativos do Ministério da Administração Interna (MAI), Liga dos Bombeiros Portugueses e Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.

Esta iniciativa da reforma do sistema falhou, assevera Caldeira (2003:18), em consequência da falta de consenso quanto à matriz organizacional e funcional, em

especial porque os responsáveis políticos que então lideravam o processo esqueceram aspetos essenciais que os “arquitetos legislativos” do Sistema de Socorro sempre tiveram presente, aquando da sua elaboração conceptual, no período decorrente entre o final da década de 70 e o início da década de 80, a saber:

- As Associações de Bombeiros Voluntários são entidades privadas e os corpos de bombeiros sapadores e municipais são unidades orgânicas dos respetivos municípios;
- A génese dos corpos de bombeiros confere-lhes uma dimensão essencialmente local, estando muito ligados às autarquias;
- A Administração Central não dispõe de corpos de bombeiros, nem de estruturas operacionais de reserva ou complemento.

E, finalmente, que o sistema de proteção civil em Portugal está sustentado no princípio da subsidiariedade (Caldeira, 2003: 18).

Em 1999, o objetivo “Reforma do Sistema” voltou à agenda do poder político e dos parceiros envolvidos e, no ano seguinte, surge desenvolvido pela mão do Secretário de Estado, Professor Carlos Zorrinho, responsável pela Proteção Civil, o conceito de Sistema Nacional de Proteção e Socorro, consubstanciado em dois pilares institucionais (SNPC e SNB) e três parceiros associativos Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) e Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais (ANBP). Pela sua importância, vejamos, em liminar síntese, as principais linhas de ação estratégicas definidas pelo então responsável político do sector, Professor Carlos Zorrinho:

- a) *“Reforço do voluntariado, com mecanismos complementares adequados – tratava-se de valorizar a matriz voluntária do Sistema Nacional de Proteção e Socorro, mas garantindo, gradativamente, a criação de grupos de intervenção permanente nos corpos de bombeiros, para efeitos de prontidão no socorro.*
- b) *Definição de metodologias participadas e rigorosas de afetação de recursos”, ou seja, distribuir, com racionalidade (sem bairrismos) os recursos disponíveis, concertados com os vários parceiros do sector.*
- c) *“Implantação duma rede de emergência e circulação rápida de informação e desenvolvimento de uma cultura de rede e complementaridade de meios*

– com vista à implantação de uma rede integrada de comunicações de emergência que interligará todas as associações e agentes do sistema.

- d) *Atribuição à competência de proteção e socorro dum carácter qualificante*” – ou seja, considerando a exigência da função bombeiro, é imperiosa a formação permanente e especializada, aludindo-se ao redesenhar do papel da ENB – Escola Nacional de Bombeiros, no sentido de priorizar a certificação das qualificações, à função de formadores e à formação descentralizada dos agentes do sistema.

Infelizmente, a este nível, a implementação do carácter qualificante veio a traduzir-se, na prática, pela substituição à frente da ENB, de um académico e pedagogo da Universidade de Coimbra, por uma personalidade que é reconhecida pelas suas competências de cariz político, no âmbito da confederação dos bombeiros portugueses.

- f) *“Estruturação de mecanismos intergovernamentais e interinstitucionais de resposta rápida a situações de acidente grave, catástrofe e calamidade – A lei de bases da proteção civil traça os mecanismos de coordenação a acionar em situações classificadas.”* Tratava-se, no fundo, de criar um *Manual de Conduta em situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade*” (Caldeira, 2003: 19).

Em boa verdade, as linhas de ação estratégicas definidas não se traduziram em projetos concretos dignos de nota, considerando a resistência à mudança muito característico das Associações e respetivos corpos de bombeiros, sem prejuízo de aqui e ali se assistir ao incremento de estruturas permanentes nos CB's, com dimensão financeira para tal.

Regia então o sistema, ao nível dos bombeiros o pacote legislativo iniciado com a nova “Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros – Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de Setembro”. Nesse mesmo Diário da República de 17 de Setembro de 2000, para além do Decreto-Lei n.º 293/2000 foram publicados os seguintes normativos: Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros; Decreto-Lei n.º 294/2000, Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros; Decreto-Lei n.º 295/2000, Centros de Coordenação de Socorros (CCS) a nível nacional e distrital, Decreto-Lei n.º 296/2000 e Estatuto Social do Bombeiro, Decreto-Lei

n.º 297/2000. De relevar ainda a Portaria n.º 449/2001, de 5 de Maio, que cria o “Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios (SSLI)”. Não obstante, esta profusa legislação subsistiram as dificuldades de articulação e coordenação entre os vários serviços e sectores envolvidos nas operações de proteção e socorro, agravadas quanto maior era o número de agentes do sistema envolvidos, atenta a cultura diferenciada da sua natureza e matriz organizacional.

Por outro lado, dá-se conta, da reduzida exigência de habilitações literárias no recrutamento a todos os níveis, Inspetores, Quadro de Comando e Bombeiros em geral, não se seguindo princípios em desenvolvimento noutros países europeus, como a França ou a Inglaterra. Neste aspeto é sintomático que, até no Estatuto Social do Bombeiro (Decreto-Lei n.º 297/2000), no que respeita a “*Isenção de propinas e taxas de inscrição*”, apenas se menciona o ensino secundário (Art.º 17º) (Pena, 2005:266).

Apesar de tudo, em Janeiro de 2002, o balanço do projeto reformista concebido pelo Professor Carlos Zorrinho apresentava um rumo, uma estratégia e a séria vontade dos parceiros do Sistema se envolverem ativamente na construção conjunta de uma efetiva Reforma das estruturas de socorro em Portugal (Caldeira, 2003: 20).

“A Proteção e Socorro em Portugal recorre a uma confluência de contributos, que vão desde o papel basilar das Associações Voluntárias de Bombeiros e das Corporações Municipais ou Privadas, até ao papel regulador do Serviço Nacional de Bombeiros e do Serviço Nacional de Proteção Civil e à parceria indispensável das Autarquias Locais.

Procurando concretizar esta visão fundada na sinergia e na complementaridade funcional, em parceria com os principais agentes do sector, foi possível desenvolver e iniciar a aplicação do conceito de Sistema Nacional de Proteção e Socorro, traduzido num modelo organizacional coordenado pelo Secretário de Estado com a tutela e estruturado em dois pilares institucionais (Serviço Nacional de Proteção Civil e Serviço Nacional de Bombeiros) e três parceiros associativos (Associação Nacional de Municípios Portugueses, Liga de Bombeiros de Portugal e Associação Nacional de Bombeiros Profissionais). Este modelo está a ser progressivamente reproduzido à escala

Distrital com a instalação de Centros Coordenadores de Socorros onde se aplica o conceito de Sistema Distrital de Proteção e Socorro, sob coordenação dos Governadores Civis e à escala Municipal com a aplicação do conceito de Sistema Municipal de Proteção e Socorro sob Coordenação do Presidente da Autarquia". (Zorrinho, 2002:8-9).

É evidente que, ao tempo, não obstante a bondade das propostas do Professor Zorrinho, nem as autarquias, nem a estrutura dirigente e operacional dos bombeiros, pouco qualificada, mas mantida quase intacta, estavam dispostas a eventuais mudanças que apontavam no sentido da criação de Equipas Permanentes nos CB's, tendo-se mantido a "espinha dorsal" do socorro, baseada no modelo de voluntariado existente, não obstante as insuficiências de disponibilidade, formação e segurança, dos bombeiros "ditos voluntários".

Por outro lado, a legislação não conseguiu resolver os problemas de articulação e coordenação entre as entidades intervenientes no socorro, em especial a cultura de comando único.

Em Abril de 2002, inicia-se um novo ciclo político resultante das eleições legislativas e, com ele, uma nova abordagem à problemática da reforma da Proteção Civil e dos Bombeiros, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 49/2003 de 25 de Março.

Criação do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) – Decreto-Lei nº 49/2003, de 25 de Março

Este diploma, publicado no Diário da República, série I, n.º 71, de 25 de Março de 2003, criou o SNBPC, em substituição dos então existentes, Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC) e Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF).

De acordo com a nova legislação, cabe ao SNBPC "*prevenir os riscos inerentes a situações de acidente, catástrofe ou calamidade, bem como resolver os efeitos decorrentes de tais situações, protegendo e socorrendo pessoas e bens*", mas também

“orientar, coordenar e fiscalizar as atividades exercidas pelos corpos de bombeiros e todas as atividades de proteção civil e socorro”. (nº1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 49/2003).

Entre outras, o SNBPC tem a responsabilidade de *“exercer a ação inspetiva sobre os corpos de bombeiros e as estruturas de proteção civil”*, homologar a criação de novos corpos de bombeiros voluntários e privativos e suas secções e *“emitir parecer sobre projetos de natureza legislativa que visem questões de socorro e proteção civil”* (alínea e) do art.º 3.º do Decreto-Lei 49/2003).

Dita ainda, o citado Decreto-Lei n.º 49/2003 que o SNBPC passará a *“emitir parecer obrigatório sobre os pedidos de isenção de impostos ou taxas relativos a importação de material ou equipamentos para os corpos de bombeiros, bem como sobre o reconhecimento de benefícios fiscais ao abrigo da lei do mecenato”* (alínea m) do nº 3 do art.º 3.º).

Em matéria de formação, este serviço deverá *“assegurar a realização das ações de formação e de aperfeiçoamento operacional com vista à melhoria contínua de conhecimentos técnicos do pessoal dos corpos de bombeiros”*.

O SNBPC é dirigido por um presidente – apoiado por três vice-presidentes, a quem cabe, entre outras tarefas, *“orientar e dirigir a participação do SNBPC na atividade da Escola Nacional de Bombeiros, no âmbito da formação técnica do pessoal dos corpos de bombeiros e dos agentes de proteção civil”*. (alínea d) do nº2 art.º 6.º). É também ao presidente que cabe *“elaborar o plano anual de apoio às associações e corpos de bombeiros”*. (alínea g) do nº2 do art.º 6º).

O novo serviço passa a ser dividido em serviços centrais e distritais. No primeiro caso subdividiu-se em o Centro Nacional de Operações de Socorro, Núcleo de Proteção da Floresta, Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros, Direção de Serviços Técnicos e Direção de Serviços de Prevenção e Proteção. No que toca aos distritos, o diploma refere a criação de Centros Distritais de Operações de Socorro (dirigidos por coordenadores distritais).

Entre os serviços de apoio, o SNBPC contou com um Gabinete de Inspeção e uma novidade, o Gabinete de Apoio ao Voluntariado.

Em matéria de orgânica deste serviço, passou a existir a Divisão de Saúde, à qual competia “*promover e desenvolver as ações necessárias à instalação e funcionamento de um sistema destinado à vigilância sanitária do pessoal dos corpos de bombeiros desde a sua admissão no quadro*”.

Fazia ainda parte do SNBPC a Divisão de Segurança contra Incêndios, cuja missão era “*propor medidas legislativas, efetuar estudos, emitir pareceres, definir critérios de análise e elaborar planos de inspeções no âmbito da segurança contra incêndios*”. De qualquer forma, o diploma remete para regulamentação futura as matérias de segurança contra incêndios.

Ainda no que toca à Escola Nacional de Bombeiros, diz o referido Decreto-Lei que constituem encargos do SNBPC “*as despesas decorrentes do funcionamento dos seus órgãos e serviços, bem como as despesas resultantes da sua participação na ENB*” (alínea a) do art.º 39). O diploma refere que o SNBPC participa na ENB como associado, em moldes definidos por despacho conjunto dos ministérios das Finanças e da Administração Interna. De resto, o documento refere que “*os planos, os programas e o desenvolvimento das atividades formativas são estabelecidos pelos associados em conformidade com as necessidades e os recursos disponíveis*”.

No que toca aos apoios às associações e corpos de bombeiros, mantêm-se as condições anteriormente existentes no Serviço Nacional de Bombeiros. Atualmente com a extinção do SNB e do SNBPC, o apoio financeiro e logístico à atividade associativa é regulado pelo art.º 31 da Lei nº 32/2007 de 13 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros, aplicável às Regiões Autónomas, “*sem prejuízo da sua adaptação às competências dos órgãos de governo próprios*” (art.º 49).

Observemos, de seguida, as reações de então, vindas de diversos quadrantes, na sequência da publicação deste diploma.

“Guerra na Proteção Civil. Os bombeiros criticam a sua integração no serviço e avisam que o combate aos fogos está atrasado.

O recém-criado Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) ainda mal nasceu e já está a ser contestado pelas principais

organizações de bombeiros. [...] Todos acusam o Governo de “falta de debate”. [...] Duarte Caldeira diz que todo “o processo decorreu de forma muito atribulada” e que “só com marcação cerrada” teve acesso ao projeto de diploma. [...] O Presidente da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais (ANBP) – que integra sapadores municipais das maiores cidades do país, servindo mais de dois terços da população – é ainda mais feroz nas suas críticas: “É inconcebível que toda esta reforma se tenha feito sem ouvir os profissionais”, destaca Fernando Curto. “Fomos completamente ignorados em todo o processo daí recearmos que tudo não passe de uma reforma no papel”, reitera este dirigente [...]” (Expresso, 2003/02/15, p. 14 – Valentina Marcelino).

“Reestruturação do Serviço Nacional de Bombeiros deixa corporações sem dinheiro. Fusão alvo de críticas.

[...] A reestruturação dos meios de socorro portugueses, com a fusão do Serviço Nacional de Bombeiros e da Proteção Civil, é vista com ceticismo por algumas corporações de bombeiros. A ausência do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) do novo organismo e a incapacidade de dar resposta aos principais problemas dos bombeiros são as críticas mais repetidas. Salvador da Luz, da Federação de Bombeiros do Distrito de Lisboa, defende que esta é apenas uma “arrumação técnica das cúpulas”, que não resolve as deficiências existentes. [...]” (Público, 2003/03/29 – Mariana Oliveira - cit. por Pena, 2005: 278).

