



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

**O Sistema Nacional de Gestão de Crises e o normativo internacional:
Compatibilidades e Incongruências.**

O Caso da resposta a Acidentes Graves e Catástrofes

Maria Cantinho da Silva Afra

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações
Internacionais**

Orientador: Professor Tenente-General António Fontes Ramos

Número de palavras: 40.005

Outubro, 2019

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Tenente-General António Fontes Ramos agradeço a orientação científica desta dissertação, o inestimável apoio e incentivo constantes ao longo de todo o trabalho, a total disponibilidade, paciência e sugestões que foram cruciais para o seu desenvolvimento. Agradeço também a amizade e boa disposição com que sempre me recebeu, nunca deixando que ficasse desmotivada e acreditando sempre no propósito deste trabalho.

Obrigada por tudo Professor!

Agradeço também à comunidade escolar do IEP, que fez com que todo o percurso até aqui fosse possível.

Aos meus amigos, agradeço por estarem sempre ao meu lado para me apoiar em tudo.

Aos meus pais, à minha irmã Marta, aos meus Avós, ao Kiko e à minha família agradeço o incondicional apoio e incentivo, sem os quais nunca teria sido possível realizar este trabalho.

RESUMO

Os fatores geradores de crises têm acompanhado as sociedades desde sempre, uma vez que constantemente somos confrontados com situações graves que exigem reações específicas e decisões difíceis, as quais são muitas vezes tomadas sob grande pressão.

Porém, o conceito de “gestão de crises” é uma especialização relativamente recente, tanto a nível académico como a nível profissional.

O novo século trouxe novas ameaças, novos perigos a que estamos sujeitos e as crises tradicionais, como a resultante da instalação de equipamento nuclear em Cuba na década de 60 do século passado, deixaram de ser a única preocupação. De facto, os Desastres Naturais de grande escala, os ataques terroristas, as crises de refugiados, os acidentes industriais, etc., demonstram a diversidade e a complexidade das crises dos dias de hoje.

Assim, a existência de Sistemas Nacionais de Gestão de Crises, que funcionem de forma eficaz, assume cada vez mais importância.

As Organizações Internacionais, nomeadamente as Nações Unidas, a União Europeia e a NATO, desde há muito tempo que demonstram a sua preocupação com esta matéria, através de várias iniciativas, como é o caso por exemplo das três Conferências Internacionais organizadas pelas Nações Unidas para a redução de Desastres e também todo o normativo e recomendações que estas Organizações vêm publicando para a sua regulação.

Em Portugal, o Desastre dos graves incêndios que ocorreram em 2017 mostrou a debilidade dos processos de gestão de crises desta natureza.

Assim, importa perceber se a estratégia nacional de gestão de crises, no que se refere a Acidentes Graves ou Catástrofes, está a desenvolver-se de acordo com o normativo e recomendações internacionais, para assim contribuir para que o Sistema Português de Gestão de Crises seja repensado, através da análise das suas forças e fraquezas, e assim se possa tornar um sistema cada vez mais eficaz, de forma a evitar que o mesmo tipo de Desastres se repita no futuro.

Palavras-Chave: Crise; Gestão de Crises, Organizações Internacionais; Sistema Nacional de Gestão de Crises.

ABSTRACT

Crisis generating factors have always accompanied societies, as we constantly face serious situations that require specific reactions and difficult decisions that are often made under pressure.

However, the concept of “crisis management” is a relatively recent specialization at both the academic and professional levels.

The new century has brought new threats, new emerging risks, and so traditional crises, such as the installation of nuclear equipment in Cuba in the 60’s of last century, are no longer the only concern. Indeed, large-scale natural disasters, terrorist attacks, refugee crises, industrial accidents, etc., demonstrate the diversity and complexity of today's crises.

Thus, the efficiency of the national crisis management systems is becoming increasingly important.

International Organizations, notably the United Nations, the European Union and NATO, have long been concerned about this, through various initiatives in this regard, such as the three International Conferences organized by the United Nations for disaster reduction and also all the legislation and recommendations that these Organizations publish to regulate this matter.

In Portugal, the disaster of the serious fires that occurred in 2017 showed the weakness of the management processes used to deal with this type of catastrophes.

Therefore, it is important to understand if the national crisis management strategy for major accidents or catastrophes is being developed in accordance with international norms and recommendations, thereby contributing to the Portuguese Crisis Management System being reconsidered, through the analysis of its strengths and weaknesses, so that it can become a more effective system to prevent the reoccurrence of this kind of disasters in the future.

Keywords: Crisis; Crisis Management; International Organizations; Portuguese Crisis Management System

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO.....	III
ABSTRACT.....	V
ÍNDICE DE FIGURAS	IX
ÍNDICE DE TABELAS	IX
LISTA DE ABREVIATURAS	XI
INTRODUÇÃO	1
a) Delimitação do Escopo do Trabalho	2
b) Questão de Partida	3
c) Questões Derivadas e Sequência.....	10
d) Metodologia	13
CAPÍTULO I – ABORDAGEM CONCEPTUAL.....	15
1.1 O conceito de Crise	15
1.2 Crise, Desastre e Emergência.....	20
1.3 Os diferentes tipos de Crise.....	23
CAPÍTULO II - AS NOVAS CRISES.....	27
2.1 Caracterização das Novas Crises.....	27
2.2 Consequências para uma gestão de crises eficaz.....	31
CAPÍTULO III – A GESTÃO INTERNACIONAL DE CRISES	39
3.1 A Gestão de Crises na ONU.....	39
3.1.1 A Década Internacional para a redução de Desastres Naturais	40
3.1.2 A Conferência de Yokohama 1994	42
3.1.3 A Conferência de Hyogo 2005.....	49
3.1.4 A Conferência de Sendai 2015.....	56
3.1.5 Diretrizes das NU para a elaboração da ANRD	65
3.2 A Gestão de Crises, Desastres e Emergências na UE	75
3.2.1 Mecanismo de Proteção Civil da UE	75
3.2.2 Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos	79

3.2.3 Estudos de Caso: Alemanha, Espanha e Reino Unido	82
CAPÍTULO IV – A GESTÃO DE CRISES: RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.....	95
4.1 Impacto das Crises sobre o dinamismo social.....	95
4.2 As principais tarefas das Entidades Públicas	96
4.3 A Responsabilidade Contínua e Operativa das Entidades Públicas	113
CAPÍTULO V – O CASO DE PORTUGAL	119
5.1 O Sistema de Gestão de Crises Português.....	119
5.1.1 A Evolução da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).....	120
5.1.2 Perspetivas para o Futuro	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
I. Falhas críticas	141
II. Aspetos Criticáveis	147
III. Recomendações.....	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Efeitos em cascata decorrentes do Grande Terramoto a leste do Japão em 2011.....	30
Figura 2 - Estrutura de organização da Avaliação Nacional de Risco da Holanda.....	75
Figura 3 - Hierarquização dos graus de risco para as ocorrências-tipo definidas.....	127
Figura 4 - Incêndios florestais e área perdida. Valores dos anos 2016 e 1980.....	128

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Principais diferenças entre a gestão de crises tradicionais e a gestão das “novas crises”.....	37
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

AG – Assembleia Geral

ANPC - Autoridade Nacional de Proteção Civil

ANR - Avaliação Nacional de Risco

ANRD - Avaliação Nacional de Riscos de Desastres

CCRE - Centro de Coordenação de Resposta de Emergência

CCS - Centros de Coordenação de Socorros

CERE - Capacidade Europeia de Resposta de Emergência

CNEFF - Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais

CNPC - Comissão Nacional de Proteção Civil

COBR - *Cabinet Office Briefing Rooms*

DCT - Defesa Civil do Território

DRR - *Disaster Risk Reduction*

EIRD - Estratégia Internacional para a Redução de Desastres

EU - *European Union*

EWS - *Early Warning Systems*

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

HFA - Quadro de Ação de Hyogo

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

NDRA - *National Disaster Risk Assessment*

NRA - *National Risk Assessment*

NRR - *National Risk Register*

NU - Nações Unidas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECD - *Organization for Economic Co-operation and Development*

ONDCT - Organização Nacional da Defesa Civil do Território

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPVDC - Organização Provincial de Voluntários e Defesa Civil

OSC – Organização da Sociedade Civil

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

RP - Profissionais de Relações Públicas

RRD - Redução do Risco de Desastres

RRN - Registo de Risco Nacional

SCC - Centro de Coordenação Estratégica do Reino Unido

SCCIE - Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência

SCG - Grupo de Coordenação Estratégico do Reino Unido

SISI - Sistema Integrado de Segurança Interna

SNB - Serviço Nacional de Bombeiros

SNBPC - Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil

SNGC - Sistema Nacional de Gestão de Crises

SNPC - Serviço Nacional de Proteção Civil

UE - União Europeia

UME – Unidade Militar de Emergências

UN - *United Nations*

UNISDR – *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*

INTRODUÇÃO

“When written in Chinese, the word crisis is composed of two characters: one represents danger and the other represents opportunity.¹”

John F. Kennedy.

Este trabalho foi em boa parte motivado pelo drama dos fogos florestais vivido em Portugal em 2017, que chocou o país e mostrou a debilidade dos processos usados para a gestão de incidentes desta natureza, bem como várias anomalias e limitações identificadas nos relatórios subsequentes.

De facto, não havia memória de um desastre desta natureza e dimensão no nosso País, que atingiu sobretudo os mais vulneráveis, mais débeis e mais isolados, tornando particularmente evidente a profunda assimetria entre um interior (rural) em anomia e um litoral (urbano) mais denso e mais protegido, pelo menos em relação a este tipo de crise.

Todavia, o que nos impeliu de facto para a escolha do tema foi a reiterada afirmação pública de que este acidente se iria provavelmente repetir no futuro e, portanto, o determinismo ou capitulação que isso implica, tanto em termos políticos como cívicos. Daí a afirmação escolhida para iniciar esta Dissertação, atribuída por Edward Devlin, a John F. Kennedy, a qual, pelo contrário, perante uma situação crítica estimula a procura de soluções em vez do conformismo, apatia ou resignação.

Assim, é nosso desejo que este trabalho possa ser um de muitos outros que procurem transformar o desastre dos fogos de 2017 numa oportunidade para repensar o processo nacional de gestão deste tipo de crise, bem como de outros riscos tão ou mais perigosos, contribuindo para corrigir atempadamente e de modo mais eficaz as anomalias que forem

¹ Devlin, Edward S., 2006, *Crisis Management Planning and Execution*, p.4.

identificadas. A presente reflexão visa assim contribuir para que o Sistema Nacional de Gestão de Crises seja repensado, modificado no que for de modificar, mantido no que se verificar correto, de modo a que a possa deixar de ser uma certeza afirmar que o mesmo tipo de desastre se irá naturalmente repetir no futuro.

a) Delimitação do Escopo do Trabalho

Por razões que mais adiante serão aprofundadas, mas que se prendem sobretudo com a vastidão do Tema, foram consideradas três limitações substantivas à análise do tema da presente Dissertação.

A primeira é a de que não nos dedicaremos ao estudo da gestão de crises (típicas) entre entidades políticas que, nomeadamente durante a guerra-fria, estiveram no centro dos estudos nesta área, nem da conceção da manobra político-estratégica desenvolvida entre atores políticos para gerir uma “situação de crise”, entendida como um momento de grave instabilidade no relacionamento internacional. Não abordaremos, pois, no âmbito deste trabalho, a análise, digamos tradicional, da gestão de crises enquanto circunstâncias que têm como pano de fundo a aplicação, ou ameaça de emprego, de forças armadas, seja no quadro nacional ou de Organizações Internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a North Atlantic Treaty Organization (NATO), ou a União Europeia (UE).

A segunda limitação decorre da anterior e prende-se com a prioridade dada ao tratamento da gestão de situações de Acidentes Graves ou Catástrofes (termos que entenderemos, neste trabalho, como tendo índole semelhante, apesar de existirem definições que identificam diferenças entre eles). Na presente Dissertação assumiremos que as situações de Acidentes Graves ou Catástrofes poderão decorrer de qualquer tipo de circunstâncias, mas será apenas na gestão destes casos que nos concentraremos. De resto, essa é também a abordagem que desde a década de 1990 a ONU e a UE têm seguido, como veremos

adiante, tratando estas situações, tendencialmente designadas como de proteção civil ou de emergência, segundo um normativo que tem feito caminho.

Por fim, perante uma questão ainda tão abrangente, adotaremos uma abordagem centrada na verificação de qual o normativo internacional referente à gestão destas situações e, pelas razões que desenvolveremos a seguir, indagaremos se o mesmo está a ser usado em termos nacionais.

b) Questão de Partida

É bem conhecida a notável ação desenvolvida por várias organizações internacionais no que toca à gestão de crises. As Nações Unidas (NU), desde 1989², com o lançamento da *Década Internacional para a Redução do Risco de Desastres Naturais*, têm vindo a assumir uma liderança determinante. Foi à luz dessa iniciativa que se efetuaram as três Conferências Internacionais que modelaram os sistemas nacionais e internacionais atuais e que, por isso, consideraremos elementos cruciais do pensamento internacional nesta matéria.