As reações sucediam-se, além dos inspetores distritais, só três bombeiros compareceram fardados à tomada de posse de Leal Martins, como Presidente do SNBPC. (Pena, 2005: 279).

“Bombeiros ausentes na posse de Presidente. Polémica marca entrada em funções do responsável do novo serviço.

[...] Aliás, de bombeiros fardados apenas estiveram presentes 14 inspetores do ex-Serviço Nacional de Bombeiros já que, apurou o Correio da Manhã, nem para uma pretendida guarda de honra houve disponibilidade dos bombeiros voluntários. [...] A respeito de ser um responsável oriundo de fora do meio dos bombeiros e socorro, Leal Martins referiu que embora a ligação às instituições seja fundamental, a existência de “conhecimentos mínimos” e a “capacidade de aprendizagem com a instituição em tempo útil” determinaram a sua aceitação no lugar. [...]” (Correio da Manhã, 2003/04/03, p: 10 – Falcão Machado).

Em resumo, a entrada em vigor do diploma 49/2003, de 25 de Março, mereceu o seguinte comentário do Primeiro-Ministro de então, Dr. Durão Barroso, que no discurso de tomada de posse frisou que *“a entrada em vigor do diploma orgânico que criou o novo Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil é um importante passo numa das mais exigentes e difíceis reformas que o Programa do XV Governo preconiza na área da Administração Interna. Brevemente teremos o Serviço a operar em conformidade com o novo modelo orgânico, assim que tomem posse os coordenadores distritais cuja nomeação obedecerá a critérios rigorosos de competência e idoneidade, como é o meu desejo expressamente reiterado [...]”* (Semanário, 2003/04/04, p. 22).

Particularmente relevante era a opinião, ao tempo, do Presidente da Liga: *“[...] O Decreto-Lei n.º 49/2003 de 25 de Março constitui o produto final de uma visão inconsistente, incompleta e conceptualmente pobre, em especial no que concerne às articulações operacionais entre os vários níveis em que se estrutura o Sistema definido pela Lei de Bases da Proteção Civil. Só a título de exemplo, importa sublinhar que o nível municipal é completamente esquecido no diploma, isto é, a base em que se sustenta toda a doutrina da Proteção Civil”* (Caldeira, 2003: 21).

O sentimento dominante na época era de grande desconfiança perante o novel serviço, no quadro do ambiente criado pelos catastróficos incêndios de 2003.

“Bombeiros estão a passar dificuldades como nunca sentiram [...] A LBP reivindicou junto do Ministro da Administração Interna uma

nova lei orgânica que não se circunscreve ao SNBPC, um serviço que foi criado por um erro político. A Liga quer também uma central integrada de coordenação entre as várias estruturas de socorro e quer estruturas permanentes de bombeiros que atuam nas populações entre as 8 h e as 20 h, um período crítico durante o qual há dificuldade de garantir o socorro em algumas zonas do território” (Bombeiros de Portugal, s/autor, n.º 216/2004:24).

Por outro lado, merece relevo o “equivoco semântico” da designação do novo serviço, dando-se a entender que os Bombeiros é que continham a Proteção Civil e não o contrário, ou seja, os bombeiros estavam contidos na Proteção Civil como seu “braço armado” na filosofia da Lei de Bases. Este erro semântico, aliado a toda a “dramatização” que se seguiu aos fogos florestais do Verão de 2003, não permitiram um mínimo de serenidade à presidência do serviço pelo Engenheiro Maquinista Naval Leal Martins, substituído “com mágoa” pelo Major General Paiva Monteiro, em 9 de Setembro de 2003, no rescaldo da pior época de incêndios de sempre. No balanço de quatro meses de trabalho, nega a presença de “lobbies” no serviço, mas defende que é necessário clarificar e fiscalizar o sistema. *“Preocupa-me a formação deficiente dos responsáveis pelas associações humanitárias de bombeiros que dirigem as associações. [...] Outra das finalidades é dotar a ENB da vertente de proteção civil e isso demora o seu tempo. Não há ainda cultura de proteção civil e, porventura, formadores adequados”* (Pena, 2005: 282).

Relativamente à sua posição sobre a profissionalização dos bombeiros, o General Paiva Monteiro refere em entrevista à Revista Alto Risco de Junho 2004, o seguinte:

“A minha permanência à frente do serviço permite-me dizer que o voluntariado é importante na prevenção e socorro, por isso, devemos incentivá-lo. A estrutura do voluntariado tem de ser apoiada por um núcleo permanente de bombeiros que deve ir a cursos, visto o voluntário não ter disponibilidade para frequentar essas ações de formação.

Temos auscultado diversas entidades, designadamente câmaras municipais, quanto à forma de atuação na captação de voluntários, não só para a área dos bombeiros, mas também da proteção civil, que é uma área para a qual, em situação de catástrofe, é importante ter bolsas de voluntariado. É importante que o serviço tenha uma referência com voluntários para determinadas áreas” (Monteiro, 2004:9-10).

QUADRO II - Diplomas confinantes com a problemática da Proteção Civil e Bombeiros.

TABLE II - Laws touching on the issue of Civil Protection and Firefighters

<p>Decreto-Lei n.º 80/2004 de 10 de Abril Na sequência da aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de novembro, que institui a reforma de setor florestal.</p>	<p>Criou a Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF), sucessora nas atribuições da Direção-Geral das Florestas e das direções regionais de agricultura, competindo-lhe, na qualidade de autoridade florestal nacional ” <i>promover o desenvolvimento sustentável dos recursos florestais e dos espaços associados e, ainda, dos recursos cinegéticos e aquícolas das águas interiores, através do conhecimento da sua evolução e fruição, garantindo a sua proteção, conservação e gestão e promovendo os equilíbrios intersectoriais, a responsabilização dos diferentes agentes e uma adequada organização dos espaços florestais</i>”. (n.º 2 do art.º.2 do Decreto-Lei n.º 80/2004, de 10 de abril).</p>
<p>Decreto Regulamentar n.º 5/2004, de 21 de abril</p>	<p>Criou a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais. Trata-se de um serviço central (Direção Geral) de coordenação do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, ” <i>com a missão de concertar estratégias, compatibilizar e orientar ações concretas de prevenção e proteção da floresta contra incêndios</i>”.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 94/2004, de 22 de abril</p>	<p>Alterou o Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de maio, que criou equipas de sapedores florestais e regulamenta a sua atividade. Quatro anos de vigência do anterior diploma ” <i>evidenciaram deficiências e fragilidades que urge corrigir com a melhoria do desempenho das equipas existentes e do alargamento da respetiva constituição a outras entidades</i> ”. Esta é a intenção do legislador que assim altera alguns aspectos relacionados com a criação das equipas de sapedores florestais.</p>
<p>Portaria n.º 1524/2004 - Licenciatura em Proteção Civil -Do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, publicada no Diário da República, 1ª Série B, n.º 305, de 31 de dezembro.</p>	<p>Aprovou o plano de estudos do curso bietápico de licenciatura em Proteção Civil, ministrado pela Escola Superior de Tecnologia do Mar de Peniche do Instituto Politécnico de Leiria, ”cujo programa curricular foi articulado com o SNBPC”. (Bombeiros de Portugal s/ autor, n.º 216, p.8).</p>

Seguiram-se períodos de grande instabilidade organizacional no SNBPC, com a sucessiva nomeação e demissão de responsáveis a que não era alheia a instabilidade política no quadro do XVI Governo Constitucional e uma enorme desorientação no sector. Da legislação produzida, até à tomada de posse do XVII Governo Constitucional, em 12 de Março de 2005, merecem ainda destaque, para a problemática da Proteção Civil e Bombeiros, na nossa perspectiva, os seguintes diplomas:

Após a criação da primeira licenciatura em Proteção Civil, em 2004, pelo Estado, ainda em modelo bietápico, seguiram-se mais duas licenciaturas criadas, também, em estabelecimentos do ensino superior público, respetivamente na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Beja e na Escola Superior Agrária de Castelo Branco. Mais recentemente, foram criadas, em estabelecimentos superiores privados, mais duas licenciaturas em Proteção Civil, respetivamente no Instituto Superior de Educação e Ciências e no Instituto Superior de Línguas e Administração, ambas em Lisboa e uma licenciatura que, embora com outra designação – Segurança Comunitária – também se situa na área da Proteção Civil e é ministrada no Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração (ISCIA), em Aveiro.

Sem prejuízo da importância e necessidade de formação superior nesta área, *“existem problemas transversais às várias instituições que lecionam estas licenciaturas. Uma dessas situações é a incapacidade da adequação das áreas de componente geral, tais como as físicas, químicas, matemáticas, entre outras, dos conteúdos à real atuação e intervenção da atividade de proteção civil. Embora exista uma abordagem a estas problemáticas não é nada concreto e específico, acabando por criar uma certa lacuna que exige uma aprendizagem posterior e mesmo quase autodidata, para a qual nem todos os alunos estão despertos”* (Carmo, 2008:24).

Por outro lado, não sendo fácil encontrar docentes com elevadas qualificações académicas em proteção civil (por se tratar de uma área científica recente), o recurso sistemático aos técnicos e profissionais do sector (independentemente das competências detidas), tende a dar

a esta formação um cunho, ainda, marcadamente, técnico-profissional. Finalmente, o problema atual é que os licenciados em Proteção Civil não estão a conseguir integrar-se socio profissionalmente, seja no Estado Central seja nos Serviços Municipais de Proteção Civil que entretanto não abrem vagas para o efeito, não obstante o carácter imperativo da organização de serviços Municipais de Proteção Civil, nos termos da Lei nº 65/2007 de 12 de novembro.

Novo Ordenamento Jurídico, Funcional e Operacional, “dito estruturante”, do Sistema de Proteção e Socorro (2005 – 2008)

Nova Lei de Bases da Proteção Civil – Lei 26/2007 de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica nº 1/2011 de 30 de novembro e pela Lei nº 80/2015 de 3 de agosto.

Antes de mais importa dar relevo ao contexto sócio-político que deu origem ao aparecimento do novo ordenamento político materializado na nova Lei de Bases da Proteção Civil. Efetivamente no Capítulo da Segurança Interna do Programa do XVII Governo Constitucional, que entrou em funções em 12 de Março de 2005, pode ler-se:

“A prevenção e a minimização das consequências de catástrofes – naturais ou provocadas - como os grandes incêndios florestais ocorridos no Verão de 2003 ou, à escala internacional, o ataque terrorista às torres de Nova Iorque em 11 de Setembro de 2001 e o maremoto asiático de Dezembro de 2004, requerem a elaboração ou atualização de planos de emergência relativos a incêndios, cheias e abalos sísmicos. A planificação é essencial para evitar uma política puramente reativa. A simulação de situações de perigo, por seu lado, é indispensável para criar uma capacidade de resposta efetiva nas comunidades.”

A sensibilização de crianças e adolescentes para estes problemas, através de preleções e exercícios realizados nas escolas, afigura-se muito relevante. Para dar um cunho sistemático a tais ações, será valorizado o Dia Nacional da Proteção Civil. Para coordenar estas atividades, é imperioso reabilitar a Proteção Civil, cometendo-lhe a missão de elaborar um Plano Nacional de Detecção, Aviso e Alerta de Catástrofes.

Os corpos de bombeiros, por seu turno, carecem de um aumento do nível de profissionalização, de uma revisão do sistema de financiamento (que deve tornar-se mais transparente) e da aprovação de um plano de reequipamento. Por outro lado, torna-se necessário rever a legislação em vigor, de forma a introduzir ou atualizar as regras de construção antissísmica e zelar pela sua efetiva aplicação.

Ao nível do sistema de proteção civil, é necessário reavaliar os termos da articulação entre a Proteção Civil e os Bombeiros, de forma a assegurar o reforço da coordenação e da operacionalidade. Por outra parte, devem ser criados Serviços Distritais de Proteção Civil, vocacionados para a análise de riscos, o planeamento operacional e a informação das populações. Para que os corpos de bombeiros voluntários e municipais possam desempenhar com proficiência a sua missão de prestação de primeiro socorro, proceder-se-á à progressiva profissionalização, no decurso desta legislatura, da respetiva estrutura de comando e serão criadas, em parceria com os municípios, equipas profissionalizadas de primeira intervenção. Será ainda consagrado o princípio da inter-operacionalidade dos meios, permitindo aos corpos de bombeiros a utilização, em cada caso, dos equipamentos situados mais perto da sua área de intervenção.

A prevenção de incêndios florestais, pela sua vital importância para o País, até como fator de desenvolvimento rural, envolve hoje responsabilidades transversais a todo o Governo, às autarquias e aos cidadãos. Serão reforçados os mecanismos de prevenção de fogos florestais, potenciando-se a intervenção da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e melhorando-se a capacidade operacional de alguns instrumentos, de que são exemplo as equipas de sapadores florestais”.

O diagnóstico da situação estava, em boa medida bem feito, entretanto, contra todas as expectativas relativamente à política de prevenção de incêndios florestais, o governo ao contrário do anunciado no seu programa, pelo Decreto-Lei 69/2006, de 23 de Março, extinguiu a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF), entidade criada pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2004, que constituiu uma verdadeira “lufada de ar fresco” no mar de “interesses” e “modismos” da política de gestão florestal vigente. A extinção da APIF, organização que era gerida pelo Professor Luciano Lourenço, figura incontornável do estudo técnico-científico da problemática da prevenção dos incêndios florestais, mereceu em 24/10/05, um requerimento entregue na Assembleia da República pelo deputado do partido ecologista “os Verdes”, José Luís Ferreira, sustentando que *“a APIF apesar de ter sido criada há pouco mais de um ano, tem um papel fundamental na compatibilização das intervenções a nível central e local no âmbito da prevenção e proteção da floresta contra incêndios. A triste realidade dos incêndios em Portugal comprova a inegável importância da APIF, no sentido de assegurar os necessários mecanismos de prevenção de incêndios. Todas as estratégias implementadas com o objetivo de pôr um ponto final definitivo neste drama sazonal são poucas”*, frisa o parlamentar no seu requerimento (Diário de Notícias, 24/10/05). Ficava assim provado, na perspetiva deste parlamentar, que a cultura da prevenção, tardia em impor-se como um dos pilares fundamentais da problemática da política de organização e gestão florestal.

Vejamos, de seguida, a legislação “dita estruturante” ou “revolução tranquila” dos Sistema de Proteção e Socorro que se inicia com a Nova Lei de Bases de Proteção Civil – Lei 27/2006, de 3 de Julho, alterada pela Lei Orgânica nº 1/2011 de 30 de novembro (1º alteração) e pela Lei 80/2015 de 3 de agosto.

Esta nova Lei promoveu uma profunda alteração no sistema. Desde logo, porque provocou uma clarificação das estruturas política (competências do Ministro da Administração Interna, Governadores Cíveis e Presidentes de Câmara) e operacional, definindo-se a forma de participação e articulação dos agentes de proteção civil e as obrigações de colaboração de entidades agregadas. Por outro lado determinou quem declara as situações de, alerta, contingência e calamidade

e em que circunstâncias (art.º 9º). Definiu os conceitos de acidente grave e de catástrofe (art.º 3º). Todavia, no seu extenso articulado, não se encontra claramente expresso o conceito de análise de risco, como metodologia de trabalho a “institucionalizar” o que consideramos uma séria limitação à dinâmica de gestão de riscos em proteção civil. Relativamente à 1ª alteração da Lei de Bases pela Lei orgânica 1/2011, o seu enfoque recai sobretudo na clarificação das competências do comando operacional distrital não só na declaração do estado de alerta mas também na comissão distrital de Proteção Civil e ainda a capacidade de delegação do Presidente da ANPC nos comandantes distritais quanto ao desencadear das ações de Proteção Civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação. Particularmente relevante é a 2ª alteração à Lei de Bases através da Lei 80/2015 de 3 de agosto, importante pela necessidade de clarificar a responsabilidade pública ao nível distrital do sistema, na sequência da extinção dos governadores Cíveis. Neste sentido, o nº 1 do art.º 34 refere que: “[...] compete ao membro do governo responsável pela Proteção Civil, no âmbito distrital, desencadear na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de Proteção Civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas a cada caso, com a coadjuvação de Comandante Operacional Distrital e a colaboração dos agentes de Proteção Civil competentes, nos termos legais”. E no nº 2 do mesmo artigo considera-se: “O membro do Governo responsável pela área da Proteção Civil pode designar a entidade em que se delega competência para o exercício, a nível distrital, das atribuições da matéria de Proteção Civil”.

Não se percebe a que entidade o legislador se refere, na qual o membro da Governo delega as suas competências a nível distrital.

No artigo 38º, prevê-se a existência em cada distrito de uma comissão distrital de Proteção Civil. No domínio da composição o diploma dispõe que integram esta Comissão “Três Presidentes de câmaras municipais, designados pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, sendo designados, entre eles, um que preside”.

De qualquer modo, esta 2ª alteração à Lei de Bases não só continua a desvalorizar o nível municipal mantendo o refém do nível distrital que não é mais do que o desdobramento do nível nacional, como ignorou o preceituado da Lei 75/2013 de 12 de setembro na valorização das autarquias locais e entida-

des intermunicipais ao nível da Proteção Civil. Neste sentido, é indispensável reequacionar a organização territorial e administrativa, dando efetiva consequência ao princípio da subsidiariedade. Ora, perante uma qualquer situação de emergência a estrutura de resposta mais adequada para intervir em primeiro lugar é o municipal, tendo em conta, não só o conhecimento que tem da realidade local, a capacidade de análise imediata da situação e a proximidade dos meios de socorro.

Por isso, cada município devia estar dotado de um conjunto mínimo de estruturas, meios e recursos apropriados aos riscos em presença no território municipal, atribuindo-se aos Serviços Municipais de Proteção Civil, não só identificar e analisar os riscos mas também manter a adequada preparação na resposta à manifestação dos riscos.

Por outro lado, a Lei 80/2015 substituiu, na composição da comissão municipal de Proteção Civil, o comandante operacional municipal pelo coordenador municipal de Proteção Civil, tornando imperativo a revisão e regulamentação da Lei nº 65/2007 de 12 de novembro. A revisão da referida Lei poderá constituir uma oportunidade para, no quadro da Lei de Bases, reforçar os poderes dos municípios, clarificar os efetivos poderes do Coordenador Municipal de Proteção Civil, e delinear e estruturação dos respetivos serviços municipais, em especial quanto á dotação dos mesmos com quadros técnicos qualificados para desempenho integrado das suas competências.

Em síntese, a nosso ver este diploma foi muito importante quanto:

- a) À clarificação e simplificação dos atos de declaração da situação de alerta, contingência e calamidade (artigo 17, 21, 26 e 27 da Lei)
- b) À obrigação de todas as entidades, com competências na área do risco, comunicarem à ANPC “as informações provenientes dos sistemas de que são detentoras”.
- c) Ao reconhecimento legal das pessoas coletivas sem fins lucrativos, de voluntariado de Proteção Civil, como entidades com deveres de cooperação, nos termos a definir por portaria específica do membro do Governo responsável pela área da Proteção Civil (artigo 46º A) e clarifica os critérios dos Planos de Emergência.

Sistema Integrado de Operações e Socorro (SIOPS) – Decreto-Lei 134/2006, de 25 de Julho, publicado, no DR, 1.ª Série, n.º 142, de 25 de Julho, alterado pelo Decreto-lei nº 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei nº 72/2013, de 31 de maio.

As ações de socorro integradas numa operação de proteção civil podem envolver agentes e serviços que advêm de diferentes organismos do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das organizações não-governamentais, entre outros.

Foi neste quadro que se definiu o SIOPS, criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, *“como um conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural que assegurem que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”*.

Este sistema *“visa responder a situações de urgência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe”* (n.º 2 do art.º 1º), situações em que o sistema nacional de proteção civil deve ser ativado, constituindo um instrumento global e centralizado de coordenação e comando de operações de socorro, ainda que a sua execução seja competência de diversas entidades não integradas na ANPC, mas que, operacionalmente, enquadram o SIOPS.

O princípio de comando único assenta nas duas dimensões do sistema respetivamente Coordenação institucional e Comando operacional. A compreensão global do sistema, implica ainda o conhecimento da direção, coordenação e execução da política de proteção civil, com a inclusão lógica do Centro Municipal de Organização do Socorro (CMOS) na dependência do Coordenador Municipal de Proteção Civil.

Nesta perspetiva, para conseguir uma eficaz coordenação institucional, o SIOPS prevê a constituição de centros de coordenação operacional (CCO), que integram representantes das entidades, cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto.

Atualmente, os centros de coordenação são:

- De âmbito nacional – Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON).
- De âmbito distrital – Centro de Coordenação Operacional Distrital (CCOD).
- De âmbito municipal - Centro de Coordenação Operacional Municipal (CCOM). Por outro lado, nos termos da 2ª alteração do SIOPS pelo Decreto-Lei nº 72/2013, o modelo da organização da ANPC evoluiu operacionalmente da lógica distrital para uma organização apoiada numa lógica de agrupamento distrital, consagrando-se cinco novos agrupamentos de distritos reactivamente Norte, Centro Norte, Centro Sul, Sul e Algarve. Para uma visão global do sistema de coordenação sistemática e operacional (fig. 1).

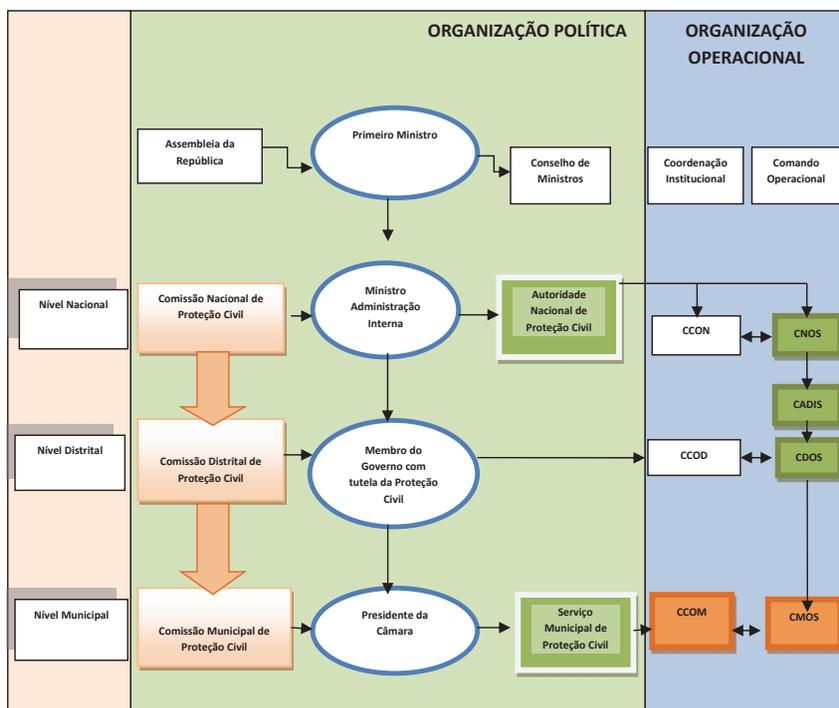


Fig. 1 - Organização política e operacional da Proteção Civil.

Fig. 1 - Political and operational organization of Civil Protection.

No regulamento de funcionamento dos CCON e CCOD, aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), estão previstas as formas de mobilização e de articulação entre as entidades integrantes, as relações operacionais com o Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) e com os Comandos Distritais de Operações e Socorro (CDOS), bem como a recolha e articulação da informação necessária à componente operacional.

Os CCO, Nacional e Distrital, asseguram, nos termos do nº 2 dos artigos 3.º e 4.º do Decreto de Lei nº 72/2013 (2º alteração do SIOPS), que todas as entidades e instituições aí referidas, se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto

Estas estruturas têm as seguintes atribuições genéricas:

- Assegurar a coordenação dos recursos e do apoio logístico das operações de socorro, emergência e assistência;
- Proceder à recolha de informação estratégica, relevante para as missões de proteção e socorro e proceder à sua gestão;
- Recolher e divulgar informações de carácter estratégico essencial à componente de comando operacional tático;
- Informar permanentemente a autoridade política respetiva, de todos os factos relevantes que possam gerar problemas ou estrangulamentos no âmbito da resposta operacional;
- Garantir a gestão e acompanhar todas as ocorrências, assegurando uma resposta adequada, no âmbito do SIOPS.

Ao nível da gestão de operações, todas as instituições representadas nos centros de coordenação operacional dispõem de estruturas de intervenção com direção e comando próprios, competindo, no entanto, à ANPC assegurar o Comando Operacional Integrado de todos os corpos de bombeiros, de acordo com o previsto no seu regime jurídico.

Nos termos do artigo 6.º do SIOPS, o comando das operações de socorro desempenhado pela ANPC é assegurado pelo CNOS que dispõe de um Comando Operacional Nacional, de um 2.º Comandante Operacional Nacional e dos dois adjuntos de operações e informações e a célula de logística. Dispõe ainda

de células de planeamento de operações logística, gestão de meios aéreos e de comunicações, replicando-se esta estrutura para o nível distrital e municipal, com adaptações determinadas no SIOPS.

Ao nível da gestão de operações propriamente dito, no Capítulo IV do diploma de criação do SIOPS (art.º 12 a 25) está estabelecido um sistema de gestão de operações (SGO) onde se define a organização dos teatros de operações (TO), dos postos de comando, clarificando-se competências e a doutrina operacional.

Ao nível da definição, o SGO é um esquema de organização operacional que se desenvolve de forma modular, de acordo com a importância e o tipo de ocorrência.

Sempre que uma força de socorro de uma qualquer das entidades que integra o SIOPS seja acionada para uma ocorrência, o chefe da primeira força a chegar ao local assume o comando da operação e garante a construção de um sistema evolutivo de comando e controlo da operação. Este comandante das operações de socorro deve tomar a decisão de desenvolvimento da organização sempre que os meios disponíveis no ataque inicial e respetivos esforços se mostrem insuficientes.

Nos termos do artigo 13.º do SIOPS, o SGO configura-se nos níveis estratégicos, tático e de manobra.

No nível estratégico, n.º 2 do art.º 13 do SIOPS, assegura-se a gestão da operação, que inclui:

- *“A determinação da estratégia apropriada;*
- *O estabelecimento dos objetivos gerais da operação;*
- *A definição de prioridades;*
- *A elaboração e atualização do plano estratégico de ação;*
- *A receção e colocação de meios de reforço;*
- *A previsão e planeamento de resultados;*
- *A fixação de objetivos a nível tático”.*

No local da ocorrência, o órgão diretor das operações é o posto de comando operacional (PCO) e destina-se a apoiar o responsável das operações na preparação das decisões e na articulação dos meios no teatro de operações.

O PCO, nos termos do art.º 15 do SIOPS, tem como missões genéricas:

- *“A recolha e o tratamento operacional das informações;*
- *A preparação das ações a desenvolver;*
- *A formulação e a transmissão de ordens, diretrizes e pedidos;*
- *O controlo da execução das ordens;*
- *A manutenção das capacidades operacionais dos meios empregues;*
- *A gestão dos meios de reserva”.*

O Posto de Comando Operacional é constituído, nos termos do n.º 1 do art.º 16, *“pelas células de planeamento, combate e logística, cada uma com seu responsável e coordenadas pelo Comandante das Operações de Socorro”* (COS). Assessorando o COS existem ainda três oficiais, um como adjunto para a segurança, outro para as relações públicas e outro para a ligação com outras entidades, ativando os recursos disponíveis e na adoção e coordenação de outras medidas que venham a ser oportunamente julgadas necessárias.