A Assembleia Geral (AG) das NU, que tem ratificado as conclusões das Conferências Internacionais, adotou a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD) em 1998 e constituiu uma entidade própria³ para acompanhar a sua implementação, o Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNISDR).

² Resolução da Assembleia Geral 44/236 de 22 Dezembro de 1989

³ Esta entidade é o United Nations Office for Disaster Risk Reduction (<https://www.unisdr.org/>)

Anualmente, o Secretariado Geral das NU tem vindo a efetuar um Relatório formal relativo ao estado de implementação da EIRD, o qual após submetido à apreciação da AG tem levado à aprovação de Resoluções anuais⁴.

O documento *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives - Preliminary Version*⁵ editado em Julho de 2002 ilustra a variedade de iniciativas já realizadas nessa data. Além deste, também o documento *Build Back Better: In recovery, rehabilitation and reconstruction*⁶ se considera relevante, na medida em que demonstra a importância da tomada de decisões antes do desencadeamento dos desastres, nomeadamente como forma de reforçar o sistema pré-desastre.

Julgamos ainda merecer menção especial a publicação de *Words into Action Guidelines - National Disaster Risk Assessment*⁷, pelo UNISDR, em 2017. Este documento revela-se muito significativo porque define como finalidade “motivar e guiar os países no estabelecimento de um sistema nacional de análise do risco de Desastres que atuaria como repositório central de toda a informação pública disponível” e que “atuaria como o guia na implementação e atualização das avaliações nacionais de risco de desastre para uso na gestão de risco de desastres”. Da mesma forma, as várias instituições da UE têm vindo desde há muito a manifestar, em consonância com as NU, a necessidade de se encarar de forma sistemática a luta contra os Desastres Naturais e os Desastres resultantes da ação do homem.

⁴ Estas Resoluções estão disponíveis em <https://www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports>

⁵ UNISDR (2004), *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*.

⁶ UNISDR (2017), *Build Back Better: In recovery, rehabilitation and reconstruction*.

⁷ UNISDR (2017), *Words into Action Guidelines - National Disaster Risk Assessment*.

As *Conclusões do Conselho da UE*⁸, adotadas em 30 de Novembro de 2009, enfatizaram a necessidade de se seguirem as prioridades estabelecidas em Hyogo, nomeadamente a identificação e análise de riscos, a sua revisão periódica, o estabelecimento de um processo de gestão de risco eficaz a ser adotado no quadro da prevenção de riscos da UE e a todos os níveis do Governo, convidando a Comissão Europeia a apresentar iniciativas nesse sentido. Em resultado, a Comissão Europeia apresentou em Dezembro de 2010 o documento *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*⁹, que constitui um guia completo e detalhado sobre a implementação prática de um Sistema de “Gestão de Risco de Desastres” respeitando a legislação europeia existente.

Em Dezembro de 2013, foi constituído o “Mecanismo de Protecção Civil da União Europeia”¹⁰, com atribuições diversas aos Estados Membros, nas quais se incluem a realização de “avaliações de risco a nível nacional ou ao nível sub-nacional”, de três em três anos, bem como a elaboração e aperfeiçoamento dos “planos de gestão de riscos de desastres”. Este mecanismo, no fundo, constituiu uma reiteração da estratégia definida em Hyogo.

Por fim, é ainda de notar a publicação pela Comissão Europeia, em Agosto de 2015 das “Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos”¹¹, que indica os procedimentos e processos para avaliar com objetividade o sistema de gestão de riscos implantados nos diversos países e instituições.

⁸ Conselho da União Europeia (2009), *Conclusões do Conselho da União Europeia* de 30 de Novembro de 2009.

⁹ Comissão Europeia (2010), *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*.

¹⁰ Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, para substituição do Mecanismo de Protecção Civil da Comunidade (RECAST) que havia sido constituído em 2007.

¹¹ Comissão Europeia (2015), *Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos*.

A consulta de todos estes documentos pareceu-nos revelar uma profunda mudança de enfoque desde a década de 1990, a “Década Internacional para a Redução do Risco de Desastres Naturais”. A gestão dos acidentes, naturais ou decorrentes da ação humana, tem vindo a evoluir da abordagem inicial que visava melhorar a forma de gestão do acontecimento quando este ocorresse, para a melhoria das condições locais para que o impacto seja menor, para uma antecipação ainda maior.

O sistema atual de gestão dos Desastres trata da “Gestão do Risco” da sua eventual ocorrência, isto é, a gestão recomendada passou a ter que ser efetuada de forma contínua e sistemática, visando alterar as circunstâncias (os riscos) que podem levar ao desenvolvimento do desastre. Deste modo, a gestão atual dos desastres, seguindo as recomendações e normativos internacionais, não se inicia com o desencadeamento do desastre: antecipa-o e antecede-o cada vez mais.

De acordo com os estudos iniciais para o tratamento deste tema, parece-nos que a Gestão do Risco dos Desastres está no centro do normativo internacional quer da ONU, quer da UE, quer da voz das centenas de países que ao longo de duas décadas se têm reunido em importantes Conferências Internacionais. Portugal participou nas Conferências de Hyogo e Sendai e, “para dar cumprimento às recomendações das Nações Unidas”, constituiu formalmente, em 2010, a *Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes*¹².

Em 2004, em Diploma titulado pelo Ministério da Defesa Nacional, foi constituído o *Sistema Nacional de Gestão de Crises*. O Diploma alerta, porém, para que este Sistema “não pretende constituir-se como um novo organismo ou estrutura permanente, o que visa é organizar os meios existentes, por forma a apoiar o Primeiro-Ministro no processo de

¹² Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes: <http://www.pnrrc.pt/>

tomada de decisão, no quadro da ação governativa, na gestão de situações de crise”¹³. De facto, não é conhecida do público a atuação desta entidade desde a sua criação, sendo um dos aspetos que, no quadro desta Tese, parece valer a pena analisar.

Na sequência da existência em Portugal de vários organismos de carácter mais limitado ou de natureza diferente¹⁴, em Julho de 2006 foi aprovada a Lei de Bases da Proteção Civil¹⁵ e criada a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPT) que passa, segundo o seu artigo 36º, a ser o “órgão de coordenação em matéria de proteção civil”, tendo como entidade executiva a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)¹⁶. A esta última, foi atribuída, no ano seguinte, nos termos do artigo 2º do diploma citado, a missão geral de “planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a Acidentes Graves e Catástrofes (...)” bem como, no âmbito da previsão e gestão de riscos, “promover o levantamento, previsão e avaliação dos riscos coletivos de origem natural ou tecnológica e o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro”. Esta matéria será particularmente analisada no capítulo V deste trabalho, e nomeadamente o funcionamento da ANPC.

A primeira Avaliação Nacional de Risco (ANR)¹⁷, como adiante se analisa, foi apenas efetuada em 2014 e, ao contrário do previsto no artigo 2º do diploma que constituiu a Autoridade Nacional de Proteção Civil, foi realizada pela Agência Portuguesa do Ambiente.

¹³ Decreto-Lei 173/2004 de 21 de Julho.

¹⁴ É o caso da Defesa Civil do Território (DCT) em 1942, da Organização Nacional da Defesa Civil do Território (ONDCT) desde 1958, da Organização Provincial de Voluntários e Defesa Civil (OPVDC) entre 1961 e 1964 e depois de 1974, do Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e da Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais (CNEFF) - reunidos estes três em 25 de Março de 2003, no Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC).

¹⁵ Lei 27/2006 de 3 de Julho.

¹⁶ Decreto-Lei 75/2007 de 29 de Março.

¹⁷ ANPC (2014), *Avaliação Nacional de Risco*.

Interessa notar que, as ondas de calor e os incêndios florestais de grau II foram considerados na ANR de 2014¹⁸ como sendo de risco extremo em Portugal, estando, por isso, no topo da hierarquização do grau de risco por probabilidade de ocorrência e gravidade de efeitos para as ocorrências-tipo definidas. E, no entanto, foram essas as circunstâncias que vieram a ocorrer no ano de 2017, relativamente às quais nos interrogamos se, entretanto, teríamos efetuado uma adequada “gestão do risco” detetado. Essa dúvida ressalta também da constatação do sentido oposto na evolução dos incêndios florestais em países do Sul da Europa, de clima semelhante ao de Portugal, como é o caso da Espanha, França, Itália e Grécia. Como é apresentado no capítulo V do presente trabalho, entre 1980 e 2016 a área florestal ardida diminuiu drasticamente em países como a Espanha e a Itália, enquanto em Portugal aumentou cerca de quatro vezes durante o mesmo período.

Em 2017, depois dos trágicos incêndios que ocorreram em Portugal nesse Verão, o Governo aprovou a *Estratégia Nacional para a Proteção Civil Preventiva*¹⁹, que consideramos também relevante analisar e discutir neste trabalho.

Assim, considerando:

- a situação do mundo atual, globalizado, massificado e marcado pela complexidade das novas crises,
- a importância da problemática, mas sobretudo o normativo e as recomendações relativas à gestão de crises, acordadas tanto a nível das Nações Unidas, da União Europeia e NATO, como a nível de estratégia nacional,

¹⁸ Ibidem, p. 170

¹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017.

- o risco paradigmático como é o dos incêndios florestais, nomeadamente os que ocorreram em Portugal em 2017,

a **questão** que se nos coloca como mais significativa e que procuraremos dirimir nesta Dissertação é a seguinte:

Será que a estratégia portuguesa de gestão de crises, no que se refere a Acidentes Graves ou Catástrofes, está a desenvolver-se, de acordo com o normativo e recomendações internacionais?

Desde a aprovação da Lei de Bases da Proteção Civil, pela Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho, nos termos do seu Artigo 1ª, a “Proteção Civil” passou a ser a “atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram”.

Como já referido, tendo em conta os resultados desastrosos da gestão dos incêndios florestais em 2017 e 2018, parece-nos apropriado fixar a atenção exatamente nos casos (Acidentes Graves e Catástrofes) que caem dentro da área de responsabilidade das atividades da proteção civil. Para isso julgamos necessário incluir um sub-parágrafo no título, reduzindo e focando as prioridades desta Dissertação. E daqui decorre o título atribuído:

**“O Sistema Nacional de Gestão de Crises e o normativo internacional:
Compatibilidades e incongruências.
O Caso da resposta a Acidentes Graves e Catástrofes”**

Para estabelecer uma moldura temporal, o tema será analisado no período entre a primeira Conferência Internacional, em 1994 e a publicação da Estratégia Nacional para a Proteção Civil Preventiva, em 2017.

c) Questões Derivadas e Sequência

Para responder à questão Principal consideramos necessário estabelecer as seguintes Questões Derivadas:

- Qual o entendimento concetual de Crise e que características vêm assumindo as crises atuais?
- Qual o normativo internacional decorrente das Organizações Internacionais mais relevantes, como as Nações Unidas e a União Europeia, e de que forma este normativo vem sendo assumido pelos países europeus?
- Quais as responsabilidades críticas das Autoridades Públicas na gestão de Crises?
- Como está organizado o Sistema Nacional de Gestão de Crises e como se estrutura para responder a situações de calamidade ou de Desastres graves?

A resposta às questões derivadas encaminhou-nos então para a seguinte articulação do presente trabalho.

O **Capítulo I** será dedicado à abordagem concetual. Para isto, é importante começar por olhar para a evolução da noção de crise nos últimos tempos. De facto, não é um conceito fácil de definir e é importante partirmos das suas possíveis definições para depois distinguirmos os diferentes tipos de crise.

Além disso, nos dias de hoje juntam-se às crises tradicionais (inundações, terremotos, tsunamis) outros tipos de crise como as quebras em sistemas de informação e

comunicação, as ameaças naturais emergentes e o terrorismo bio nuclear.²⁰ Assim, é importante caracterizarmos estes novos tipos de crise do século em que vivemos, e definir as suas consequências, para uma gestão eficaz. Será este o conteúdo do **Capítulo II**.

No **Capítulo III**, procuraremos estudar com detalhe as recomendações e normas que, ao longo do tempo, as Nações Unidas e a União Europeia têm vindo a aprovar e recomendar aos Estados e outros componentes deste mundo global, nomeadamente aos restantes *shareholders* das dramáticas situações que causam ou resultam dos graves acidentes e Desastres que sistematicamente têm vindo a ocorrer. Procuraremos ainda trazer a atenção para a substancial diferença de aplicação dessas normas por diferentes países Europeus como a Alemanha, a Espanha ou o Reino Unido.