A gravidade da situação e o grau de prontidão que esta exige dá origem a um diferente nível de alerta especial, graduado progressivamente entre os níveis azul, amarelo, laranja e vermelho.

As regras de ativação do estado de alerta especial são determinadas por diretiva operacional, devidamente aprovada pela comissão nacional de proteção civil (CNPC), nos termos do art.º 37 da LBPC, e a sua determinação é da competência exclusiva do CCON.

É ao CCON que compete a informação aos centros de coordenação operacional distritais (CCOD) sobre a ativação do estado de alerta especial, determinando as áreas abrangidas, tipo de situação, gravidade, nível de prontidão exigido e período de tempo em que se preveja especial incidência do fenómeno.

O dispositivo de resposta operacional é constituído por equipas de intervenção permanente destinadas à intervenção prioritária em missões de socorro e são dimensionadas de acordo com as competências e disponibilidades de cada um dos agentes de proteção civil (APC).

Para fazer face a determinadas ocorrências ou conjunto de ocorrências previsíveis ou verificadas, como seja o caso dos incêndios florestais, existem dois dispositivos, respetivamente, o dispositivo de Prevenção, Detecção, Vigilância e Fiscalização e o dispositivo especial de combate a incêndios florestais (DECIF). Este atua a dois níveis: ataque inicial e ataque ampliado.

No primeiro caso, o ataque inicial configura uma primeira intervenção organizada e integrada, de resposta imediata a fogos nascentes, envolvendo equipas terrestres e meios aéreos com equipas helitransportada até o incêndio ser considerado resolvido (circunscrito) pelo comandante de operações (COS), o que deverá suceder nos primeiros 90 minutos.

O ataque ampliado, inicia-se sempre que, chegado aos 90 minutos de incêndio, o mesmo não seja dado por circunscrito pelo COS, entrando em ação meios de reforço e outros agentes.

Ainda no domínio dos incêndios florestais as Forças Operacionais Conjuntas (FOCON) que constituem o socorro, organizam-se nos termos da diretiva operacional nº 1/2008/ANPC, consoante as seguintes fases:

- Fase ALFA – (1 de Janeiro a 14 de Maio)
- Fase BRAVO – (15 de Maio a 30 de Junho)
- Fase CHARLIE – (1 de Julho a 30 de Setembro)
- Fase DELTA – (1 de Outubro a 15 de Outubro)
- Fase ECHO – (16 de Outubro a 31 de Dezembro)

Em síntese, vale a pena assinalar, mais uma vez, que a ligação entre os diferentes intervenientes do sistema de proteção e socorro obriga, necessariamente, a uma perfeita coordenação e entrosamento que garanta uma ação eficaz e uma rentabilidade adequada aos meios disponíveis, seja no domínio dos incêndios florestais, seja noutros domínios de riscos naturais e antrópicos.

Todavia, as experiências de anos anteriores e mormente dos anos críticos 2003 e 2005 mostraram quão difícil é de ser conseguida esta coordenação, sobretudo antes da instalação de um posto de comando operacional conjunto (com forças de culturas organizacionais diferentes) que ainda não está instalado aquando da primeira intervenção, no período em que a coordenação referida é, a todos os títulos, essencial.

No entanto é justo salientar alguma melhoria ao nível organizacional global e designadamente, quanto ao sistema de comunicações, de vigilância e deteção muito embora a violência dos incêndios de 2016 aí estejam para provar que pouco mudou neste domínio.

Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) – Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março alterado pelo Decreto-Lei 73/2012 de 26 de março e pelo Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio.

Breve evolução histórica do conceito de proteção civil.

Sem prejuízo do que atrás já foi referido, importa salientar que, nos dias de hoje, a área de intervenção da Proteção Civil tem uma amplitude que vai muito para além daquela que esteve na sua génese, a Defesa Civil do Território (DCT) criada pelo Decreto-Lei n.º 31956 de 2 de abril de 1942, que tinha como objetivo principal assegurar o regular funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência das atividades do país, ficando a cargo da Legião Portuguesa.

Nasce assim a defesa civil do território enquanto conceito e sistema, que surge de forma mais sólida em 1949, na Convenção de Genebra, como sistema de coordenação de ações e respostas locais, nos termos do n.º 4 do artigo 66º da Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949. Também nesta mesma convenção foi apresentada o distintivo internacional de defesa civil que consiste num triângulo equilátero azul em fundo cor de laranja utilizado para a proteção dos organismos de proteção civil que visavam a proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais, suas instalações, pessoal e material ou para a proteção dos abrigos civis e que ainda se mantém em vigor nos nossos dias como símbolo internacional da Proteção Civil. Encontra-se aliás definido no Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, de 8 de Junho de 1977, ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 10/92, de 1 de Abril. O n.º 7 do mesmo artigo é definido que este símbolo pode ser utilizado em tempo de paz para identificar serviços e organizações de proteção civil. (fig.2)

Na sequência do 25 de abril de 1974, a Legião Portuguesa é extinta e com ela também a DCT sendo que é possível, assevera Caldeira (2003:16) que a sua “herdeira” devido às missões desempenhadas foi o Serviço Nacional de

Proteção Civil (SNPC), criado através do Decreto-Lei n.º 78/75 de 22 de fevereiro. Neste sentido, deixou de ser empregue o termo "defesa civil" e passa a ser utilizado o termo "proteção civil", com uma orientação mais clara para a proteção contra acidentes e catástrofes naturais, fruto da diminuição do perigo militar sobre o território português.

Em 1991 é publicada a primeira Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 113/91 de 29 de agosto, que sistematiza e estrutura a proteção civil. Depois, em 2003, é criado o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março, que substitui o SNPC e integra outros dois serviços que entretanto tinham sido criados com uma natureza semelhante, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e a Comissão Especializada em Fogos Florestais (CEFF), que tinham como missão, respetivamente, coordenar os corpos de bombeiros e o combate aos incêndios nas florestas. Por fim, em 2006, o SNBPC é reestruturado passando a designar-se Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), Decreto-Lei n.º 203/2006 de 27 de outubro (fig.3).

Novo modelo organizacional da ANPC

É na sequência das alterações "estruturais" atrás referenciadas, consubstanciadas na LBPC e no SIOPS, que surge a necessidade de alterar a estrutura do SNBPC, criando-se a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Esta nova entidade culmina um processo institucional evolutivo iniciado nos anos 80.

A nova organização passou a contar desde logo com três novas Direções Nacionais de nível superior: uma Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil, uma Direção Nacional de Planeamento de Emergência e uma Direção Nacional de Bombeiros, "[...] pretendendo-se cada vez mais prestigiar o papel dos bombeiros que passaram a ter uma direção nacional que vai assumir daqui para a frente tudo o que tiver a ver com eles" (Cruz, 2007:32).

Ao nível legislativo, não pode deixar de reconhecer-se que este diploma respeita, "*latu sensu*", a especificidade dos bombeiros no quadro da proteção civil e trouxe alguma inovação ao nível institucional e operacional do



Fig. 2 - Símbolo internacional da Proteção Civil.

Fig. 2 - International symbol of Civil Protection.

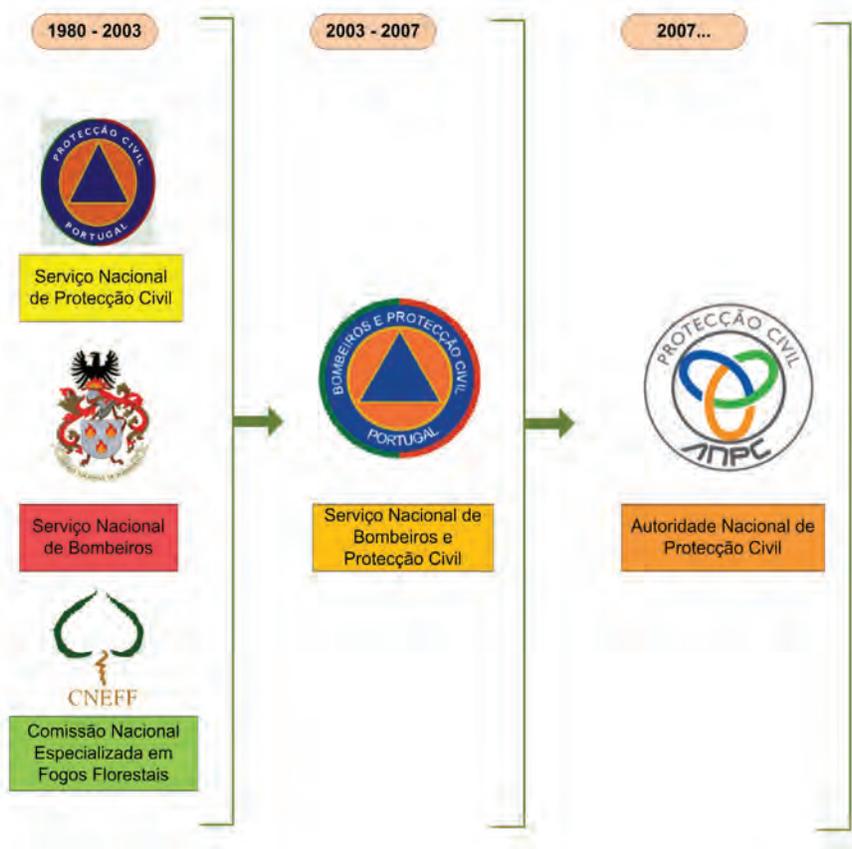


Fig. 3 - Evolução institucional da organização do socorro.

Fig. 3 - Institutional development of the organization of rescue services.

sistema, cabendo-lhe planear, coordenar e executar a política de proteção civil, “*designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro das populações e de superintendência da atividade dos bombeiros*” (n.º1 art.º 2.º).

Mas é na 2ª alteração da ANPC pelo Decreto de Lei 73/2013 que se introduzem alterações significativas ao modelo de organização interna da Autoridade, desde logo na criação de cinco Direções nacionais (ao invés das três anteriores) a citar:

- A Direção nacional do planeamento de emergência (que absorveu as atribuições anteriormente cometidas ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergências).
- A Direção nacional de Bombeiros;
- A Direção nacional de recursos de proteção civil;
- A Direção nacional de meios aéreos (decorrente da extinção da Empresa de meios Aéreos, S.A (EMA) pelo Decreto-Lei nº 57/2013.
- A Direção nacional de auditoria e fiscalização;
- Com vista a assegurar o comando operacional das operações de socorro e onde o comando operacional integrado, a organização interna da ANPC compreende ainda:
 - O comando nacional de operações de socorro;
 - Os agrupamentos distritais de operações de socorro (decorrentes do modelo de passagem da lógica distrital para um modelo de lógica supra distrital);
 - Os comandos distritais de operações de socorro.

Agentes de Proteção Civil. Atribuições, Competências e Responsabilidades

Nos termos do n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, “*A atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições*

indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores” .

Neste quadro, a necessidade de diversos agentes de proteção civil e socorro intervirem, complementando a sua intervenção e conjugando os seus esforços para a eficácia da operação, obriga a que haja uma perfeita coordenação de toda a ação de socorro num determinado teatro de operações (TO).

Assim, abordaremos de seguida as estruturas e agentes do sistema de proteção civil com responsabilidades e competências no socorro, cabendo à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) “*um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de proteção civil*” (Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março).

Em situações normais, consoante o tipo de acidente/emergência que lhes deu origem, as ações de socorro podem dividir-se em cinco grandes grupos:

- Combate a incêndios;
- Urgência pré-hospitalar;
- Desencarceramento;
- Salvamento em grande ângulo;
- Socorro a naufragos e buscas subaquáticas.

A competência para o desempenho de cada uma destas missões é atribuída especificamente, em função das respetivas características, designadamente:

- Combate a incêndios
 - Corpos de Bombeiros;
 - Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR) – neste caso, apenas, para o combate a incêndios florestais e em matérias perigosas.
- Urgência pré-hospitalar
 - Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM);
 - Corpos de Bombeiros;
 - Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)
- Desencarceramento
 - Corpos de Bombeiros

- Salvamento em grande Ângulo
 - Corpos de Bombeiros
- Socorro a Náufragos e buscas subaquáticas
 - Autorida de Marítima
 - Corpos de Bombeiros (apenas em operações da terra para o mar, com cabos de vai-vem).

Ora a sobreposição de muitas destas competências obriga a uma coordenação eficaz e ao respeito pelas determinações contidas no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), ou seja, nos termos do n.º 3 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 22/2006 “*sem prejuízo da dependência hierárquica e funcional no quadro da GNR, o GIPS articula-se operacionalmente no comando único do sistema integrado de operações e socorro*”.

Contudo, é sabido que nem sempre esta coordenação se faz da melhor forma, considerando que as instituições em presença, Corpos de Bombeiros, GNR, INEM, CVP e Autoridade Marítima, possuem natureza, culturas institucionais, experiência, disciplina e estatutos diversos.

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), define, no seu artigo 46.º, como Agentes da Proteção Civil (APC) e de acordo com as suas atribuições próprias:

- Corpos de Bombeiros;
- Forças de Segurança;
- Forças Armadas;
- Autoridades marítimas e aeronáutica;
- Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de saúde;
- Sapadores florestais.

É ainda estabelecido no n.º 2 do citado artigo 46.º que a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de protecção civil nos domínios de:

- Intervenção;
- Apoio;
- Socorro;
- Assistência sanitaria e social.

Para além dos agentes atrás referidos, como tendo competências específicas nas missões de socorro em situação de emergência, “*impende especial dever de cooperação com os agentes de proteção civil sobre as seguintes entidades:*

- a) *Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários;*
- b) *Serviços de Segurança;*
- c) *Instituto Nacional de Medicina Legal;*
- d) *Instituições de Segurança Social;*
- e) *Instituições com fins de socorro e de solidariedade;*
- f) *Organismos responsáveis pelas florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente;*
- g) *Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos” (Lei n.º 27/2006, art.º 46).*

De seguida serão analisadas as competências nas missões de socorro de cada um dos APC, com especial destaque para os CB's, deixando de fora desta análise os sapadores florestais, criados no âmbito do Decreto-Lei n.º 38/2006 de 20 de Fevereiro, sem responsabilidades específicas no socorro das populações. “*Os sapadores florestais, independentemente da sua titularidade, intervêm na vigilância e na deteção, sob a coordenação da GNR, e nas ações de ataque inicial a incêndios florestais, sob a coordenação do CDOS respetivo; a sua intervenção desencadear-se-á na dependência operacional do COS, [...] participando também em ações de rescaldo e de vigilância ativa pós-rescaldo, desde que requisitados pelo COS”.* (Diretiva Operacional n.º 1/2008/ANPC, p. 26).

Em suma, estamos perante mais uma das situações de difícil cooperação na intervenção, considerando que os agentes têm uma coordenação tripartida entre entidades com cultura, valores e práticas institucionais diferentes.

Corpos de Bombeiros

De harmonia com o novo regime jurídico, aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros no território continental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de

Junho, “*um corpo de bombeiros é uma unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões*”.

A diversidade das missões dos CB's, sejam eles profissionais ou voluntários, está descrita no artigo n.º 3, do citado Decreto-Lei, como sendo:

- a) Prevenção e o combate a incêndios;
- b) Socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em todos os acidentes;
- c) Socorro a náufragos e buscas subaquáticas;
- d) Socorro e transporte de acidentados e doentes, incluindo a urgência pré-hospitalar, no âmbito do sistema integrado de emergência médica;
- e) Emissão, nos termos da lei, de pareceres técnicos em matéria de prevenção e segurança contra riscos de incêndio e outros sinistros;
- f) Participação em outras atividades de proteção civil, no âmbito do exercício das funções específicas que lhe forem cometidas;
- g) Exercício de atividades de formação e sensibilização, com especial incidência para a prevenção do risco de incêndio e acidentes junto das populações;
- h) Participação em outras ações e o exercício de outras atividades, para as quais estejam tecnicamente preparados e se enquadrem nos seus fins específicos e nos fins das respetivas entidades detentoras;
- i) Prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável.

Mais se assinala que o exercício “*da atividade definida nas alíneas a), b), c) e e) do número anterior é exclusivo dos corpos de bombeiros e demais agentes de proteção civil*”. (n.º2 do art.º 3º).

Nos termos do artigo 5.º, alíneas a) e b) do já citado Decreto-Lei n.º 247, “*cada corpo de bombeiros tem a sua área de atuação definida pela ANPC, ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros, de acordo com os seguintes princípios:*

- a) *A área de atuação de cada corpo de bombeiros é correspondente à do município onde se insere, se for o único existente;*

b) *Se existirem vários corpos de bombeiros voluntários no mesmo município, as diferentes áreas de atuação correspondem a uma parcela geográfica que coincide, obrigatoriamente, com uma ou mais freguesias contíguas.*

Todavia, havendo no mesmo município um corpo de bombeiros profissional ou misto e um ou mais corpos de bombeiros voluntários, a responsabilidade de atuação prioritária e comando cabe ao corpo de bombeiros profissional ou, quando este não exista, ao corpo de bombeiros misto, sem prejuízo de eventual primeira intervenção de algum dos outros CB's da respetiva área de atuação, em benefício da rapidez e prontidão de socorro.

Em rigor, no n.º 3 do artigo 4.º do Novo Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros alterado pela Lei nº 48/2009 de 4 de agosto e pelo Decreto-Lei nº 249/2012 de 21 de novembro, assinala-se que “à criação e extinção dos corpos de bombeiros devem resultar de uma ponderação técnica dos riscos, dos tempos de atuação na área a proteger e das condições humanas, técnicas e operacionais disponíveis nos corpos de bombeiros existentes e sua articulação na correspondente área municipal”.

Por outro lado, conjugando o teor do n.º 5 e 6 do citado artigo 4.º, conclui-se que o parecer do Município “relativo à criação dos corpos de bombeiros, quando negativo, é vinculativo”, o que nos reconduz à ideia chave de que é na análise, cientificamente comprovada, do risco municipal que deve fundamentar-se a criação, extinção ou adequação dos corpos de bombeiros.

Em suma, parece-nos óbvio que uma análise séria de âmbito nacional, centrada na avaliação técnico-científica dos riscos municipais, irá certamente modificar a atual distribuição dos recursos humanos e materiais afetos ao dispositivo de socorro. Contudo, porque tal análise/avaliação iria incomodar decisores políticos, locais e nacionais, destas matérias, vai-se adiando a verdadeira reforma.

Embora não sejam objeto de análise neste trabalho, vale a pena assinalar que os Corpos de Bombeiros privativos pertencem a uma pessoa coletiva privada que, por razões da sua atividade ou património, tem necessidade de criar em manter um corpo profissional de bombeiros para auto proteção. A sua área de atuação restringe-se aos limites da propriedade da entidade detentora, podendo atuar fora dela por requisição do Presidente da Câmara do respetivo município ou da ANPC.

Esta 2ª alteração ao regime Jurídico dos deveres, direitos e regalias dos bombeiros portugueses, a que atrás aludimos, veio clarificar por um lado as obrigações do “estatuto social do bombeiro” mas, por outro, introduzir algumas alterações pertinentes para melhorar a dinâmica dos corpos de bombeiros como sejam:

- Permitir a possibilidade de um bombeiro do quadro de reserva de um Corpo de Bombeiros poder transferir-se para o corpo ativo de outro Corpo de Bombeiros;
- A criação da carreira de bombeiro especialista vocacionada para áreas funcionais específicas;
- A introdução da carta de missão para o comandante no início de cada comissão de cinco anos, o que constitui uma mais valia considerando a curta validade da função de comandante.
- Implementação de um sistema de acompanhamento de saúde dos bombeiros, a cargo da Liga dos Bombeiros Portugueses.

Finalmente, importa referenciar várias legislações relativas aos oficiais bombeiros como seja:

O Despacho nº 9915/2008 que define as tipologias das funções dos oficiais; o Decreto-Lei 249/2012 que regulamenta o bombeiro especialista, o Despacho nº 363/2012 que regulamenta as carreiras de oficial de bombeiro e de comandante voluntário e o Despacho 4205-B/2014 que volta a regulamentar num só normativo as carreiras de bombeiro voluntário, especialista e oficial bombeiro.

Todo este legislativo é pertinente e importante, muito embora o setor dos bombeiros continua a caracterizar-se por um forte *heterogeneidade*, quer ao nível da gestão das Associações Humanitárias que suportam os CBs, quer ao nível operacional, co fragilidades ao nível da formação e da saúde operacional. No entanto, a base do socorro em Portugal, sob os auspícios da ANPC, continua a assentar nos 412 CBs de matriz Associativa, 26 CBs Municipais e 6 CBs sapadores respetivamente em Lisboa, Porto, Braga, Coimbra, Setúbal e Vila Nova de Gaia, sem prejuízo da especificidade dos CBs sapadores de Lisboa e Porto na sua ligação com a ANPC.

Estrutura de comando dos Corpos de Bombeiros: diferenciação entre Profissionais e Voluntários

Nos termos da alínea c) do artigo 7.º do Decreto-Lei 247/2007 “*os corpos de bombeiros profissionais detêm uma estrutura que pode compreender a existência de regimentos, batalhões, companhias ou secções, ou pelo menos de uma destas unidades*”.

Diferentemente, dos corpos de bombeiros mistos e voluntários, como adiante veremos, os elementos que compõem estes corpos de bombeiros profissionais integram apenas dois tipos de quadro: o quadro de comando e o quadro activo, que também existem nos CB's Voluntários. Nos CB's organizados em regimentos e batalhões existe ainda a seguinte estrutura organizativa interna:

- O comando;
- A secção técnica;
- A companhia de instrução;
- As companhias operacionais;
- Os serviços logísticos.

Nos corpos de bombeiros voluntários ou mistos a estrutura de comando é composta por:

- Comandante;
- 2º Comandante;
- Adjuntos de Comando.

Por outro lado, a estrutura operacional do corpo de bombeiros voluntários, compreende, nos termos do artigo 4.º do Despacho nº 20915/2008, de 11 de Agosto, as seguintes unidades (fig. 4):

- Companhia;
- Secção;
- Brigada;
- Equipa.

Por outro lado, os bombeiros profissionais integrados em CB's sapadores (seis no País), são enquadrados no quadro do respetivo município, na qualidade de corpo especial da função pública. Já os restantes CB's municipais (atualmente

26) são enquadrados no quadro do respetivo município na qualidade de bombeiros funcionários municipais.

Quanto ao provimento das estruturas de comando nos corpos de bombeiros profissionais da administração local, o provimento do comandante, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril, “*é feito por concurso de entre indivíduos licenciados com experiência de, pelo menos, quatro anos na área da proteção e do socorro e no exercício da função de comando ou de chefia*”, ou por escolha e nomeação do respetivo Presidente da Câmara, em regime de comissão de serviço, por cinco anos, renovável, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei 106/2002.

O método de seleção para os comandos e adjuntos técnicos das companhias segue os padrões normais do regime geral de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da administração local, nos termos, do n.º 4 do artigo 7.º do já referenciado Decreto-Lei 106/2002.

Quanto ao provimento da Estrutura de Comando nos Corpos de Bombeiros Voluntários ou Mistos não pertencentes ao Município, o comandante é nomeado pela entidade detentora do CB, de entre indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 60 anos e “*preferencialmente de entre os oficiais bombeiros ou, na sua falta ou por razões devidamente fundamentadas, de entre bombeiros da categoria mais elevada, habilitados com o 12.º ano ou equivalente, pelo menos, e cinco anos de atividade nos quadros do CB*” (alínea a) do art.º 32 do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho). A nomeação é feita por cinco anos, renovável, até ao limite máximo de 65 anos de idade (n.º 2 art.º 32).

A Lei permite ainda que sejam nomeados indivíduos de reconhecido mérito no desempenho de anteriores funções de liderança ou comando. “*Contudo, a nomeação destes outros elementos não pertencentes à carreira de oficial bombeiro deve ser precedida de avaliação destinada a aferir as capacidades físicas e psicotécnicas dos candidatos, bem como a aprovação em curso de formação, nos termos de regulamento a aprovar pela ANPC*” (n.º 3 do art.º 32). O 2.º Comandante e os Adjuntos de Comando são também nomeados pela Direção da Associação, sob proposta do comandante, observando-se idênticos critérios de recrutamento.

Nos corpos de bombeiros voluntários o novo regime jurídico (Decreto-Lei n.º 247/2007) alterado pelo Decreto-Lei n.º 243/2012, assinala no seu artigo 9.º que os elementos que compõem os corpos de bombeiros voluntários ou mistos integram os seguintes quadros de pessoal:

- a) Quadro de Comando – onde se inserem os elementos com poder e autoridade para comandar o respetivo corpo nas missões que lhes estão conferidas.
- b) Quadro ativo – onde se inserem os bombeiros aptos para a execução de missões, normalmente integrados em equipas operacionais.
- c) Quadro de reserva – onde se inserem os bombeiros que atingiram o limite de idade para permanecer na respetiva categoria (60 e 65 anos, respetivamente, para o quadro ativo e quadro de comando) ou que, *“não podendo permanecer nos restantes quadros por motivos profissionais ou pessoais, o requeiram e obtenham aprovação do comandante do CB”*.
- d) Quadro de honra – onde se inserem os elementos que durante longo período de tempo serviram com zelo, dedicação, disponibilidade e abnegação, sem qualquer punição disciplinar, o seu corpo de bombeiros ou que adquiriam doença ou incapacidade ocorridas em serviço.

Por ultimo importa referenciar que, nos termos do atual regime juridico, consoante o número de elementos integrantes dos corpos de bombeiros voluntários ou mistos, define as seguintes tipologias:

Tipo 4 – até 60 elementos;

Tipo 3 – até 90 elementos;

Tipo 2 – até 120 elementos;

Tipo 1 – superior a 120 elementos.

O Comandante dirige o corpo de bombeiros *“e é o primeiro responsável pelo desempenho do corpo e dos seus elementos, no cumprimento das missões que lhe são cometidas”* (n.º 2 do art.º 12 do Decreto-Lei 247/007), sendo coadjuvado pelo 2.º Comandante que o substitui nos seus impedimentos e pelos adjuntos de comando, cujo número varia em função da tipologia do respetivo corpo de bombeiros.

Finalmente, importa assinalar que os elementos da Força Especial de Bombeiros (FEB) estrutura diretamente dependente da ANPC são recrutados

nos BCs mistos e Voluntários sendo que o que distingue os Canarinhos dos restantes Bombeiros Voluntários é a disponibilidade permanente, a qualidade da formação e a remuneração.

Forças de Segurança (PSP e GNR)

Nos termos do teor preambular do SIOPS, citado pelo Decreto-lei n.º 134/2006, de 25 de Julho, “*todos os agentes de proteção civil atuam no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional*”. Assim, quer a GNR, quer a PSP, enquanto agentes de proteção civil, cumprem todas as missões que legalmente lhe são atribuídas, de acordo com diretivas operacionais próprias, sendo a sua colaboração requerida pela ANPC “*de acordo com os planos de envolvimento aprovados ou quando a gravidade da situação assim o exija, mas sempre enquadrada pelos respetivos Comandos e legislação específica*” (ANPC, 2008: 22).

Por outro lado, durante os períodos críticos, a GNR e a PSP (neste caso, a pedido da autoridade competente e na sua área de competência territorial) exercem missões de condicionamento de acesso, circulação e permanência de pessoas e bens no interior de zonas críticas, bem como missões de fiscalização sobre o uso de fogo, queima de sobrantes, realização de fogueiras e a utilização de foguetes ou outros artefactos pirotécnicos.