Apesar do normativo internacional condicionar os sistemas nacionais e conduzir a uma certa uniformização, cada país pode, todavia, apresentar soluções específicas vantajosas que vale a pena conhecer e, como tal, consideramos também relevante olhar para um sistema diferente do português para perceber como funciona. Embora o Sistema Espanhol e o Alemão apresentem soluções interessantes, parece-nos que o sistema de gestão de crises inglês constitui uma referência incontornável, testado com eficiência em situações bastante complexas.

Em Inglaterra, é publicado todos os anos o *Registo Nacional de Riscos*. Este documento foi divulgado pela primeira vez pelo Gabinete em Agosto de 2008, como parte da Estratégia de Segurança Nacional do Governo britânico. Consiste num Relatório que fornece uma avaliação oficial do Governo de riscos potenciais significativos para o Reino

²⁰ Boin, A., Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B., 2005, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*.

Unido. Este Relatório permite ainda descrever quais as novas medidas a adotar para reduzir os riscos de crise e quais as medidas anteriores que devem ser aperfeiçoadas.

A seguir, no **Capítulo IV**, estudaremos a importância de uma gestão de crises eficaz, uma vez que frequentemente o impacto que uma crise pode ter depende da forma como é gerida. A gestão de crises é uma operação complexa que envolve várias Entidades e, neste capítulo, vamos analisar quais as responsabilidades e as tarefas que se espera dessas Entidades.

No **Capítulo V** será analisado especificamente o *Sistema Português de Gestão de Crises*, o que faremos tendo em atenção as normas e estratégias de gestão recomendadas pelos Organismos Internacionais já citados. Começaremos com uma análise do sistema de gestão de crises nacional, para perceber qual a estratégia portuguesa a este nível e quais os órgãos e departamentos governamentais responsáveis pela coordenação da participação nacional na gestão de crises. Após esta análise, iremos procurar entender se o sistema de gestão de crises português respeita o normativo internacional e se as linhas orientadoras que segue são, ou não, compatíveis com esse normativo.

A Dissertação terminará com as **Considerações Finais**, onde iremos, por um lado, enumerar aquelas que são as falhas que consideramos críticas no sistema de gestão de crises português e, por outro lado, deixar as recomendações para o futuro, tendo como base o normativo internacional existente, podendo a sua aplicação vir a ser muito útil no atual sistema de gestão de crises nacional.

d) Metodologia

A escolha do tema prende-se com a crescente importância da gestão de crises, e da criação de sistemas sólidos para a sua gestão, num mundo cada vez mais globalizado que enfrenta vários novos desafios. Assim, importa olhar para o sistema de gestão de crises português e analisá-lo não só numa perspetiva comparativa com os demais, mas sobretudo verificar se está de acordo com os normativos e recomendações internacionais, nomeadamente da ONU e da UE. É um tema pouco explorado e não existem ainda trabalhos académicos conhecidos que tenham efetuado uma análise deste tipo.

Quanto à metodologia, serão utilizados métodos de pesquisa dedutivos. O método dedutivo caracteriza-se pela racionalização de ideias, num sentido interpretativo. É uma cadeia de raciocínio descendente, que parte duma análise do geral para uma análise do particular, até chegar à conclusão. No presente trabalho, vamos analisar primeiro a parte geral, o normativo e recomendações internacionais, e só depois passar para o particular, o caso específico do *Sistema Português de Gestão de Crises*.

A pesquisa qualitativa irá ser utilizada para a compreensão do contexto do problema e das particularidades do objeto em estudo. A atividade será conduzida em estudos de gabinete baseados na análise de documentos, sejam os provenientes das Organizações Internacionais (ONU, UE ou NATO), nomeadamente das estratégias aprovadas e das orientações definidas, sejam os documentos legais que estruturam o sistema de crises nacional. Esta fase de análise, será completada e clarificada pelo desenvolvimento de contactos com entidades e pessoas com estudos publicados ou com experiência na matéria para que as conclusões a que chegarmos possam ser testadas. Para além disso, vamos utilizar como Caso de Estudo a análise do modelo de gestão de crise inglês, para

INTRODUÇÃO

compreender melhor as características desse sistema e em que difere do sistema português.

CAPÍTULO I – ABORDAGEM CONCEPTUAL

1.1 O conceito de Crise

Desde sempre nos confrontamos com situações graves, que exigem reações específicas e decisões em condições difíceis.

As sociedades humanas têm respondido a dramáticas alterações do contexto habitual em que conduziam as suas vidas desde que a primeira tribo enfrentou uma tempestade arrasadora, um ataque inimigo inesperado ou uma grave desarmonia dentro do grupo. É também natural que este estado de anormalidade tenha transbordado para o grande mundo, desde que este, no dizer de Pessoa, se tornou “inteiro”, o que é expresso nos múltiplos desentendimentos, conflitos e guerras internacionais que preenchem a memória humana coletiva. Deste modo, os fatores geradores de crises passaram naturalmente a abranger as relações conflituais entre as diferentes unidades políticas deste mundo, de resto geradoras das situações de que resultaram as maiores destruições mútuas.

A chamada “crise dos mísseis de Cuba” constitui ainda hoje a referência, digamos clássica, a uma situação chamada de crise, ou seja, ao “momento” de extrema tensão entre os EUA e a URSS resultante da instalação furtiva, em 1962, em Cuba, de equipamento soviético para lançamento de mísseis que poderiam atingir os EUA. Esse circunstancialismo, e as ações e reações que poderiam ter terminado numa grave confrontação nuclear, deram lugar a múltiplos estudos teóricos e à entrada consistente no campo académico do estudo das “crises”. A crise dos reféns no Irão, a crise da Bósnia, a crise do Canal do Suez, ou a crise dos refugiados, são outros exemplos bem conhecidos do uso do termo para caracterizar um certo circunstancialismo político, estratégico, ou social. E daí, o seu alargamento para o campo das ciências políticas, sociais e de gestão.

Parece, portanto, aceitável dizer-se que embora os fatores geradores de crises tenham acompanhado o homem desde sempre, a chamada técnica da gestão de crises é uma especialização relativamente recente, tanto a nível de trabalhos académicos como a nível de prática profissional, se bem que com entendimentos ou conceitos diferentes, não só no que concerne ao âmbito do acontecimento considerado crise, como à forma da sua gestão.

O uso do termo “crise”, tal como muitos outros (como estratégia ou guerra), tem-se generalizado e hoje é usado frequentemente para descrever uma situação “indesejada e inesperada”, implicando que “alguma coisa má está para acontecer a uma pessoa, grupo, organização, sociedade, ou mesmo no mundo em geral.”²¹

Parece, portanto, útil analisar o entendimento geral do termo crise, a sua definição, embora com a consciência de que esta, como outras questões de natureza social e política, nunca terá provavelmente um entendimento unânime, até porque os fenómenos que descreve continuam a mudar e outros se vêm acrescentando aos fatores que induzem consequências semelhantes. Mas julgamos útil estabelecer a definição que, no contexto deste trabalho, se mostrar mais operativa e que por isso será adotada.

Segundo *The Oxford Universal Dictionary Illustrated*, no Grego clássico a palavra *krisis* reportava etimologicamente à noção de “decisão”, no sentido de momento definidor²².

Na mesma obra, a definição de crise alarga-se, todavia, a outros contextos em que a palavra se vem usando. Assim, no quadro “Patológico”, crise é definida como:

“The point in the progress of a disease when a change takes place which is decisive of recovery or death. Or any marked or sudden change of symptoms (...)”. No sentido

²¹ Boin, A., Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B., 2005, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, p.2

²² *The Oxford Universal Dictionary Illustrated*, 1968, p. 424

“Figurado”, crise é definida como: “A turning-point in the progress of anything, also a state of affairs in which a decisive change for better or worse is imminent”. Podemos então concluir que, nesta perspectiva, a definição de crise encerra como elementos substantivos: um “ponto de viragem” num processo qualquer, configurando uma “mudança decisiva”, cujo resultado “para o melhor ou o pior” é “eminente”.

O Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea define crise igualmente em termos “Médicos” como²³: “Manifestação violenta de uma doença ou indisposição numa pessoa aparentemente saudável, alteração repentina ou agravamento brusco de uma doença crónica; fase crítica” ou, em termos correntes, como: “Fase grave, complicada, difícil...; momento de tensão ou de impasse na vida de uma pessoa, de um grupo social (...). Falta ou deficiência, em alto grau ou em larga escala, de uma determinada coisa (emprego, habitação, natalidade)”.

A última definição acompanha a do dicionário de Oxford, mas acrescenta um novo elemento: a “falta ou deficiência em larga escala” de qualquer coisa.

Se passarmos a campos mais especializados, a definição apresenta outros cambiantes, mas um fundo comum.

Assim, de acordo com a *Encyclopedia of Crisis Management*, uma crise é: “An abrupt and unexpected negative change creating a critical, dangerous, and unstable situation at the individual, group, organization, or community level²⁴. Portanto, em sentido mais geral, uma crise é descrita no texto como uma mudança negativa, abrupta e inesperada que cria uma situação crítica, perigosa e instável no indivíduo, grupo, organização ou

²³ Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, 2001, p. 1026-1027

²⁴ Penuel, K., Statler, M. And Hagen., *Encyclopedia of Crisis Management*, 2013, p.186

comunidade em causa. As crises são frequentemente caracterizadas pela perturbação de normalidade e instabilidade que pode criar danos de vários graus. Na maioria das vezes, as crises emergem repentinamente. No entanto, também podem resultar de um processo mais longo que exige soluções a longo prazo.

Ainda na área da *Gestão de Crises*, Edward Devlin, toma como entendimento de crise “um momento instável para uma organização com uma clara possibilidade de um resultado indesejado”, resultado esse que “pode interferir com as operações normais da organização”, “prejudicá-la”, ou “comprometer a sua imagem”²⁵.

Nos *Estudos para a Paz* e na *Resolução de Conflitos*, o conceito de crise internacional remete para o problema da alteração repentina e gravosa das circunstâncias políticas. Na perspectiva anglo-saxónica, uma crise internacional é então um ponto de viragem em relação à situação política vigente que exige uma decisão expedita.²⁶

Nem as Nações Unidas nem a União Europeia aprovaram uma definição política de crise para orientar os seus esforços na gestão de crises que afetam a segurança internacional. No entanto, a Decisão 2008/617/JAI do Conselho de 23 de Junho de 2008, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados Membros da União Europeia em situações de crise, descreve a “situação de crise” como:²⁷

“Qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado Membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e direta para pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado Membro, em particular as situações (...) relativas à luta contra o terrorismo²⁸”.

²⁵ Devlin, Edward S., 2006, *Crisis Management Planning and Execution*, p.5

²⁶ Saraiva F., 2011, *A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO*, p.13

²⁷ *Ibidem*, p. 23

²⁸ Jornal Oficial da União Europeia, L210, 2008, p.74

Por outro lado, a NATO também não adotou nenhuma definição oficial de crise. O *Generic Crisis Management Handbook* sugere que uma crise pode ser entendida como uma situação nacional ou internacional em que há uma ameaça a valores, interesses ou objetivos prioritários das partes envolvidas.²⁹

Apesar de ainda não ter sido possível chegar a uma definição de crise consensualmente aceite, a maioria dos autores nota que na generalidade das crises estão presentes os seguintes elementos:

1. Uma percepção de ameaça, no sentido em que as pulsões conflituais são mais vincadas do que a vontade de cooperação, porque há interesses vitais ou importantes em jogo;
2. Uma maior ansiedade por parte dos decisores políticos;
3. Existe uma expectativa acrescida sobre a possibilidade de virem a ocorrer episódios violentos, impactos funestos, ou consequências socialmente indesejáveis;
4. Acredita-se que deverão ser tomadas decisões importantes, mas que têm que ser tomadas em ambiente de incerteza e de *stress*.

Aceitando-se esta percepção decorrente do sentido comum, e na falta de acordo académico sobre a definição comumente aceite de crise, parece adequado, nos termos desta dissertação, utilizar um entendimento alargado e não restritivo do que deve ser o nosso objeto de estudo.

Entre as descrições mais abrangentes poderemos referir a de Boin *et al.* (2005) entendendo que “em termos académicos a crise marca uma fase de desordem no

²⁹ NATO (2006), *Generic Crisis Management Handbook*.

aparentemente normal desenvolvimento de um sistema”³⁰, ou a de Adriano Moreira que considera que numa “perspetiva social e sobretudo de política interna ou internacional (...) o conceito mais abstrato é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte.”³¹ Serão estas definições que adotaremos no que segue, para não colocarmos entraves aos acontecimentos a incluir no processo de gestão de crises, o nosso tema.

1.2 Crise, Desastre e Emergência

Podemos procurar ser mais precisos, distinguindo entre conceitos próximos. Esta distinção não é clara em grande parte da literatura e as definições dos conceitos de crise, desastre e de emergência, acabam por se confundir e por ser utilizados para descrever situações diferentes. Para Edward P. Borodzicz, uma falha ao distinguir entre emergência, crise e desastre levanta questões importantes para a validade de qualquer síntese sobre este tema. Assim, para evitar erros de terminologia, Borodzicz apresenta uma distinção simples entre estes três conceitos:³²

³⁰ Boin, A., Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B., 2005, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, p 2

³¹ Moreira, A., 2010, *A Crise, A Segurança, A Mudança*.