Finalmente, a pedido do CODIS ou do COS (Comandante das Operações de Socorro) exercem missões de:

- *“Isolamento de áreas em zonas e períodos críticos;*
- *Abertura de corredores de emergência para as forças de socorro;*
- *Escolta e segurança de meios dos bombeiros no TO (teatro de operações) ou em deslocamento para operações;*
- *Apoio à evacuação de populações em perigo”* (Diretiva Operacional, 2008:23).

À GNR compete ainda a coordenação de ações de prevenção, vigilância, deteção e fiscalização da floresta, disponibilizando informação permanente de apoio à decisão, ao CNOS e CDOS, através do seu oficial de ligação colocado naquelas estruturas.

Importa salientar que, o papel da GNR no âmbito da Proteção Civil resulta largamente da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro, que lhe atribui as seguintes competências nos termos das alíneas i) e g) dos n.ºs. 2 e 3 do art.º.3º.

“Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza”, e ainda, “Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situações de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves”.

Também o Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR), aprovado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio, vem clarificar a missão atribuída à GNR, ao afirmar que as *“tarefas [...] de proteção e socorro inserem-se na obrigatoriedade de prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, quer no caso de catástrofes naturais ou outras situações que tal exijam, com especial incidência nas situações de crise e que deve ser cumprida na generalidade por todas as Unidades Territoriais sob a coordenação técnica da Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) [...] e em especial pelo Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro (GIPS) da Unidade de Intervenção”*, nos termos do Decreto-lei n.º 22/2006 de fevereiro de 2006.

É também na sequência da criação do GIPS que é consolidado o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente e extinto o Corpo Nacional da Guarda Florestal (CNGF), da Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) e como consequência o pessoal da carreira florestal foi transferido para a GNR, passando a integrar a estrutura do SEPNA. No mesmo diploma é atribuído ao SEPNA/GNR a competência para *“[...] assegurar a coordenação ao nível nacional da atividade de prevenção, vigilância e deteção [...]”*, bem como a *“investigação das causas dos incêndios florestais, por manutenção das competências de autoridade florestal atribuída ao pessoal da carreira florestal”*. Neste quadro, este diploma é regulado por Portaria, que concretiza os termos

em que se processa “[...] a prevenção, vigilância e deteção e investigação das causas de incêndios florestais [...], atribuindo em concreto esta competência à GNR/SEPNA, [...]”. Cabe ainda, à GNR/SEPNA assegurar a alimentação do Sistema de Gestão e Informação de Incêndios Florestais (SGIF), através da “garantia da atualização permanente da base de dados, nomeadamente no que respeita às localizações, à cartografia das áreas ardidadas, à sua quantificação e descrição e à investigação das respetivas causas, das quais dará conta em relatório anual a submeter à autoridade florestal nacional”.

Ainda, no mesmo contexto, é criado através do Decreto de lei n.º 124/2006 de 28 de junho, republicado pelo DL n.º 17/2009 de 14 de janeiro, o Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI), que assenta em três pilares (fig. 4):

1. Prevenção estrutural sob responsabilidade Autoridade Florestal Nacional (AFN);
2. Vigilância, deteção e fiscalização sob responsabilidade GNR;
3. Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio sob responsabilidade ANPC.

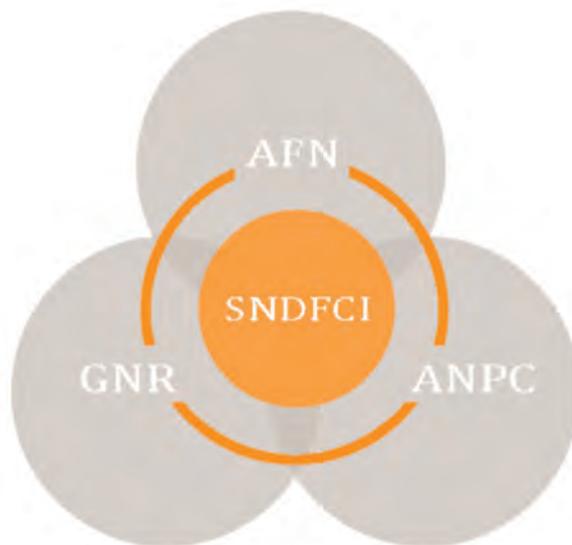


Fig. 4 - Entidades que intervêm nos pilares do SNDFCI (Fonte: (AFN, 2012).

Fig. 4 - Entities involved in the pillars of the SNDFCI (Source: (AFN, 2012).

Finalmente o facto dos militares do GIPS terem uma dupla função, podendo assumir-se como órgão de polícia criminal, mas também detendo competência na proteção e socorro das populações, a GNR constituiu-se como o único agente de Proteção Civil que intervém nos dois pilares da segurança “*security*” e “*safety*”.

As Forças Armadas, Autoridade Marítima e Aeronáutica

As Forças Armadas (FA) colaboram com a proteção civil, nos termos dos artigos 52.º a 58.º da LBPC. Neste quadro jurídico, compete ao Presidente de Câmaras Municipais solicitar ao Presidente da ANPC a participação das FA em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais. Também, nos termos da 1.º alteração à Lei de Bases, Lei 1/2011, compete aos Comandantes Operacionais distritais solicitar ao Presidente de ANPC a participação das Forças Armadas em funções de Proteção Civil nas respetivas áreas operacionais, sendo que, em casos de manifesta urgência, o podem fazer diretamente aos comandantes das unidades implantadas na área, informando disso mesmo o comandante operacional nacional.

Estas necessidades, após parecer do Comandante Operacional Nacional quanto ao tipo e dimensão da ajuda e definição de prioridades, são apresentadas ao Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), ainda que a coordenação das ações e meios das FA, ao nível do CNOS, seja feita através do seu oficial de ligação colocado em regime de permanência naquela estrutura. Em caso de manifesta urgência, a autorização de atuação compete aos comandantes das unidades implantadas na área afetada para os efeitos solicitados.

Nos termos da Diretiva Operacional (1/2008) da ANPC e de acordo com os planos próprios e disponibilidade de recursos, as FA colaboram em ações de proteção civil com:

- a) *“Meios humanos e materiais para atividades de patrulhamento, vigilância e deteção, sob a coordenação da GNR, ataque inicial, rescaldo e vigilância ativa pós-incêndio;*
- b) *Máquinas de Rasto para combate indireto a incêndios, defesa de aglomerados populacionais e apoio ao rescaldo;*

- c) *Apoio logístico às forças de combate em TO, nomeadamente infraestruturas, alimentação, água e combustível;*
- d) *Apoio à evacuação de populações em perigo;*
- e) *Disponibilização de infraestruturas para operação de meios aéreos, nacionais ou estrangeiros, apoio logístico e reabastecimento de aeronaves ao serviço da ANPC, quando exequível e previamente coordenado;*
- f) *Disponibilização de dois helicópteros Alouette III para a coordenação de operações aéreas e transporte de pessoal;*
- g) *Apoio à vigilância e deteção de incêndios quando da realização de missões regulares das Forças Armadas.*
- h) *Disponibilização de um Oficial de ligação ao CNOS e aos CDOS” (ANPC, 2008:23-24).*

De forma a intervirem em determinadas operações de apoio e socorro às populações, estão definidos, os seguintes planos de operações:

- Plano de operações Lira: apoio do Exército na prevenção, deteção e eventual combate aos incêndios florestais e no abastecimento de água às populações carenciadas;
- Plano de operações Tejo: colaboração da Marinha nas zonas afetadas pelas cheias do rio Tejo;
- Plano de operações Aluvião: apoio do Exército à estrutura de proteção civil em caso de eventuais situações de cheias (Lopes, CPE-2007:2).

Nos termos do n.º 1 do art.º 59, da Lei de Bases de Proteção Civil, “*em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência, as atividades de proteção civil e o funcionamento do sistema instituído pela lei, subordinam-se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência*”.

Já quanto ao papel das Autoridades Marítima e Aeronáutica, no essencial, a colaboração da Autoridade Marítima no âmbito da Proteção Civil, “*será requerida através do Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo e dos seus órgãos locais (Capitanias dos Portos) na coordenação e georeferenciação das ações de “scooping” dos aerotanques anfíbios para reabastecimento, em espaços jurisdicionais da Autoridade Marítima, de forma a garantir que estas decorram com segurança*” (Diretiva Operacional, 2008: 24).

Quanto às formas de colaboração da Autoridade Aeronáutica, a mesma cinge-se à cooperação contínua com a ANPC na avaliação, apoio técnico e controlo de manutenção das aeronaves do dispositivo da proteção civil, bem como no levantamento e determinação operacional dos pontos de “*scooping*” associados às aeronaves anfíbias e helicópteros.

Ambas as autoridades, disponibilizam, a pedido e sempre que a situação o justifique, um delegado para integrar cada um dos Centros da Coordenação Operacional Distrital ou participar em briefings do CDOS respetivo, no caso da Autoridade Marítima e no Centro de Coordenação Operacional Nacional e nos briefings do CNOS (Centro Nacional de Operações de Socorro) no caso da Autoridade Aeronáutica.

Instituto Nacional de Emergência Médica - Competências no Socorro Pré-Hospitalar

Nos termos do Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio, o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) é o agente de proteção civil a quem cabe a função de coordenação do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), no quadro do qual se inclui toda a atividade de urgência/emergência, nomeadamente nos termos do n.º2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 220/2007, o sistema de:

- *“Socorro pré-hospitalar, nas suas vertentes, medicado e não medicado;*
- *Transporte, receção hospitalar e a adequada referência do doente urgente/emergente;*
- *Referência e transporte de urgência/emergência;*
- *Receção hospitalar e tratamento urgente/emergente;*
- *Formação em emergência médica;*
- *Planeamento civil e prevenção;*
- *Rede de telecomunicações de emergência médica”.*

Para além de outras missões relacionadas com o Sistema Integrado de Emergência Médica, incumbem ainda ao INEM, no âmbito do socorro a prestar

à população, nos termos do n.º 3 do art.º 3.º do diploma atrás referenciado, as seguintes missões:

- *“Assegurar o atendimento, triagem, aconselhamento das chamadas que lhes sejam encaminhadas pelo número de emergência 112 e acionamento dos meios de socorro apropriados no âmbito da emergência médica;*
- *Assegurar a prestação de socorro pré-hospitalar e proceder ao transporte para as unidades de saúde adequadas;*
- *Promover a receção e o tratamento hospitalar adequado do urgente/emergente;*
- *Promover a criação e correta utilização de carregadores integrados de urgência/emergência (“vias verdes”);*
- *Promover a integração coordenada dos serviços de urgência/emergência no SIEM;*
- *Promover a correta referência do doente urgente/emergente;*
- *Promover a adequação do transporte inter-hospitalar do doente urgente/emergente;*
- *Promover a formação e qualificação do pessoal indispensável às ações de emergência médica;*
- *Assegurar a elaboração dos planos de emergência/catástrofe em colaboração com as administrações regionais de saúde e com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);*
- *Orientar a atuação coordenada dos agentes de saúde nas situações de catástrofe ou calamidade, integrando a organização definida em planos de emergência/catástrofe”.*

A legislação em vigor refere, ainda, que o transporte de doentes em situação de emergência está reservado ao INEM e às entidades por ele reconhecidas ou com as quais celebre acordos com essa finalidade, nomeadamente:

- Corpos de bombeiros (CB’s);
- Polícia de Segurança Pública (PSP);
- Cruz Vermelha Portuguesa (CVP).

O INEM é um instituto público dotado de personalidade jurídica e financeira e património próprio, com sede em Lisboa e delegações regionais, no Porto, Coimbra, Lisboa e Faro, exercendo a sua atividade a nível de todo o território continental.

Nos termos dos seus Estatutos aprovados pela Portaria nº 647/2007, de 30 de Maio, as delegações regionais asseguram a gestão, na respetiva área geográfica, dos processos relativos à frota, rede de telecomunicações e centro de formação, bem como do funcionamento do CODU (Centro de Orientação de Doentes Urgentes), que é responsável pela triagem telefónica, aconselhamento médico e acionamento de meios. Prevê-se para breve a georreferenciação dos meios de socorro, a qual permitirá a escolha de meio em função da distância/tempo e não da área de influência. O avanço nas novas tecnologias permitirá também, em futuro próximo, o acompanhamento de meios no local das ocorrências por telemedicina (Lopes, CPE-2007:2).

Por outro lado, compete ao INEM coordenar todas as atividades de saúde em ambiente pré-hospitalar, a triagem e evacuações primárias e secundárias, a referenciação e transporte para as unidades de saúde adequadas, bem como a montagem de postos médicos avançados. Cabe também ao INEM a triagem e o apoio a prestar às vítimas no local da ocorrência, com vista à sua estabilização emocional e posterior referenciação para as entidades adequadas. No âmbito dos incêndios florestais articula, no seu âmbito próprio, com o CNOS, a nível nacional, com o CDOS, a nível distrital e com o COS, no local da ocorrência, e disponibiliza ainda um elemento da ligação ao CNOS e ao CDOS, respetivamente.

Competências do INEM e Bombeiros e respetivos Meios de Intervenção

No âmbito do socorro pré-hospitalar, a história do INEM é, a partir de dada altura, indissociável da dos bombeiros, sendo esta mais antiga e culturalmente mais rica, porque, como vimos atrás a história dos corpos de bombeiros é a história de cada uma das comunidades onde nasceram, onde se desenvolveram e progrediram, em muitos casos há mais de um século e daí, também, as razões da sua heterogeneidade.

Eduardo Agostinho (1995:44-60) parece situar o aparecimento do Serviço de Saúde e das primeiras ambulâncias de socorro por altura da fundação, em Lisboa, da 1.ª Associação de Bombeiros Voluntários, em 1868. Tal serviço, surgido

então de forma espontânea e empírica, “*confinava-se basicamente a auto-macas, servidas por guarnições que procuravam cumprir cabalmente o seu dever através de vicissitudes múltiplas. No entanto, há que relevar que muitos corpos de bombeiros possuíam um número elevado de médicos, enfermeiros e farmacêuticos, a que se associavam os maqueiros que eram recrutados entre aqueles que, pelos mais variados motivos, estavam associados para o serviço de saúde*” (Bandeira *et al.*, 2007:100).

Efetivamente, no quadro da evolução histórica do sistema de urgência pré-hospitalar importa referenciar que, antes de 1970, as ambulâncias limitavam-se ao transporte das vítimas/doentes para o hospital mais próximo, não só porque, em regra, não estavam equipadas com materiais de assistência, mas também porque não estava oficialmente consagrada formação específica para os respetivos tripulantes. Esta situação começa a ser ultrapassada pelo Decreto-Lei n.º 511/71, de 22 de Novembro, que cria o Serviço Nacional de Ambulâncias e a figura do tripulante de ambulância, já com alguma formação, sobretudo ao nível das técnicas de imobilização. No entanto, aos tripulantes de ambulância não estava cometida ainda a responsabilidade de prestar cuidados durante o transporte.

Entretanto, face ao aumento das necessidades de socorro, a resolução do Conselho de Ministros n.º 84/80, de 11 de Março, procede à análise e avaliação do Serviço Nacional de Ambulâncias, com vista à criação de um novo organismo que dê forma ao conceito integrado de Emergência Médica.

Assim, pelo Decreto-Lei n.º 234/81, de 3 de Agosto, foi criado o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), materializando-se, desta forma, o conceito de Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM). Surgiu, pela primeira vez, a figura do Tripulante de Ambulância de Emergência Médica TAE (específico do INEM), com formação para a prestação de cuidados no local de ocorrência, bem como durante o transporte. Seguidamente, o Decreto-Lei n.º 38/92, de 28 de Março, regulou a atividade do transporte de doentes efetuada por via terrestre. Um ano mais tarde, através da Portaria n.º 439/93, o Estado especificou os tipos de ambulância, os cursos de formação, currículos e cargas horárias dos tripulantes de ambulância de socorro e dos cursos básicos de socorrismo.

Na sequência da criação dos Técnicos de Ambulância de Emergência (TAE) do INEM, nasciam, assim, no âmbito dos corpos de bombeiros, os TAS

(Tripulante de Ambulância de Socorro) e os TAT (Tripulante de Ambulância de Transporte), com formação ministrada no INEM, no primeiro caso, e nos corpos de bombeiros, INEM e Cruz Vermelha, no segundo caso. Por sua vez, a ENB iniciou em 1997, a formação de tripulantes de ambulância de socorro, com a realização do primeiro curso de TAS.

Com a possibilidade da abertura do transporte de doentes ao sector privado, através da Portaria n.º 1147/2001, o Estado explicitou a concessão do Alvará (Licenciamento), o tipo de ambulâncias e respetivas características técnicas, o enquadramento e respetiva formação dos tripulantes.

Decorrido um ano, a Portaria n.º 1301/2002, alterou as disposições do regulamento anterior, quanto às características e equipamentos da célula sanitária e clarificou o processo de licenciamento e vistorias.

Finalmente, a Portaria n.º 402/2007, de 10 de Abril, alterou e atualizou normas do regulamento aprovado pelas Portarias n.ºs 11247/2001 e 1301-A/2002, sobretudo ao nível do equipamento de imobilização, cardiovascular e de telecomunicações. Por outro lado, reduziu a equipa de tripulantes, de três para dois elementos, fragilizando, de algum modo, a eficácia do socorro. De qualquer modo, face à exiguidade de recursos humanos do INEM, para fazer face às necessidades do socorro no todo nacional, *“os bombeiros são aqueles que na prática têm vindo a garantir a existência de uma rede de ambulâncias. No entanto não se pode afirmar que existe homogeneidade na prestação deste socorro uma vez que este está apoiado na sua boa vontade e na capacidade financeira das respetivas associações. Verdade é que junto ao litoral e aos grandes centros urbanos o socorro prestado pelos corpos de bombeiros é na sua maioria de qualidade, estando praticamente apoiado em equipas profissionalizadas. No entanto no interior do País este é praticamente inexistente, facto motivado quer pela incapacidade financeira das associações ou mesmo pelo desinteresse de alguns dos seus dirigentes que usam as associações como empresas de transporte de doentes desvalorizando a sua principal missão que o socorro”* (Batista, 2008:4).

Atualmente, o INEM tem uma estrutura dependente do Ministério da Saúde, nos termos da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 27/2012, de 8 de novembro, que aprovou a Lei de Bases e Saúde onde *“a emergência médica*

pré- Hospitalar tem tido um papel de emergência na supervisão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde cumprindo a obrigação constitucional de universalidade do acesso à proteção de cuidados de saúde". (Preâmbulo do Decreto de Lei nº 19/2016 de 15 de abril). Assim, ao INEM enquanto entidade nacional coordenadora do Sistema Integrado de Emergência Médica, compete garantir às vítimas de doença súbita ou de acidente, a proteção adequada de socorro, assegurada pelos meios de emergência médica, acionados pelo Centro de Orientação de doente Urgentes (CODU).

Para garantir o acesso da população à emergência pré-hospitalar o INEM dispõe de uma rede nacional de ambulâncias de socorro, distribuídas por mais de duas centenas de postos de emergência médica (PEM), sedeados, (mediante protocolos) em corpos de bombeiros, sendo estes responsáveis pela guarnição da ambulância, mas cuja intervenção se encontra subordinada, como já foi assinado, à coordenação dos Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU). Dispõe ainda, nas áreas urbanas de Lisboa, Porto, Coimbra, Setúbal e Faro de ambulâncias com suporte imediato de vida (SIV), tripuladas por funcionários do INEM, num dispositivo próprio que assegura cerca de 30% do total de emergências registadas no continente. A tripulação tem um enfermeiro e um técnico de ambulância de emergência.

Ainda em Lisboa, Coimbra e Porto, o INEM dispõe de ambulâncias especificamente destinadas a recém-nascidos e tripuladas por um médico com a especialidade em neonatologia. Estas ambulâncias deslocam-se a qualquer ponto do continente, permitindo a evacuação de recém-nascidos de alto risco para as unidades hospitalares adequadas. Em Lisboa e Porto, o INEM dispõe também de motos tripuladas por um tripulante de ambulância de socorro (TAS), com formação específica em desfibrilhador automático externo, permitindo uma rápida chegada desta valência em períodos de trânsito muito intenso.

Ao longo do País e sedeadas nos hospitais que possuem urgência médico-cirúrgica ou urgência polivalente, encontram-se quatro dezenas de viaturas médicas de emergência e reanimação. Estas viaturas são tripuladas por um médico e um enfermeiro com formação específica em emergência médica, permitindo técnicos altamente especializados no local da ocorrência.

Finalmente, complementando os meios de atuação, o INEM dispõe ainda de cinco helicópteros de evacuação aeromédica, estacionados em Tires, Matosinhos, Ourique, Macedo de Cavaleiros e Aguiar da Beira, no quadro da grande controvérsia ocorrida aquando do encerramento dos Serviços de Atendimento Permanente (SAP) e de alguns Centros de Saúde ao longo do País.

Para António Marques, elemento do Colégio de Competência de Emergência Médica da Ordem dos Médicos, “*os helitransportes não vão resolver os problemas do País. Os helicópteros fazem sentido desde que haja investimento nas outras peças do puzzle e a base está nas ambulâncias do sistema. Os helicópteros e as VMER melhoram a resposta, mas o objetivo único é ter uma atuação rápida e o que está mais perto das populações são as ambulâncias de socorros sedeadas, nos CB’s*” (Expresso, de 25/10/2008, 1º caderno, p.10 – Vera Lúcia Arreigoso).

O INEM dispõe ainda através do respetivo protocolo de cerca de duas centenas de postos de Reserva INEM (RES), dispõe também de um hospital de campanha, com capacidade para 60 camas, bloco cirúrgico e meios complementares de diagnóstico, destinado a situações de catástrofes em que fiquem condicionadas as capacidades de resposta hospitalares na área mais afetada. Igualmente, para situações de exceção, dispõe de quatro veículos com capacidade de transporte de um posto médico avançado e equipamento logístico de comunicação e apoio. Existe também capacidade técnica e material para intervir em incidentes NRBQ (nucleares, radiológicos, biológicos e químicos), “*competindo ao INEM a descontaminação das hipotéticas vítimas que possam vir a existir*”. (Lopes, CPE-2007:4).

Em rigor, temos duas instituições que “pisam” o mesmo terreno complementarizando-se, com os bombeiros maioritariamente enquadrados em Associações privadas, embora de utilidade pública, cada uma refletindo o meio sociocultural onde se insere, e o INEM, instituição de direito público “com fama de entidade rica”, surgindo, aqui e ali, polémicas, por questões de funcionalidade e coordenação, designadamente protagonismo dos agentes, fatores de desconfiança em relação ao outro, receios de submissão e, ao invés, desejo de preponderância, entre outros.

Todavia, a lógica política dominante parece inclinar-se para uma maior profissionalização do socorro pré-hospitalar, parecendo inevitável que os corpos de bombeiros em matéria do socorro hospitalar possam vir a ser “relegados” para um papel cada vez mais complementar do INEM. Vai nesta perspectiva de profissionalização futura a opinião do então vogal do INEM (e hoje Diretor Nacional de Bombeiros da ANDC), Engenheiro Pedro Lopes ao referir que, *“contrariamente ao que era meu desejo, tenho que admitir que, no futuro, os bombeiros tendem a ser apenas um complemento nas ações de emergência médica pré-hospitalar, apoiando a missão do INEM ou substituindo-o nos locais do interior do País, onde o número de serviços não justificar o investimento em meios humanos e/ou materiais que o INEM necessitaria de fazer”* (Lopes, CPE-2007:1).

Atualmente dos 278 concelhos de Portugal Continental, cerca de três dezenas de concelhos, de acordo com os dados do INEM, não têm ainda CB's com protocolo PEM ou RES, estando o socorro pré-hospitalar integralmente a cargo de ambulâncias dos respetivos CB's voluntários.

Para o INEM, assinala Lopes (CPE-2007) *“o que importa é se o SIEM (Sistema Integrado de Emergência Médica) tem ou não alguma ambulância no concelho em análise, quer seja dos bombeiros (PEM) ou do INEM (SBV- Suporte Básico de Vida idêntica às dos PEM) ou SIV (Suporte Imediato de Vida), em que a tripulação é constituída por um TAS (Tripulante de Ambulância de Socorro) no caso dos CBs e de TAE (Técnico de Ambulância de Emergência), ao nível do INEM, que, neste caso, além do curso TAS, possui o curso em DAE (Desfibrilhação Automática Externa) e em condução de emergência”*.

Mais uma vez, estamos perante uma situação de incongruência, em que, para funções idênticas, existem estatutos, formação e designações diferentes. Espera-se por isso que o recém publicado Decreto de Lei nº 19/2016 de 15 de abril, que procede à revisão da carreira de técnico da ambulância de emergência e cria o regime especial de técnico de emergência pré-hospitalar possa vir a trazer novo alento ao sistema integrado de Emergência Médica e designadamente à Emergência pré-hospitalar, a bem da supressão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde às vítimas de doença súbita ou de acidente. Por outro lado, a nova carreira coloca maior exigência no perfil de

competências técnicas constituindo boa notícia para o socorro pré-hospitalar que não poderá deixar de continuar a contar com o apoio das CBs que, por sua vez, terão que melhorar as competências dos técnicos de emergência (TAT e TAS), garantindo-lhes a adequada formação para acesso a esta nova carreira.

No entanto, caso venha a verificar-se a assumpção plena, pelo INEM, do socorro pré-hospitalar (situação que não parece pacífica e a breve prazo), conduzirá os bombeiros (tal como sucede na generalidade dos países) a focalizar-se no desencarceramento e no combate a incêndios – o cerne da sua missão – e ficando disponíveis para complementarem a ação dos profissionais do INEM.

Esta é a situação mais comum em toda a Europa, EUA e América Latina, em que as ambulâncias se encontram sediadas nos hospitais, podendo até pertencer a entidades privadas, assumindo os bombeiros um papel complementar.

Noutros casos, como, por exemplo, no Chile, os bombeiros (todos voluntários) apenas têm atribuições na área dos incêndios urbanos e no salvamento e desencarceramento, com Companhias especializadas, apenas numa destas missões, como é o caso da cidade de Santiago do Chile, com mais de seis milhões de habitantes, com socorro garantido por 22 companhias de bombeiros voluntários.

Em resumo, hoje em dia, a maior parte das operações de socorro são partilhadas por vários agentes de proteção civil, para além dos bombeiros, em regra, os primeiros a intervir. É o caso, por exemplo, dos incêndios urbanos e industriais, em que além da presença dos bombeiros, estará também a PSP, Polícia Municipal ou GNR e, eventualmente, técnicos do INEM. Já nos acidentes rodoviários, além dos bombeiros, estará o INEM e a Brigada de Transito da GNR.

Nos exemplos referidos, o comando das operações de socorro é dos bombeiros “*dado o carácter residual dos outros agentes*” (Gomes, CPE-2007:21).

Se, pelo contrário a operação de socorro for de grandes dimensões, obrigando ao envolvimento mais substancial dos vários agentes de proteção civil (cada um com o seu comando próprio), “*a atividade de cada uma dessas forças terá de ser coordenada com as manobras dos bombeiros, no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)*”.

Ora, a realidade é outra, pois a prática demonstra haver problemas com a interpretação do conceito de comando único, que requer um esforço enorme e uma

abertura de espírito total por parte dos responsáveis pelas diferentes entidades e organizações, incluindo dos corpos de bombeiros” (Gomes, CPE-2007:21).