³² Borodzicz, Edward P. 2005, *Risk, Crises & Security Management*, p.79

Emergências

- Situações que exigem uma resposta rápida e altamente estruturada.
- Os riscos para quem toma as decisões podem ser mais facilmente definidos.
- Situações controláveis em que a organização responsável por gerir a emergência tem capacidade para lidar com o ocorrido utilizando os procedimentos normais.
- Por exemplo, no caso de uma emergência de incêndio, o edifício seria evacuado e as pessoas seriam transferidas para uma área segura pré-designada.

Crises

- Situações que também exigem uma resposta rápida (por isso são facilmente confundidas com emergências).
- Os riscos para quem toma as decisões são difíceis de definir.
- A forma acertada de dar resposta a uma crise nem sempre é clara.
- No mesmo exemplo de um incêndio, desta vez existiria um fator adicional que complica a situação e torna menos clara a resposta a esta, por exemplo, o edifício contém uma substância química perigosa que pode provocar uma explosão; a resposta à situação deixa de ser clara para quem vai tomar a decisão.
- As crises podem provocar desastres.

Desastres

- É distinto tanto das emergências como das crises, uma vez que o desastre representa o produto dos primeiros. O desastre é o resultado irreversível e esmagador de emergências e crises mal geridas.
- Utilizando mais uma vez o exemplo do incêndio, o incêndio seria um desastre se tivesse causado destruição e perda de vidas.
- É sempre uma situação danosa, quer em termos de custos humanos (perda de vidas), perdas financeiras ou danos nas estruturas sociais.

No entanto, esta diferenciação não é unanimemente partilhada. No Reino Unido, o *Civil Contingencies Act 2004*³³, que reformulou as orientações anteriores, considera que o conceito de “emergência” inclui os acontecimentos ou situações que ameaçam causar danos sérios ao bem-estar humano ou ao Ambiente, bem como a guerra ou o terrorismo que podem causar danos sérios à segurança do Reino Unido, o que tem a vantagem de juntar no mesmo quadro legislativo a reação a todas as situações previsíveis que possam afetar a segurança dos cidadãos, do ambiente ou do país.

Pelo contrário, em Portugal, o caminho seguido tem sido o de separação entre as diversas situações de emergência.

Assim, no pós 25 de Abril, foi criado pelo Decreto-Lei 78/75 de 22 de Fevereiro, o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), na dependência do Ministério da Defesa Nacional, a quem iria competir a tarefa de “limitar os riscos que impendem sobre a população civil e reduzir os danos causados aos recursos materiais e bens de toda a natureza repartidos pelo território nacional que sejam devidos a Catástrofes Naturais ou Emergências imputáveis à guerra (...)”. Mas, a Lei 113/91 de 29 de Agosto, denominada a Lei de Bases da Proteção Civil, estabelece que “a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram”

Portanto, consubstanciam-se agora 3 tipos de situações: as de *origem natural* (como inundações) *ou tecnológica* (como os Desastres Industriais), a que a Proteção Civil

³³ *Civil Contingencies Act, 2004.*

responde, e só a estes perante a Lei, cujos órgãos transitaram do Ministério da Defesa Nacional para o Ministério da Administração Interna; as *situações de guerra, estado de sítio ou de emergência* tratadas na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas pelo canal Presidência da República, Assembleia da República, Ministério da Defesa; e uma *vasta área de situações* originadas por *ações volitivas humanas como o terrorismo* que não se encontram acauteladas num normativo específico de proteção sistemática.

Dada a variação de entendimentos entre “emergência” e “crise”, na presente Dissertação os dois termos serão usados de forma intermutável, com o entendimento de que ambos partilham “o ponto crucial” em que decidir bem ou mal pode levar à vida ou à morte, à guerra ou à paz.

1.3 Os diferentes tipos de Crise

As crises podem ser provocadas por diversos acontecimentos e em várias circunstâncias e por isso podemos falar de diferentes tipos de crise consoante o objeto em análise em determinado momento. As crises, por serem de natureza diversa, implicam diferentes respostas e, portanto, diferentes formas da sua gestão.

Consoante o objeto em análise, podemos falar de crise humanitária, crise diplomática, crise económico-financeira, crise social, crise política, crise ambiental, crise militar, crise de valores, etc.

Os conflitos, os acidentes causados involuntariamente ou voluntariamente pelo homem e os Desastres Naturais abalam a paz e a ordem das sociedades. O novo século trouxe um surto de terrorismo internacional e também uma maior consciência dos novos tipos de perigo que enfrentamos, como as quebras em sistemas e informação e comunicação, as ameaças naturais emergentes e o terrorismo bio nuclear. Simultaneamente, as ameaças

antigas (inundações, terremotos, tsunamis) continuam a expor a vulnerabilidade da sociedade moderna.³⁴

Deste modo, uma distinção tradicional é aquela que diferencia entre *Desastres Naturais* e *Crisis provocadas pelo homem*.

Edward Devlin distingue essencialmente dois tipos de crise³⁵:

i) Crises que originam danos não físicos

- *Crise de Produto*: ocorre quando um fabricante de um produto descobre que há dúvidas sobre a eficácia, a credibilidade ou a satisfação do produto;
- *Percepção pública negativa de uma organização*: ocorre quando um incidente causa uma reação negativa em relação à organização;
- *Crise Financeira*: ocorre quando uma organização enfrenta um problema de caixa, uma dificuldade para cumprir suas obrigações ou é acusada de fraude ou falhas na contabilidade;
- *Crise nas relações industriais*: ocorre quando o fabricante de um produto descobre que um dos seus produtos está a ser acusado de provocar danos nos clientes;
- *Crise Internacional*: ocorre quando uma organização é interrompida por um incidente internacional;
- *Crise de violência no local de trabalho*: quando os funcionários de uma organização sofrem atos violentos.

³⁴ Boin, A., Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B., 2005, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, p.1

³⁵ Devlin, Edward S., 2006, *Crisis Management Planning and Execution*, pp.9-17

ii) Crises que originam danos físicos

- Desastres Naturais (terramoto, tornado, tempestades, etc.);
- Acidente;
- Atos intencionais (uma bomba, um fogo posto, etc.).

Nesta dissertação, como referimos anteriormente, vamos dar prioridade ao tratamento da gestão de situações de Acidentes Graves ou Catástrofes, que podem ser naturais, ou decorrentes da ação humana.

CAPÍTULO II - AS NOVAS CRISES

Para desenvolver este capítulo vamos basear-nos essencialmente num Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre gestão de risco e de crise. Este Relatório resultou dos debates realizados por ocasião de um *workshop* sobre a gestão de crises, organizado conjuntamente pela OCDE e a Chancelaria Federal Suíça em Genebra, Suíça, em 28 de Junho de 2012. O *workshop* reuniu 40 participantes de 12 países da OCDE, universidades, setor privado e organizações internacionais para discutir os desafios que todos enfrentam na gestão de crises.³⁶ O objetivo do Relatório foi fundamentalmente caracterizar os novos tipos de crise e definir como deverão ser geridas. Foi escrito por Charles Baubion, beneficiou de comentários e feedback de Jack Radisch, e foi preparado sob a supervisão de Stéphane Jacobzone da Direcção de Governação Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE.

2.1 Caracterização das Novas Crises

Como já referido, as crises podem ser provocadas por diferentes acontecimentos e em diversas circunstâncias. O novo século trouxe um surto de terrorismo internacional e também uma maior consciência dos novos tipos de perigo que enfrentamos, como as quebras em sistemas e informação e comunicação, as ameaças naturais emergentes e o terrorismo bio nuclear. As ameaças tradicionais eram originadas por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados. Todavia, nos dias de hoje as chamadas “novas” crises são originadas por circunstâncias diversas, frequentemente de causas naturais, erros humanos, acidentes tecnológicos, mas também de adversários

³⁶ OECD (2013), *Strategic Crisis Management*.

múltiplos, não identificados e de difícil localização. Estas novas ameaças são um grande desafio para os líderes políticos e caracterizam-se por uma grande imprevisibilidade quanto à sua emergência, intensidade e ritmo de evolução, bem como pela sua natureza transfronteiriça e mobilização de diferentes sectores.

Os Desastres Naturais de grande escala, os ataques terroristas, as epidemias globais, as crises de refugiados, os acidentes industriais, etc., ilustram a diversidade e a complexidade das crises dos dias de hoje. Esta complexidade exige o envolvimento de muitos atores diferentes e uma coordenação eficaz para que se atinjam bons resultados.

De facto, na gestão de crises, a coordenação é um elemento fundamental, uma vez que testa a capacidade dos Governos para fornecer as respostas adequadas no momento certo, de modo a proteger os seus cidadãos e empresas e assim mitigar o impacto dos desastres. Em particular, as crises atuais implicam uma abordagem diferente para a sua gestão que interessa identificar e ponderar com cuidado.

A publicação em análise³⁷ apresenta como exemplos das novas crises os eventos do 11 de Setembro de 2001, as pandemias do *Severe acute respiratory syndrome* (SARS) e do Virus da *Influenza A*, subtipo H1N1, ocorridos em 2003 e 2009, o tsunami de 2004 no Oceano Índico, o furacão Katrina em 2005, a erupção vulcânica da Islândia em 2010 e consequente nuvem de cinzas sobre a Europa, o terramoto de Tohoku em 2011 no leste do Japão, em que o tsunami e o acidente nuclear de Fukushima Daiichi resultaram como efeitos em cascata³⁸, sendo considerado que em todos os casos, que envolveram países como os EUA, o Japão ou boa parte dos países europeus, “os gestores de riscos, os processos e as estruturas não estavam preparados para lhes fazer face³⁹”. De acordo com

³⁷ OECD (2013), *Strategic Crisis Management*.

³⁸ Apresentado na figura 1

³⁹ OECD (2013), *Strategic Crisis Management*, p. 6

este documento, estas “novas crises” diferem das crises do passado em aspetos significativos⁴⁰:

- Têm uma escala inesperadamente grande;
- São crises novas e sem precedentes ou são resultado de uma combinação não comum de circunstâncias e efeitos;
- Têm uma natureza transfronteiriça, em termos dos setores envolvidos e da capacidade para ultrapassarem as fronteiras geográficas;
- Podem transformar-se em “choques globais”, por poderem projetar consequências severamente disruptivas, cobrindo pelo menos dois continentes.

Assim, uma crise tradicional pode tornar-se transfronteiriça ou até evoluir para um choque global numa fase posterior, através de processos não lineares.

A figura seguinte apresenta o exemplo acima referido do Grande Terramoto a Leste do Japão, descrevendo a cadeia de eventos derivados subsequentes, que passou de um terramoto a um tsunami, com consequências igualmente devastadoras, provocando danos numa central nuclear, o que além dos danos típicos levou ao corte drástico de energia elétrica e a efeitos transfronteiriços refletidos na desconfiança dos produtos japoneses, nomeadamente no consumo de pescado e numa quebra do turismo.

⁴⁰ Ibidem, p. 6

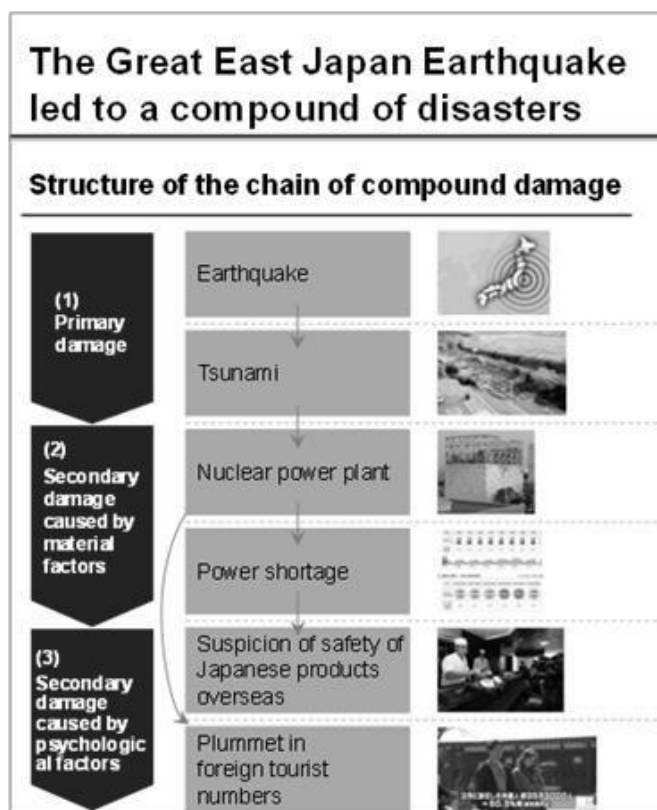


Figura 1 - Efeitos em cascata decorrentes do Grande Terramoto a leste do Japão em 2011.

Fonte: OCDE (2013), *Strategic Crisis Management*, p.61

As novas crises do Século XXI acarretam danos muito maiores e são mais difíceis de gerir. A nossa sociedade está cada vez mais globalizada e complexa, mas também mais delicada e sensível em termos de processos tecnológicos. Consequentemente, fica mais vulnerável e exposta às novas ameaças que podem emergir e que se espalham de modo cada vez mais rápido dado o seu carácter transfronteiriço.

No Relatório da OCDE de 2011⁴¹ foram identificados alguns dos principais fatores que levam ao aumento da vulnerabilidade da sociedade moderna, dos quais salientamos:

- O aumento da mobilidade no nosso mundo global, que facilita a disseminação de vetores de risco como vírus ou terroristas;

⁴¹ OCDE (2011), *Reviews of Risk Management Policies, Future Global Shocks, Improving Risk Governance*.

- A maior interdependência dos sistemas de produção e distribuição e das suas infraestruturas, assim como a centralização e concentração de sistemas críticos;
- A urbanização crescente que leva à concentração de populações e ativos, e que cria pontos críticos para incidentes com potencial para provocar perdas graves ou catastróficas, além de poderem constituir alvos rentáveis para ataques terroristas.

Além disso, as características dos perigos e das ameaças também estão a mudar. Um aumento na frequência e gravidade de eventos climáticos extremos pode resultar das alterações climáticas, bem como o aumento do nível do mar que poderá colocar em risco as costas onde a maioria das cidades se desenvolve. Novas doenças infecciosas aparecem regularmente e alastram-se mais rapidamente com o aumento da mobilidade das atividades económicas. O terrorismo e outros atos intencionais estão a tomar novas formas à medida que os seus agentes adaptam os seus modos de atuação dentro desta nova paisagem.⁴²

2.2 Consequências para uma gestão de crises eficaz

“Crisis managers need to adapt their approaches to deal with a variety of different stakeholders that all have different interests, priorities, logics and values.”⁴³

De facto, se estamos perante um novo paradigma das crises na sociedade moderna, é também importante que a forma de gerir estas crises se adapte aos novos tipos de ameaça e risco. Embora a gestão de crises permaneça sempre como um dos papéis fundamentais de um Governo, o Relatório em análise refere que a onda de privatizações e de descentralização reduziu as capacidades gerais de muitos Governos para tomar ações

⁴² OECD (2013), *Strategic Crisis Management*, p. 7

⁴³ OECD (2013), *Strategic Crisis Management*, p. 7

diretas no sentido de prevenir ou mitigar riscos em setores críticos do bom funcionamento das sociedades, como os serviços públicos e infraestruturas.

A infraestrutura crítica em muitos países da OCDE é amplamente operada pelo setor privado. Todavia, os cidadãos têm vindo a organizar-se para responder às crises através da Sociedade Civil e de Organizações Não-Governamentais (OSC e ONG). Assim, existem muitos novos participantes neste campo, que esperam ser consultados e estar envolvidos durante o processo de gestão de uma crise. Os sistemas de Gestão de Crises atuais não podem deixar de incluir como interessados, ou simplesmente como elementos necessários pela sua capacidade técnica, um conjunto de *stakeholders* que vão desde as populações, às empresas e às organizações académicas.

Com o atual impacto exercido pelos *media* e a velocidade com que a informação circula *online*, os Governos e quem toma as decisões estão constantemente sob pressão. Quando ocorre uma crise esta pressão torna-se ainda maior. Os cidadãos querem respostas e depositam todas as suas expectativas nos líderes, naqueles que tomam as decisões. Ao mesmo tempo, exigem transparência e responsabilidade e isto obriga os Governos a terem que reagir quase instantaneamente.

Esta complexidade global desafia os gestores das crises e do risco, e requer que os Governos adaptem os seus processos, estruturas, ferramentas e equipamentos para gerir as crises de uma forma mais eficaz. Segundo o Relatório da OCDE, *Strategic Crises Management*, que temos vindo a analisar neste capítulo, os gestores de riscos e de crises confrontam-se hoje em dia com os seguintes desafios:

- Lidar com o desconhecido;
- Lidar com outros níveis administrativos e/ou outros países e/ou organizações internacionais;

- Capacidades reduzidas do Governo central devido à descentralização e / ou privatização;
- Novos agentes com diferentes agendas e abordagens: o sector privado, ONG / OSC;
- Escrutínio constante dos *media* e dos cidadãos através das redes sociais e da circulação de informação online;
- Maiores expectativas dos cidadãos que procuram nos seus líderes respostas e os obrigam a decidir de forma quase instantânea.

Para além disto, os Governos necessitam também de manter a capacidade de lidar com crises mais tradicionais, como no passado. As inovações necessárias para se adaptarem às novas características das crises e das sociedades não são substitutas, mas sim complementares às capacidades existentes, e podem ser construídas sobre elas.

Importa, portanto, analisar em que medida e de que forma os sistemas de gestão de crises existentes devem ser reajustados para responder a este quadro das novas crises. E muito embora este tema seja tratado noutra capítulo desta Dissertação, deixar desde já referidas as linhas gerais que no nosso entender devem ser evidenciadas do Relatório que vimos analisando.

Assim parecem ser de evidenciar os seguintes pontos:

- A estrutura da gestão das Crises atuais não pode ser baseada (como tradicionalmente) apenas em cenários pré-fixados, mas deve estar preparada para reagir ao desconhecido.
- O estudo do risco passou a ser determinante. A base da preparação dos sistemas de gestão de crises deve ser a análise de “riscos”. As crises transfronteiriças necessitam de capacidades mais flexíveis e adaptáveis para dar respostas e isto

implica uma avaliação do risco mais dinâmica a nível nacional, que deve incluir os seguintes desafios:

- Desenvolver uma visão mais ampla e compartilhada sobre os riscos nacionais, que deve incluir ameaças e vulnerabilidades potenciais e emergentes e também a identificação dos possíveis efeitos em cascata;
 - Compartilhar esta avaliação do risco com os diferentes interessados que podem estar envolvidos na resposta à emergência (forças de emergência nacionais, locais, órgãos de saúde, forças policiais e de segurança, ONG's e organizações voluntárias, *media* e público). É necessário que exista uma cooperação significativa entre as diferentes partes interessadas. E sobretudo que exista uma efetiva Gestão de Riscos que leve a uma adoção sistemática de medidas que reduzam a probabilidade de ocorrência da crise ou para que se adotem antecipadamente as medidas de mitigação necessárias.
- Recentemente surgiu uma nova abordagem nacional de risco para enfrentar estes desafios e um número crescente de países da OCDE tem adotado este método que visa avaliar e identificar as ameaças e riscos a nível nacional, determinar a sua probabilidade de ocorrência e os seus possíveis impactos. O resultado é uma matriz de risco que classifica os principais riscos e ameaças que podem afetar um país e que ajuda a mobilizar os recursos que serão necessários. A Análise Nacional de Risco permite desenvolver um planeamento nacional baseado em capacidades de resposta a emergências num ambiente com recursos limitados. O Reino Unido tem sido pioneiro neste processo com o seu *National Risk Assessment* que é publicado todos os anos

desde 2008. A Noruega, Suíça, Canadá, EUA e Holanda adotaram ferramentas semelhantes e a França, Alemanha e Suécia planeiam também avançar nesta direção.

- Como são muitas vezes imprevisíveis, as novas crises não podem ser enfrentadas através de um plano abrangente e pré-definido, dada a sua volatilidade. É preciso ter capacidade de improvisar e de inovar para combater estas novas crises e construir uma rede de resposta que possa mobilizar todas as capacidades necessárias das diferentes partes interessadas. Neste contexto, é muito importante a capacidade de todas estas partes coordenarem as suas ações para orientar o sistema de respostas sempre com informações partilhadas e objetivos claros. A chave para preparar uma crise transfronteiriça reside na capacidade de organizar uma resposta comum para objetivos partilhados, através do uso de todas as capacidades necessárias das diferentes organizações envolvidas.
- Uma liderança estratégica forte é fundamental, assim como um conjunto comum de valores e princípios em toda a rede, para assegurar que as várias capacidades são mobilizadas para a definição de metas, objetivos e prioridades compartilhadas num momento de crise.
- Como estas crises não se coadunam com planos pré-definidos, também o conceito e os propósitos de treino deverão ser diferentes dos processos mais estereotipados. Tradicionalmente, o treino e o exercício para preparação de gestão de crises podem ter vários propósitos: treino de unidades e indivíduos; testes de equipamento e de capacidades do pessoal para o utilizar; controlo de *stocks*; testes a todos os componentes dos planos de contingência, desde o conhecimento dos protocolos e procedimentos detalhados pela equipa até ao próprio plano. Na resposta moderna às novas crises, que requerem uma liderança criativa e a coordenação de múltiplas redes, exige-se um treino específico. Este treino visa testar a liderança e desenvolver essa

capacidade. Não testa o conhecimento de protocolos em si mas sim a capacidade de inovar num ambiente de *stress* e em que o fator “medo” está presente. É um treino que se concentra principalmente nos elementos humanos.

- Desenvolvimento dos *Early Warning Systems* (EWS). Estes têm sido fundamentais na redução da perda de vidas e danos causados por perigos naturais e outras ameaças. Através da deteção de riscos potenciais e da informação dos serviços de emergência e da população em risco, os EWS permitem que medidas e planos de emergência sejam ativados. Hoje, o progresso tecnológico e científico e a melhoria das técnicas de gestão de risco fortalecem a capacidade de muitos países de prever e ativar planos de emergência. Assim, novas capacidades estratégicas de previsão devem ser desenvolvidas para que os Governos possam detetar sinais precoces e antecipar melhor estas novas crises que são imprevisíveis. Quanto aos processos de avaliação de risco, devem ser mobilizados especialistas de diferentes disciplinas e deve ser criada uma rede de inteligência que possa detetar fatores emergentes da crise.

A tabela seguinte, retirada do documento em análise neste capítulo, identifica e sumariza as principais diferenças entre a gestão das crises tradicionais e a gestão das “novas” crises.

Tabela 1 - Principais diferenças entre a gestão de crises tradicionais e a gestão das “novas crises”

Fonte: OECD, Strategic Crisis Management, p.16

<i>Traditional crisis management</i>	<i>Dealing with novelty</i>
PREPAREDNESS PHASE	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Risk assessment based on historical events</i> • <i>Scenario based emergency planning</i> • <i>Training to test plans and procedures</i> • <i>Early Warning Systems based on monitoring, forecasting, warning messages, communication and link with emergency response</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Risk assessment includes horizon scanning, risk radars and forward-looking analysis to detect emerging threats. Frequent updates and different time- scales, international analysis sharing, multi-disciplinary approaches are key attributes</i> • <i>Capability-based planning and network building</i> • <i>Strategic crisis management training to learn agility and adaptability and create networks and partnerships</i> • <i>Strategic engagement from centers of government</i>
RESPONSE PHASE	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Command and control system</i> • <i>Standard Operating Procedures</i> • <i>Strict lines of responsibilities</i> • <i>Sectoral approaches</i> • <i>Principle of subsidiarity</i> • <i>Feedback to improve SOPs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crisis identification / monitoring: role of expertise</i> • <i>Flexible and multi-purpose crisis management teams and facilities</i> • <i>Common concepts across agencies to inform leadership with high adaptative capacities</i> • <i>Similar tools and protocols that could be utilised for multi-crisis</i> • <i>International co-operation</i> • <i>Management of large-response networks</i> • <i>Ending crisis and restoring trust</i> • <i>Feedback</i>

CAPÍTULO III – A GESTÃO INTERNACIONAL DE CRISES

3.1 A Gestão de Crises na ONU

Antes de analisar especificamente o sistema português de gestão de crises, é importante, diríamos mesmo, indispensável, olhar para o normativo e recomendações que decorrem das Organizações Internacionais mais relevantes para o nosso caso, nomeadamente das Nações Unidas e da União Europeia. E após tal estudo, analisar de forma sintética os modelos usados em países europeus de referência, tomando como Caso de Estudo, o Reino Unido, pela reconhecida eficácia que vem patenteando na gestão de crises recentes.

A Organização das Nações Unidas, tal como a União Europeia, engloba na Gestão de Crises o emprego da força para conduzir operações militares, mas também os aspetos de resposta a incidentes e proteção das pessoas. Dado que a finalidade desta Dissertação se centra na gestão das crises resultantes de acidentes ou desastres, que colocam em risco a vidas das pessoas e dos bens, e da forma como o estado se deve articular para lhes fazer face, não iremos tratar a gestão de crises de natureza especificamente estratégica ou militar.