Esta problemática de se saber quem conduz e coordena as diferentes forças de intervenção da proteção civil (desde os CB's, GNR, PSP, Forças armadas e outros APC) em operações de socorro de grandes dimensões, não está, ainda, culturalmente, superada pela doutrina do SIOPS, não obstante o avanço inquestionável que este instrumento jurídico trouxe à coordenação institucional e operacional das operações de proteção e socorro. Por outro lado, também não está bem clarificado quando estamos perante uma operação de Proteção ou de socorro, ora, segundo o Comandante Artur Gomes, *“as soluções encontradas noutros países são bem diversas. Em França, é sempre o oficial de bombeiros quem comanda. No Reino Unido é sempre o oficial da polícia quem comanda”*. Obviamente que, em França, o oficial de bombeiros não diz à polícia como esta deve exercer a sua função. Tão pouco no Reino Unido a polícia diz aos bombeiros como fazer.

Conforme assinalou Artur Gomes (2007), a anterior solução portuguesa (posto de comando conjunto, previsto na Portaria 449/2001) tinha sido adaptada dos EUA, pois o norte-americano *“Incident Command System” que é utilizado por todas as forças de intervenção americanas, prevê a existência dos chamados postos de comando multi-jurisdicionais, quer para as ocorrências que abrangem mais do que uma divisão administrativa, quer para operações multi-agente”*.

Concluindo, no quadro conjugado do SIOPS e da Lei de Bases da Proteção Civil e das respetivas alterações atrás referenciadas, as dimensões de coordenação institucional e de comando operacional da proteção civil, de níveis nacional, supra-distrital e distrital, contrariamente ao nível municipal, parecem estar consolidadas, dos pontos de vista doutrinal e estratégico da proteção civil.

Também não deixa de constituir elo mais fraco do sistema, o facto dos bombeiros, os principais agentes de proteção civil e socorro terem base voluntária, contrariamente aos outros agentes de proteção civil, profissionalizados (PSP, GNR, Forças Armadas, INEM e Sapadores Florestais).

Nesta linha, assevera António Malheiro (2007) *“não consigo perceber que, no século XXI, a mesma população que usufrui da maior variedade de polícias para todos os fins e feitios (totalmente suportadas pelo Estado), que usufrui da proteção das Forças*

Armadas (que inclusive, exercem atividade noutros países), depende para sua própria proteção quanto a incêndios, emergências médicas e proteção dos seus bens, de um sistema fundamentalmente baseado no voluntariado e amadorismo” (Malheiro, 2007:48).

Sabemos que o País necessita de uma boa Rede Nacional de Ambulâncias que garanta uma efetiva resposta às populações. Este é, indubitavelmente, o salto qualitativo que urge dar, agora que foi criada a carreira de Técnico de Emergência Pré Hospitalar.

Nestas e noutras matérias da organização do socorro e da proteção civil em geral, o caminho a percorrer é ainda longo, quando a própria Lei de Bases e as duas últimas alterações, praticamente ignora conceitos fundamentais com sejam, por exemplo, Prevenção, Análise de Riscos, Gestão de Riscos e Reabilitação ou seja, a tríade de uma proteção civil do século XXI: Prevenção-Socorro-Reabilitação. (fig.5)

O sistema continua a não ter um centro de saber e a ligação ao mundo Universitário e muito ténue Também continua a ser claro que o socorro continua muito dependente dos Corpos de Bombeiros, inseridos em Associações Humanitárias de Bombeiros, instituições com grande heterogeneidade ao nível da organização, funcionamento, qualificação, liderança e qualidade de intervenção ao nível do País.

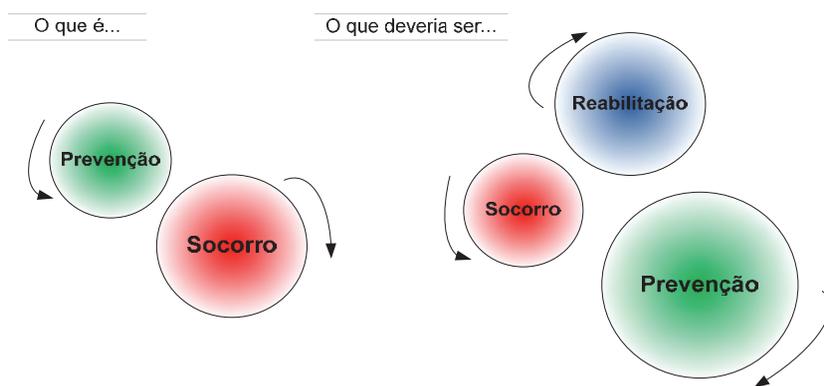


Fig. 5 - Gestão da Proteção Civil.

Fig. 5 - Civil Protection Management.

Por ultimo, os incêndios catastróficos deste agosto/2016 permitem elucidar que o trabalho desenvolvido pela ANPC e pelos frágeis serviços Municipais de Protecção Civil (que as alterações à Lei de Bases continuam a subalternizar ignorando o disposto nas Leis 65/2007 de 12 de novembro e Lei 75/2013 de 12 de setembro) é ainda insuficiente não só quanto ao Aviso e Alerta, mas também ao nível da preparação das populações para lidarem com estes flagelos.

Conclusão

Conforme observamos, muito embora a protecção civil enquanto conceito seja uma criação recente, o socorro das populações esteve a cargo, desde muito cedo, dos Corpos de Bombeiros ancorados juridicamente nas Associações Humanitárias e sustentados pelas respectivas comunidades locais.

No entanto, o modelo de Sistema da Protecção Civil em vigor no nosso país, constitui a resultante de um processo conturbado, desenvolvido desde o início deste século.

No período de 2000 e 2011, o país teve cinco governos diferentes, outros tantos ministros da Administração Interna e respectivos secretários de Estado. Neste período, foram extintos o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e o Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC), bem como o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) que lhes sucedeu, tendo este sido também extinto e criada a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC).

Ao longo do período, entre 2000 e 2005, o sector da Protecção Civil e dos Bombeiros foi palco de varias experiências que, apesar das boas intenções manifestadas por alguns governantes – contrastando com a incompetência e o desnorte de outros-não tiveram sucesso.

Com a pose do XVII Governo Constitucional, foi definida e executada uma estratégia de sistema e elaborado o correspondente quadro legislativo de suporte que, ainda hoje se mantem em vigor.

Neste sentido, a Lei de Bases da Protecção Civil consagrada pela Lei n.º 27/2006 de 3 de julho; o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro

instituído pelo decreto de Lei n.º 134/2006 de 25 de julho; o enquadramento institucional e operacional da Protecção Civil no âmbito municipal definido pela lei n.º 658/20207 de 12 de novembro; a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil consagrada pelo decreto de Lei n.º 75/2007 de 29 de março e o Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros definido pela Lei n.º 32/2007 de 13 de agosto trouxeram maior coerência ao sistema.

Os agentes de Protecção Civil passaram a dispor de um quadro de referência para a sua atuação no sistema, mais estável, porque institucionalmente mais centralizado e coordenado.

A maior profissionalização do agente Corpos de Bombeiros e a integração do GIPS da GNR e da Força Especial de Bombeiros (FEB) teve efeitos globalmente positivos, porque indutores da melhoria do desempenho da estrutura operacional do sistema.

Contudo, o sistema criado apresenta pontos fracos a citar:

- Inexistência de análise e tipificação de risco, enquanto variável estruturante do modelo de afectação de recursos nomeadamente financeiros;
- O sistema não possui um centro de investigação e produção de doutrina;
- O nível municipal está deficitário de técnicos especializados, facto que obsta à plena operacionalização dos respectivos serviços.

Por outro lado, quer a criação de Equipas de Intervenção Permanente (EIP) em regime profissionalizado, na totalidade dos corpos de bombeiros voluntários do país (com a composição definida pela tipificação de cada CB) quer a evolução da Escola Nacional de Bombeiros como verdadeira Escola de Protecção Civil ajudaria bastante à melhoria do sistema em vigor.

Referencias bibliográficas

A - Livros, artigos e outros trabalhos científicos

- Agostinho, Eduardo, (1995). Desenvolvimento do Serviço de Saúde nos Bombeiros Portugueses, *in Bombeiros Portugueses, seis séculos de História*, Eds. SNB/LBP, vol. I, pp. 43-60.
- Amaro, António (2012). *O Socorro em Portugal*, Lisboa, Ed. Instituto de Direito Público.
- ANPC – AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL (2008). *Glossário de Protecção Civil*, 2008, <http://www.proteccaocivil.pt/glossario/pages/default.asp>
- Bandeira, Romero; Reis, Ana Mafalda; Leão; Rui Ponce; Gandra, sara; Gandra, Romero (2007). O Serviço de Saúde nos Bombeiros. A sua importância, da univítima à medicina de catástrofe, *Revista Territorium*, nº 14, Coimbra, pp. 99 – 110.
http://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/Documentacao/Territorium/T14_artg/T14art11.pdf
- Batista, Nelson, (2008). *O socorro pré-hospitalar*, (inédito) 8 p.
- Barreiros, Rita, (2001). A Evolução Histórica do Equipamento dos Bombeiros, *Actas do II Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Ed. da AHBV de Coimbra, pp. 131-152.
- Bombeiros Portugueses (1995), Vol. I e II, Ed. SNB/LBP.
- Branco, Lopes, (1995). Quartéis de Bombeiros, *in Bombeiros Portugueses, seis séculos de História*, 1395-1995, vol. I, pp. 331-336.
- Caldeira, Duarte, Nuno, (2003). Reforma do Socorro em Portugal, *Revista ENB*, nº 25 de Jan./Março/2003 pp. 15-21.
- Caldeira, Pedro Zany e BRIGITE, Vicente, (2006). *Análise e Controlo de Riscos Profissionais nos Bombeiros Voluntários Portugueses*, Brochura de Informação Técnica nº 24, Editada pelo Instituto de Segurança e Higiene no Trabalho (ISHT) hoje ACT (Autoridade para as Condições no Trabalho).
- Fialho, Gabriel, (1995). Apontamentos Históricos sobre a Participação dos Bombeiros nos Socorros a Náufragos, *in Bombeiros Portugueses, seis séculos de História*, 1395-1995, Ed. SNB/LBP, vol. I, pp. 61-74.
- Gomes, Artur (2015). Municipalizar o Socorro, CEIP – *Informa*, nº 13, p.2
- Gomes, Júlio de Sousa, (2002). Figuras Ilustres dos Bombeiros. O exemplo impar do Coronel Cansado, *Actas do II Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Ed. AHBV, Coimbra, pp. 103-129.
- Laranjeira, José, António, (2002). Contributo para a Organização Associativa nos Bombeiros. Os Bombeiros do Distrito de Aveiro na Criação da 1ª Federação, *Actas do II Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Edição da. Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Coimbra.
- Lourenço, Luciano (2001a). ENB – Um investimento pedagógico que carece de rendibilização prática, *ENB, Revista Técnica e Formativa da Escola Nacional de Bombeiros*, Sintra, n.º 20, p. 21-36.
https://www.uc.pt/fluc/nicif/Publicacoes/Estudos_de_Colaboradores/PDF/editoriais/2001_ENB_20-01.pdf
- Lourenço, Luciano, (2002). Formação dos Bombeiros Portugueses, *Actas do II, Encontro Nacional sobre a História dos Bombeiros Portugueses*, Ed. AHBV de Coimbra. http://www.uc.pt/fluc/nicif/Publicacoes/Estudos_de_Colaboradores/PDF/Comunicacoes_congressos/IIEncontro_Nacional_Historia_dos_Bombeiros_Portugueses_2002

- Lourenço, Luciano (2006b). Incêndios Florestais. Algumas Reflexões sobre Prevenção e Mitos do Combate, *Territorium*, 13, Riscos – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, Coimbra, p. 59-70
http://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/Documentacao/Territorium/T13_artg/T13art06.pdf
- Matos, António, Maria, (1995). *O Panorama da Evolução da Organização dos Bombeiros Portugueses nos 500 anos da sua Existência*, documento policopiado, 153p. (inédito).
- Monteiro, Alcides (2004). *Associativismo e Novos Laços Sociais*, Quarteto, Coimbra.
- Pena, António de Oliveira (2005). *A comunicação como forma para realizar a incerteza em situações complexas de decisão. Processos decisórios envolventes da integração dos corpos de bombeiros no sistema de protecção civil português*. Dissertação de Doutoramento em Ciências da Comunicação na UNL. (Inédito).
- Santos, Hermínio, F. (1995). Bombeiros Portugueses – Síntese de 600 anos de Acção, *Bombeiros de Portugal*, Ed. SNB/LBP, vol. I, pp. 13-42.

B – Jornais e artigos de revistas de divulgação específica

- Carmo, Eunice (2008). A minha protecção civil, *Revistas Segurança em Protecção Civil*, n.º 1, pp. 23-24.
- Cruz, Ribeiro, Arnaldo José (2007). A missão é proteger as pessoas e o património, *Revista Alto Risco*, n.º 26, 2ª Série, Lisboa, pp. 32 – 39.
- Malheiro, A. Silva (2008). Emergência Pré-Hospitalar, *Revista Segurança*, n.º 182, Lisboa, pp.49-50
- Veloso, Manuel, (2002). O Sistema Nacional de Protecção Civil, in *Revista Portuguesa de Protecção e Socorro*, n.º 1, Jan./2002, Lisboa, pp. 10-12.
- Zorrinho, Carlos, (20002). Reforma Tranquila, *Revista Portuguesa de Protecção Civil*, n.º 1 Jan./2002, Ed. SNPC, pp 8-9.

C - Comunicações pessoais escritas

- Gomes, Artur, (2007). *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 18-06-2007, 22p
- Laranjeira, José, (2007). *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 3-12-2007. 13p
- Lopes, Pedro, (2007). *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 11-01-2008, 15p.
- Moura, A. Guedes (2007). *Comunicação Pessoal Escrita*, recebida em 12-12-2007, 12p