A Carta das Nações Unidas define dois objetivos primordiais para esta Organização: “manter a paz e a segurança internacionais” e “realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter económico, social ou humanitário”.⁴⁴

A responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais foi conferida como principal responsabilidade ao Conselho de Segurança, cujas decisões os Estados Membros “concordam em aceitar e aplicar”⁴⁵. Para atingir esse desiderato a Carta

⁴⁴ UN (1945), *Carta das Nações Unidas*, Artigo 1, n.ºs 1,2 e 3

⁴⁵ *Ibidem*, Artigo 25

apresenta dois cenários, sendo um, nos termos do Capítulo VI, a “Solução Pacífica de Controvérsias” e outro, nos termos do Capítulo VII, a “Acção em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Acto de Agressão”. Considerando que, o primeiro cenário se aproxima da problemática da resolução de conflitos pela via negocial e o segundo basicamente pelo emprego das sanções e da força, não nos dedicaremos à sua análise no quadro desta dissertação. Tomaremos antes, como ponto de interesse e estudo, a missão da ONU na promoção da cooperação internacional para resolver os complexos problemas económicos, sociais e humanitários com que o mundo se debate, cuja responsabilidade recai também na Assembleia Geral da ONU⁴⁶. Sem dúvida, um desses problemas é o que resulta da resposta a acidentes e desastres, os quais, como vimos no capítulo anterior, assumem cada vez mais periculosidade, abrangência e desgaste, prologando-se durante décadas e pondo em causa o desenvolvimento e o progresso humanos.

3.1.1 A Década Internacional para a redução de Desastres Naturais

A Assembleia Geral das Nações Unidas designou a década de 1990 como a *Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais*. De acordo com a Resolução 42/169 de 11 de Dezembro de 1987, esta decisão foi essencialmente devida aos seguintes fatores⁴⁷:

- Os Desastres Naturais, como terremotos, tempestades (ciclones, furacões, tornados, tufões), tsunamis, inundações, deslizamentos de terra, erupções vulcânicas, incêndios florestais e outras calamidades de origem natural, tinham atingido cerca de 3 milhões de pessoas em todo o mundo nas últimas duas décadas e provocado danos imediatos superiores a 23 bilhões de dólares;

⁴⁶ Ibidem, Artigo 11, nº 1

⁴⁷ Resolução 42/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

- Os efeitos de tais Desastres podem danificar muito severamente a frágil infraestrutura económica dos países menos desenvolvidos, dificultando o seu processo de desenvolvimento;
- Entre os Desastres de origem natural, a seca e a desertificação vinham causando enormes prejuízos, especialmente em África, onde as secas ameaçavam mais de 20 milhões de pessoas, tirando a vida a milhões;
- O sistema das Nações Unidas é responsável por promover a cooperação internacional no estudo de Desastres Naturais de origem geofísica e o desenvolvimento de técnicas para mitigar os riscos daí decorrentes, bem como por coordenar o socorro, a preparação e a prevenção de Catástrofes, incluindo a previsão e o alerta precoce;
- Uma ação internacional concertada para a redução de Catástrofes Naturais no decurso dos anos 90 poderia originar um verdadeiro impulso para uma série de medidas concretas a nível nacional, regional e internacional.

Assim, a *Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais* teve início a 1 de Janeiro de 1990, após a adoção da Resolução 44/236 de 22 de Dezembro de 1989. O seu propósito era o de reduzir, através de ação internacional concertada, especialmente em países em desenvolvimento, a perda de vidas, danos à propriedade e perturbações sociais e económicas causadas por Desastres Naturais como terremotos, tempestades, tsunamis, inundações e deslizamentos de terra, erupções vulcânicas, incêndios florestais, infestações, seca e desertificação entre outros. Os principais objetivos definidos para esta década eram⁴⁸:

⁴⁸ Resolução 44/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

1. Melhorar a capacidade de cada país para mitigar os efeitos dos Desastres Naturais de maneira rápida e eficaz, prestando especial atenção à assistência aos países em desenvolvimento no que respeita à avaliação do potencial de danos causados, estabelecimento de sistemas de alerta antecipado e estruturas resistentes a Desastres;
2. Elaborar diretrizes e estratégias apropriadas para aplicar os conhecimentos científicos e técnicos existentes, levando em consideração a diversidade cultural e económica entre as Nações;
3. Fomentar esforços científicos e de engenharia destinados a colmatar lacunas críticas no conhecimento, a fim de reduzir a perda de vidas e propriedades;
4. Divulgar informações técnicas novas e existentes relacionadas com medidas de avaliação, previsão e mitigação de Desastres Naturais;
5. Desenvolver medidas para a avaliação, previsão, prevenção e mitigação de Desastres Naturais por meio de programas de assistência técnica e transferência de tecnologia, projetos de demonstração, educação e treino, adaptados a Desastres e locais específicos, e avaliar a eficácia desses programas.

3.1.2 A Conferência de Yokohama 1994

Como resultado da iniciativa da *Década Internacional para a redução de Desastres Naturais*, surgiu a primeira *Conferência Internacional sobre Desastres Naturais*, em Yokohama, Japão, de 23 a 27 de Maio de 1994. A Conferência adotou a “Estratégia de Yokohama e o Plano de Ação para um Mundo mais Seguro: Diretrizes para Prevenção, Preparação e Mitigação de Desastres Naturais” e o seu conteúdo foi assumido pela Assembleia Geral da ONU, enfatizando a importância de prevenir a ocorrência de Desastres pelo desenvolvimento de ações prévias de preparação e redução das suas consequências, caso ocorram, ou seja pela mitigação dos impactos.

Esta Conferência alertou o mundo para as crescentes perdas humanas e danos causados por Desastres e enfatizou a importância de trabalhar em espírito de parceria para construir um mundo mais seguro, com base em interesses comuns, igualdade soberana e responsabilidade compartilhada para salvar vidas humanas, proteção dos recursos humanos e naturais, do ecossistema e do patrimônio cultural.

Assim, foram estabelecidos dez princípios fundamentais nesta Conferência⁴⁹:

1. A Avaliação do Risco é um passo necessário para a adoção de políticas e medidas adequadas e bem sucedidas de redução de desastres.
2. A prevenção e a preparação para responder aos Desastres são de importância primordial na redução das suas consequências.
3. A prevenção e a preparação para Desastres devem ser consideradas aspetos integrantes da política de desenvolvimento e planeamento a níveis nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional.
4. O desenvolvimento e o fortalecimento de capacidades para prevenir, reduzir e mitigar Desastres é uma área prioritária a ser abordada durante a Década, de modo a fornecer uma base sólida para as atividades do seu acompanhamento.
5. Os Avisos antecipados de Desastres iminentes e da sua disseminação efetiva através da utilização das telecomunicações, incluindo os serviços de transmissão pública, são fatores chave para uma prevenção e preparação bem sucedidas de Desastres.

⁴⁹ UN (1994), *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*, p.8.

6. As medidas preventivas são mais eficazes quando envolvem a participação a todos os níveis, desde a comunidade local, passando pelo Governo nacional, até aos níveis regional e internacional.
7. A vulnerabilidade pode ser reduzida pela aplicação de projetos e padrões de desenvolvimento adequados, focados em grupos alvo, através de educação e treino apropriados de toda a comunidade.
8. A Comunidade internacional aceita a necessidade de partilhar a tecnologia necessária para prevenir, reduzir e mitigar o Desastre. Isso deve ser disponibilizado gratuitamente e de maneira oportuna como parte integrante da cooperação técnica.
9. A proteção ambiental como componente do desenvolvimento sustentável consistente com a redução da pobreza é imperativa na prevenção e mitigação de Desastres Naturais.
10. Cada país tem a responsabilidade primária de proteger a sua população, infraestruturas e outros bens nacionais do impacto de Desastres Naturais. A Comunidade internacional deve demonstrar forte determinação política, necessária para mobilizar recursos adequados e fazer uso eficiente dos recursos existentes, tanto financeiros como científicos e tecnológicos.

Na definição da Estratégia de Yokohama concluiu-se que os Desastres Naturais continuam a aumentar, não só em magnitude mas também em frequência e impacto económico, e que, apesar dos fenómenos naturais que os causam estarem fora do controlo humano, a vulnerabilidade é muitas vezes resultado da atividade humana. Assim, a sociedade deve reconhecer e fortalecer os métodos tradicionais e explorar novas formas de viver com o Risco, para conseguir estar preparada para tomar medidas urgentes de prevenção e redução dos efeitos de tais Desastres. Tomou-se consciência de que a

prevenção é melhor do que a resposta aos Desastres e de que o alcance das metas e objetivos da Década, conforme adotados pelas Resoluções pertinentes da Assembleia Geral, resultaria em grande redução das perdas. Isto exige uma participação maximizada a nível da Comunidade, que permita mobilizar recursos e conhecimentos locais na aplicação de medidas preventivas.

Quando esta Conferência foi realizada, aproximava-se o ponto médio da *Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais*. Assim, a Conferência Mundial identificou, com base em relatórios nacionais e discussões técnicas, as seguintes principais realizações e fracassos dos primeiros anos desta Década⁵⁰:

- A consciência dos potenciais benefícios da redução de Desastres é ainda limitada a círculos especializados e não foi ainda comunicada com sucesso a todos os setores da sociedade, em particular aos formuladores de políticas e ao público em geral. Isso deve-se à falta de atenção para a questão, comprometimento e recursos insuficientes para atividades de divulgação em todos os níveis;
- Durante os primeiros anos da Década, as atividades em treino, aplicações técnicas e pesquisa a nível local, nacional e internacional, e em cooperação regional, tiveram resultados positivos em algumas regiões na redução de perdas por Desastres;
- A criação do quadro organizacional solicitado pela Assembleia Geral, que inclui Comitês Nacionais da Década e Pontos Focais e, a nível internacional, o Conselho Especial de Alto Nível, o Comité Científico e Técnico e o Secretariado da Década, estabeleceram a base para intensificar os esforços preventivos e de preparação na segunda metade da Década;

⁵⁰ Ibidem, p.10.

- Esses novos esforços no campo da redução de Desastres não têm sido sistematicamente integrados em políticas multilaterais e bilaterais de desenvolvimento;
- Os programas e instalações de educação e treino para pessoas profissionalmente envolvidas e para o público em geral não foram suficientemente desenvolvidos, com foco nas formas e meios de reduzir os desastres; também, o potencial dos meios de informação, da indústria, da comunidade científica e do setor privado em geral não foi suficientemente mobilizado;
- Nem todas as Entidades do sistema das Nações Unidas contribuíram para a implementação da Década, como era desejado pela Assembleia Geral quando adotou a sua Resolução 44/236⁵¹; nos últimos anos, a ênfase voltou principalmente a ser colocada na resposta a Desastres, tanto dentro das Nações Unidas como fora; isso desacelerou a dinâmica da fase inicial da Década, baseada no consenso da importância fundamental da ação preventiva;
- Vários resultados positivos foram alcançados durante os primeiros anos da Década, embora de forma desigual, e não da forma concertada e sistemática que estava prevista pela Assembleia Geral; essas conquistas devem ser reconhecidas, consolidadas e aceleradas, só assim podendo a Década alcançar as suas metas e objetivos e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura global de prevenção;
- Existe uma forte necessidade de fortalecer a resiliência e autoconfiança das comunidades para lidar com Desastres Naturais, através do reconhecimento e propagação dos seus conhecimentos, práticas e valores tradicionais como parte das atividades de desenvolvimento;

⁵¹ Resolução 44/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

- A experiência demonstrou que, embora não faça parte do mandato da Década, o conceito de redução de Desastres deve ser alargado para cobrir outras situações de Catástrofe, incluindo Desastres Ambientais e Tecnológicos, e suas inter-relações que podem ter um impacto significativo nos sistemas sociais, económicos, culturais e ambientais, em especial nos países em desenvolvimento.

Deste modo, com base na adoção dos Princípios e na avaliação do progresso realizado durante a primeira metade da Década, formulou-se uma *Estratégia para Redução de Desastres* centrada no objetivo de salvar vidas humanas e proteger a propriedade. A Estratégia apela a uma implementação acelerada de um Plano de Ação, a ser desenvolvido a partir dos seguintes pontos⁵²:

- Desenvolvimento de uma cultura global de prevenção como componente essencial de uma abordagem integrada para a redução de Desastres;
- Adoção de uma política de autossuficiência em cada país e comunidade vulnerável, incluindo capacitação, alocação e uso eficiente de Recursos;
- Educação e treino em prevenção, preparação e mitigação de Desastres;
- Desenvolvimento e fortalecimento de recursos humanos, de capacidade material e de capacidade de Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento para redução e mitigação de Desastres;
- Melhoria da consciencialização em comunidades vulneráveis, através de um papel mais ativo e construtivo dos *media* em relação à redução de Desastres;
- Envolvimento e participação ativa das pessoas na redução, prevenção e preparação para Desastres, levando a uma melhor gestão de riscos;

⁵² UN (1994), *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World – Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*, p.12.

- Melhor avaliação de risco, através de uma monitorização mais ampla e de uma maior comunicação de previsões e avisos;
- Melhor coordenação e cooperação entre as atividades nacionais, regionais e internacionais de pesquisa sobre Desastres, nas universidades, organizações regionais e sub-regionais e outras instituições técnicas e científicas, tendo em mente que as ligações entre causas e efeitos, inerentes a todos os tipos de Desastres, devem ser investigados através de pesquisa interdisciplinar;
- Atribuir maior prioridade à compilação e intercâmbio de informações sobre redução de Desastres Naturais, especialmente nos níveis regional e sub-regional, mediante o fortalecimento dos mecanismos existentes e melhor uso das técnicas de comunicação;
- Integração do setor privado nos esforços de redução de Desastres através da promoção de oportunidades de negócios;
- Promoção do envolvimento de Organizações Não-Governamentais na gestão de riscos naturais, em particular daquelas que lidam com questões ambientais;
- Fortalecimento da capacidade do sistema das Nações Unidas para ajudar na redução de perdas decorrentes de Desastres Tecnológicos, Naturais e relacionados, incluindo coordenação e avaliação de atividades através da Década e outros mecanismos.

Se pretendermos sintetizar as três ideias chave contidas na *Estratégia de Yokohama* elas parecem poder consubstanciar-se na necessidade de Prevenção para evitar desgastes desnecessários, na importância do desenvolvimento de sistemas de alerta que permitam uma resposta mais oportuna e adequada e na criação de estruturas que possam mitigar as consequências. A AG da ONU acrescentou-lhes a necessidade de promover uma cultura

de consciencialização geral sobre as incidências destes Desastres, em que aos Acidentes Naturais se devem juntar os Desastres Tecnológicos e outros.

3.1.3 A Conferência de Hyogo 2005

A *Segunda Conferência Mundial sobre Redução de Desastres* foi realizada de 18 a 22 de Janeiro de 2005 em Kobe, Hyogo, igualmente no Japão, de que resultou o “Enquadramento de Hyogo para a Ação 2005-2015” e a adoção de um Plano de Ação.

A revisão do progresso feito na implementação da Estratégia de Yokohama identificou grandes desafios para os anos seguintes, nomeadamente para promoção de ações mais sistemáticas para enfrentar os riscos de Desastres no contexto do desenvolvimento sustentável e construir resiliência através de capacidades nacionais e locais aprimoradas para gerir e reduzir riscos.⁵³ A revisão enfatiza a importância da minimização do risco de Desastres, sendo sustentada por uma abordagem mais proativa para informar, motivar e envolver as pessoas em todos os aspetos da redução do risco nas próprias comunidades locais. Podemos mesmo referir que a prioridade “nacional e local” à Redução do Risco de Desastres (RRD), e não apenas a Preparação para lhes responder quando acontecem, foi a mudança mais significativa. Foram encontradas lacunas nas seguintes áreas específicas:

1. Governação: estruturas organizacionais, legais e políticas;
2. Identificação, avaliação, monitorização e alerta antecipado de riscos;
3. Gestão do conhecimento e educação;
4. Redução dos fatores de risco subjacentes;

⁵³ UN (2005), *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, p. 2

5. Preparação para uma resposta e recuperação eficazes.

Assim, estas foram as áreas chave para o desenvolvimento do Quadro de Ação para a Década de 2005 a 2015. A Conferência adotou cinco prioridades de ação a seguir nesta Década, com base na revisão da Estratégia de Yokohama e nas deliberações da Conferência Mundial. Essas prioridades foram:

1. Assegurar que a redução do risco de Desastres é uma prioridade nacional e local, com uma forte base institucional na sua implementação.

Algumas das principais atividades definidas dentro desta prioridade foram:

- a) Apoiar a criação e o fortalecimento de mecanismos nacionais integrados de redução de riscos de Desastres, tais como plataformas nacionais multissetoriais, com responsabilidades designadas a níveis nacional e local, para facilitar a coordenação entre os setores;
- b) Adotar ou modificar, onde necessário, legislação para apoiar a redução do risco de Desastres, incluindo regulamentos e mecanismos que incentivem a conformidade e que promovam a realização de atividades de redução e mitigação de riscos;
- c) Avaliar as capacidades de recursos humanos existentes para a redução do risco de Desastres em todos os níveis e desenvolver Planos e Programas de capacitação para atender aos requisitos atuais e futuros;
- d) Promover a participação da comunidade na redução do risco de Desastres através da adoção de políticas específicas, promoção do trabalho em rede, gestão estratégica de recursos voluntários, atribuição de papéis e responsabilidades e delegação da autoridade e dos recursos necessários.

2. Identificar, avaliar e monitorizar os riscos de Desastres através do desenvolvimento dos chamados *early warnings*.

Dentro desta segunda prioridade, foram consideradas as seguintes atividades chave:

- a) Desenvolver sistemas de indicadores de risco de Desastres e vulnerabilidades, em escalas nacionais e subnacionais, que permitam aos decisores avaliar o impacto dos Desastres nas condições sociais, económicas e ambientais e disseminar os resultados para as populações em risco;
- b) Desenvolver sistemas de *early warning* centrados nas pessoas, em particular sistemas cujas advertências sejam oportunas e compreensíveis para aqueles em risco, que levem em consideração as características demográficas, de género, culturais e de subsistência das audiências alvo (incluindo orientação sobre como agir sobre alertas) e que apoiem as operações efetivas dos gestores de Desastres e outros decisores;
- c) Estabelecer, rever periodicamente e manter Sistemas de Informação como parte de Sistemas de Alerta Precoce, com vista a assegurar que ações rápidas e coordenadas sejam tomadas em casos de emergência;
- d) Apoiar o desenvolvimento e a melhoria de bases de dados relevantes e a promoção de intercâmbio e divulgação total e aberta de dados para fins de avaliação, monitorização e alerta antecipado, conforme apropriado, nos níveis internacional, regional, nacional e local;
- e) Cooperar regional e internacionalmente, conforme o caso, para avaliar e monitorizar os riscos regionais e transfronteiriços, trocar informações e fornecer alertas precoces.

3. Usar o conhecimento, inovação e educação para construir uma cultura de segurança e resiliência a todos os níveis.

Algumas das principais atividades contempladas dentro desta prioridade foram:

- a) Fornecer informações facilmente compreensíveis sobre os riscos de Desastres e opções de proteção, especialmente para os cidadãos em áreas mais críticas, de modo a encorajar e permitir que as pessoas tomem medidas para reduzir riscos e construir resiliência;
- b) Fortalecer as redes entre especialistas e gestores de Desastres, entre os setores e entre as regiões, e criar ou fortalecer procedimentos para usar os conhecimentos disponíveis quando as agências e outros atores importantes desenvolverem planos locais de redução de riscos;
- c) Atualizar e disseminar amplamente a terminologia padrão internacional relacionada com a redução do risco de Desastres, pelo menos em todos os idiomas oficiais das Nações Unidas, para a utilizar no desenvolvimento de programas e instituições, operações, pesquisas, currículos de treino e programas de informação pública;
- d) Promover a implementação de programas e atividades nas escolas para aprendizagem de como minimizar os efeitos dos perigos;
- e) Desenvolver métodos melhorados para avaliações de múltiplos riscos e análises socioeconômicas de custo-benefício das ações de redução de riscos, a todos os níveis, e incorporar esses métodos nos processos de tomada de decisão a níveis regional, nacional e local;
- f) Promover a atuação dos *media* no sentido de estimular uma cultura de resiliência a Desastres e um forte envolvimento da comunidade, em campanhas sustentadas de educação pública e consultas públicas em todos os níveis da sociedade.

4. Reduzir os fatores de risco subjacentes.

As atividades definidas como principais dentro desta prioridade foram:

- a) Incentivar o uso e a gestão sustentáveis dos ecossistemas, inclusive por meio de melhores atividades de planeamento e desenvolvimento do uso da terra para reduzir riscos e vulnerabilidades;
- b) Implementar abordagens integradas de gestão ambiental e de recursos naturais que incorporem a redução do risco de Desastres, incluindo medidas estruturais e não estruturais, como a gestão integrada de ecossistemas frágeis;
- c) Incorporar medidas de redução de risco de Desastres em processos de recuperação pós-Catástrofe e de reabilitação; usar oportunidades durante a fase de recuperação para desenvolver capacidades que reduzam o risco de Desastres a longo prazo, inclusive compartilhando conhecimentos, conhecimentos e lições aprendidas;
- d) Promover o desenvolvimento de mecanismos de compartilhamento de riscos financeiros, particularmente seguros contra Desastres;
- e) Incorporar considerações de risco de Desastres em procedimentos de planeamento para grandes projetos de infraestruturas, incluindo critérios para aprovação e implementação de tais projetos e considerações com base em avaliações de impacto social, económico e ambiental.

5. Fortalecer a preparação para Desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis.

Dentro desta prioridade, distinguem-se as seguintes atividades chave:

- a) Fortalecer a política, as capacidades técnicas e institucionais na gestão de Desastres regionais, nacionais e locais, incluindo as relacionadas com tecnologia, treino e recursos humanos e materiais;

- b) Promover e apoiar o diálogo, intercâmbio de informações e coordenação entre alerta precoce, redução de risco de desastres, resposta a desastres, desenvolvimento de outras agências e instituições relevantes em todos os níveis, com o objetivo de promover uma abordagem holística para a redução do risco de desastres;
- c) Preparar, rever e atualizar periodicamente planos e políticas de prontidão e contingência para Desastres em todos os níveis, com foco particular nas áreas e grupos mais vulneráveis.

Esta segunda Conferência Internacional, igualmente assumida pela AG da ONU, evidenciou a tendência que se iria consolidar no futuro, concretamente a de antecipação. Passou a falar-se sobretudo da necessidade da redução do risco de Desastres sustentada por uma abordagem mais proativa. A Redução do Risco de Desastres passou a ser referida como prioridade nacional e regional, sendo a criação ou reforço de “mecanismos nacionais integrados para a redução do Risco de Desastres” afirmada como atividade chave dos Estados, os quais deveriam ter uma abordagem de natureza multisetorial para facilitar a coordenação nacional, tal como de resto já requerido pelos Conselho Económico e Social e pela AG da ONU⁵⁴.

Ainda no campo da antecipação, foi significativamente debatido e recomendado o desenvolvimento dos chamados *early warnings*, com a criação de “mapas de risco” atualizados periodicamente e de disseminação alargada, contendo a informação necessária para permitir a adoção de decisões pelo público em geral e pelas comunidades interessadas.

⁵⁴ UN (2005), *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, p. 6 Footnote 10.

Estávamos em 2005 e, apenas como elemento de referência, vale a pena notar que o primeiro “Mapa de Risco” conhecido em Portugal foi criado em Janeiro de 2014, designado por “Avaliação Nacional de Risco”⁵⁵, elaborada de acordo com as *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management* de 2010, produzidas pela Comissão Europeia⁵⁶.

Se podemos destacar uma diferença essencial entre as duas Conferências Internacionais das NU, parece-nos ser a passagem de uma “cultura global de prevenção” para a cultura da “redução do risco de desastres”, que deve passar a ser “uma prioridade nacional e local, com uma forte base institucional na sua implementação.” Tarefa que implica a criação de mecanismos nacionais integrados de redução de riscos de Desastres, com responsabilidades designadas a níveis nacional e local para facilitar a coordenação entre os setores, a adoção de legislação para apoiar a redução do risco e o desenvolvimento de planos e programas próprios para a sua redução. O que mudou, portanto, foi a passagem para uma cultura de antecipação que trata da prevenção de “riscos”, isto é, das pré-condições para que os sinistros aconteçam, mas sobretudo para uma cultura de ação em sistemática, em que os responsáveis assumem em permanência a responsabilidade para em continuidade procurarem reduzir as condições que possam levar ao “risco” e não apenas à melhor resposta quando os acontecimento se verificam. Quando se pensa numa área como a nossa floresta, esta abordagem faz toda a diferença. Entre um tratamento aleatório das causas que provocam o risco e que tem levado aos resultados conhecidos, ou um conjunto de medidas sistemáticas, articuladas e de curto, médio e longo prazo, cujos resultados positivos se adicionam, vai possivelmente a distância entre o sucesso dos restantes países do sul da Europa e de Portugal.

⁵⁵ ANPC (2014), Avaliação Nacional de Risco.

⁵⁶ Comissão Europeia (2010), *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*.

É de salientar que a primeiro Estudo de Risco em Portugal data de 2014 e que dele não decorreram medidas sistemáticas que provoquem a redução dos riscos. A *Conferência de Sendai*, que abordamos a seguir, apenas reiterou a necessidade de fortalecer a gestão do risco de desastres.

3.1.4 A Conferência de Sendai 2015

A Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução do Risco de Desastres realizou-se de 14 a 18 de Março de 2015 em Sendai, Miyagi, Japão, onde foi aprovado o “Enquadramento de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015 – 2030”, igualmente assumido pela AG da ONU, tal como os anteriores.

Com a adoção do “Enquadramento para a Ação de Hyogo” de 2005, foram alcançados progressos na redução do risco de Desastres a nível local, regional, nacional e global, o que levou a uma diminuição da mortalidade no caso de algumas situações perigosas. Este Quadro de Ação foi um instrumento importante para aumentar a conscientização pública e institucional, gerando compromisso político e focalizando ações de uma ampla gama de interessados em todos os níveis. No entanto, neste período entre 2005 e 2015, os Desastres continuaram a afetar o bem-estar e segurança das pessoas em vários países e comunidades e causaram grandes perdas.

Assim, após esta década, continuava a ser urgente antecipar, planear e reduzir o risco de Desastres, para proteger mais efetivamente pessoas, comunidades e países e os seus meios de subsistência, saúde, herança cultural, ativos socioeconómicos e ecossistemas, e assim fortalecer a sua resiliência.⁵⁷ A cooperação internacional, regional, sub-regional e transfronteiriça continua a ser fundamental para apoiar os esforços dos Estados, as suas

⁵⁷ UNISDR (2015) *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, p.10

autoridades nacionais e locais, bem como as comunidades e empresas, para reduzir o risco de Desastres. Os mecanismos existentes devem ser fortalecidos para fornecer apoio efetivo e alcançar uma melhor implementação.

Concluiu-se que, apesar do Quadro de Ação de Hyogo ter contribuído para a redução do risco de Desastres, a sua implementação demonstrou algumas lacunas na abordagem dos fatores subjacentes de risco de Desastres, na formulação de metas e prioridades de ação, na necessidade de promover a resiliência a Desastres e na garantia de meios adequados de implementação. Estas lacunas indicam a necessidade de desenvolver uma estrutura que os Governos e partes interessadas relevantes possam implementar de forma complementar e de apoio, que ajude a identificar os riscos de Desastres a serem gerenciados e direcione o investimento para melhorar a resiliência.

Assim, para reduzir o risco de Desastres, demonstrou-se necessário abordar os desafios existentes e preparar os desafios futuros, concentrando-se na avaliação e compreensão do risco de Desastres e compartilhando estas informações. Era importante fortalecer a gestão e a coordenação do risco de Desastres entre instituições e setores relevantes e a participação plena e significativa das partes interessadas relevantes nos níveis apropriados. Era também importante melhorar os sistemas de alerta precoce com múltiplos perigos, preparação, resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução.

O Quadro de Ação de Sendai teve o objetivo de ser aplicado ao risco de todos os tipos de Desastres: de pequena e grande escala, frequentes e infrequentes, causados por perigos naturais ou provocados pelo homem. O propósito é orientar o gerenciamento de risco de Desastres em todos os níveis e setores.

O presente Quadro de Ação propôs-se a alcançar o seguinte resultado entre 2015 e 2030:

“The substantial reduction of disaster risk and losses in lives, livelihoods and health and in the economic, physical, social, cultural and environmental assets of persons, businesses, communities and countries.”⁵⁸

Para atingir o resultado citado, o objetivo a perseguir deveria ser:

“Prevent new and reduce existing disaster risk through the implementation of integrated and inclusive economic, structural, legal, social, health, cultural, educational, environmental, technological, political and institutional measures that prevent and reduce hazard exposure and vulnerability to disaster, increase preparedness for response and recovery, and thus strengthen resilience.”⁵⁹

No seguimento da experiência adquirida com a implementação do Quadro de Ação de Hyogo, e para atingir os resultados acima descritos, foram estabelecidas as seguintes prioridades em Sendai:

i) Conscientização do risco dos desastres:

O conhecimento do risco e das suas características pode ser aproveitado para fins de avaliação do risco pré-Desastre, para prevenção e mitigação e para o desenvolvimento e implementação de preparação adequada e resposta efetiva a Desastres.

Dentro desta primeira prioridade, foram definidas as seguintes medidas, entre outras:

- Promover a análise, gestão e uso de dados relevantes e informações práticas e assegurar a sua divulgação, tendo em conta as necessidades das diferentes categorias de utentes, conforme o caso;

⁵⁸ Ibidem, p.12

⁵⁹ Ibidem, p.12

- Avaliar sistematicamente, registrar, compartilhar e contabilizar publicamente as perdas por Desastres e compreender os impactos económicos, sociais, de saúde, educação, meio ambiente e património cultural, conforme apropriado, no contexto de exposição específica a eventos e informações de vulnerabilidade;
- Promover o acesso em tempo real a dados confiáveis, utilizar informações espaciais e *in situ*, incluindo Sistemas de Informação Geográfica, e usar inovações em tecnologias da informação e comunicação para aprimorar ferramentas de medição e de recolha e análise de dados;
- Promover a incorporação de conhecimentos sobre riscos de Desastres, incluindo prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e reabilitação, na educação formal e não formal, bem como na educação cívica a todos os níveis e na educação e formação profissional;
- Promover a realização de pesquisas abrangentes sobre Desastres com múltiplos riscos e o desenvolvimento de avaliações e mapas regionais de riscos de Desastres, incluindo cenários de mudanças climáticas;
- Apoiar o desenvolvimento de sistemas e serviços locais, nacionais, regionais e globais de fácil utilização para o intercâmbio de informações sobre boas práticas, tecnologias de redução de riscos de Desastres fáceis de usar e económicas, e lições aprendidas sobre políticas, planos e medidas para redução do risco de Desastres;
- Melhorar o trabalho científico e técnico sobre redução de riscos de Desastres e a sua mobilização através da coordenação das redes existentes e instituições de pesquisa científica, em todos os níveis e regiões, com o apoio do Grupo de Assessoria Científica e Técnica para Redução de Risco de Desastres das Nações Unidas.

ii) Fortalecer a gestão do risco de Desastres para melhorar a gestão de crises:

O fortalecimento da gestão do risco de Desastres para a prevenção, mitigação, prontidão, resposta, recuperação e reabilitação é necessária e estimula a colaboração e parceria entre os mecanismos e instituições para a implementação de instrumentos relevantes para redução de risco de Desastres e desenvolvimento sustentável.

Para atingir esta prioridade, é importante⁶⁰:

- Integrar a redução de riscos de Desastres em todos os setores e promover a coerência e desenvolvimento adicional, conforme apropriado, das estruturas nacionais e locais de leis, regulamentos e políticas públicas que, ao definir papéis e responsabilidades, orientam o público e sectores privados para: (i) abordar o risco de Desastres em serviços e infraestruturas públicos, geridos ou regulamentados; (ii) promover e fornecer incentivos, conforme relevante, para ações de pessoas, famílias, comunidades e empresas; (iii) reforçar os mecanismos e iniciativas relevantes para a transparência do risco de Catástrofes, que podem incluir incentivos financeiros, iniciativas de sensibilização pública e de formação, requisitos de apresentação de relatórios e medidas jurídicas e administrativas; (iv) implementar estruturas de coordenação e organizacionais;
- Adotar e implementar estratégias e planos nacionais e locais de redução de risco de Desastres, em diferentes prazos, com metas, indicadores e prazos, visando prevenir a criação de riscos, a redução do risco existente e o fortalecimento da resiliência económica, social, sanitária e ambiental;
- Capacitar as autoridades locais, conforme apropriado, através de meios regulatórios e financeiros para trabalhar e coordenar com a sociedade civil,

⁶⁰ Ibidem, p.117

comunidades e povos indígenas e migrantes na gestão do risco de Desastres a nível local;

- Orientar a ação no nível regional mediante estratégias regionais e sub-regionais acordadas e mecanismos de cooperação para a redução do risco de desastres, conforme apropriado, à luz do presente Quadro, a fim de promover um planeamento mais eficiente, criar sistemas de informação comuns e trocar boas práticas e programas de cooperação e desenvolvimento de capacidades, em especial para abordar os riscos de Catástrofes comuns e transfronteiriças;
- Promover o fortalecimento de mecanismos voluntários internacionais para a monitorização e avaliação dos riscos de Desastres, incluindo dados e informações relevantes, conforme o caso, aproveitando a experiência do *Hyogo Framework for Action Monitor*. Tais mecanismos podem promover o intercâmbio de informações não sensíveis sobre os riscos de Desastres para os órgãos governamentais nacionais relevantes e as partes interessadas no desenvolvimento social e económico sustentável.

iii) Investir na redução do risco de Desastres para melhorar a resiliência:

O investimento público e privado na prevenção e redução de riscos de Desastres por meio de medidas estruturais e não estruturais é essencial para melhorar a resiliência económica, social, de saúde e cultural das pessoas, comunidades, países e os seus bens, bem como do meio ambiente.

Para atingir esta prioridade, destacam-se as seguintes medidas:

- Alocar os recursos necessários, incluindo finanças e logística, conforme apropriado, em todos os níveis de administração para o desenvolvimento e implementação de estratégias, políticas, planos, leis e regulamentos de redução de riscos de Desastres em todos os setores relevantes;

- Promover a resiliência ao risco de Desastres nos locais de trabalho através de medidas estruturais e não estruturais;
- Promover a integração de avaliações de risco de Desastres no desenvolvimento e implementação de políticas de uso da terra, incluindo planeamento urbano, avaliações de degradação da terra e habitação informal e não permanente, e o uso de diretrizes e ferramentas de acompanhamento informadas por mudanças demográficas e ambientais previstas;
- Incentivar a adoção de políticas e programas que abordem a mobilidade humana induzida por Desastres para fortalecer a resiliência das pessoas afetadas e das comunidades anfitriãs, de acordo com as leis e circunstâncias nacionais;
- Promover a coerência entre sistemas, setores e organizações relacionados ao desenvolvimento sustentável e à redução do risco de Desastres nas suas políticas, planos, programas e processos;
- Promover a cooperação entre entidades académicas, científicas e de pesquisa e o setor privado para desenvolver novos produtos e serviços para ajudar a reduzir o risco de Desastres, em particular produtos e serviços que ajudem os países em desenvolvimento e os desafios específicos que estes enfrentam;
- Promover e apoiar a colaboração das partes interessadas públicas e privadas relevantes para aumentar a resiliência dos negócios aos desastres.

iv) Melhorar a preparação para responder a Desastres:

É fundamental uma maior preocupação com a fase de preparação de resposta a Desastres. Antecipar eventos, integrar a redução de riscos na preparação de respostas e garantir que as capacidades estão em vigor para uma resposta e recuperação eficazes a todos os níveis, através das lições aprendidas com Desastres anteriores.

Dentro desta última prioridade do Quadro de Ação de Sendai, salientam-se, de entre outras, as seguintes medidas:

- Investir, desenvolver e fortalecer os chamados *early warning systems*, assim como os mecanismos de comunicação de risco e emergência e as tecnologias e sistemas de informação e monitorização de risco; todos estes sistemas devem ser desenvolvidos por meio de um processo participativo e devem ser adequados às necessidades dos usuários; deve ser promovida a aplicação de equipamentos e instalações de aviso prévio simples e de baixo custo;
- Estabelecer centros comunitários para a promoção da conscientização pública e para o armazenamento de materiais necessários para implementar atividades de resgate e socorro;
- Adotar políticas públicas e ações que apoiem o papel dos servidores públicos para estabelecer ou fortalecer mecanismos e procedimentos de coordenação e financiamento para assistência humanitária e planejar e preparar a recuperação e a reconstrução pós-desastre;
- Formar e treinar a força de trabalho existente e os trabalhadores voluntários na resposta a Desastres e fortalecer as capacidades técnicas e logísticas para assegurar uma melhor resposta em situações de emergência;
- Considerar a recolocação de instalações e infraestruturas públicas em áreas fora da faixa de risco, sempre que possível, no processo de reconstrução pós-desastre, em consulta com as pessoas envolvidas, conforme apropriado;
- Estabelecer um mecanismo de registo de casos e um banco de dados de mortalidade causada por Desastres, a fim de melhorar a prevenção de Desastres futuros;

- Melhorar os mecanismos internacionais, como a *Plataforma Internacional de Recuperação*, para compartilhar experiências e lições aprendidas entre os países e todas as partes interessadas relevantes;
- Promover o desenvolvimento e disseminação de instrumentos, como normas, códigos, guias operacionais e outros instrumentos de orientação, para apoiar a ação coordenada na prontidão e resposta a Desastres, facilitar o intercâmbio de informações sobre lições aprendidas e desenvolver melhores práticas e programas de reconstrução pós-Desastre.

A RRD passou a constar no título deste documento e a constituir a tarefa crítica para os Estados e Comunidades Locais, cujas ações passaram a ser extensivas a todos os *stakeholders*, ou seja, a todos os interessados sejam do setor político, económico ou social, de nível nacional regional ou local. E esta atividade, a RRD, a ter como orientação a integração de todos os setores e a implementação de estratégias e planos nacionais e locais de redução de risco de Desastres, em diferentes prazos, com metas e prazos específicos.

A título de exemplo, e parecendo seguir adequadamente o normativo e recomendações atrás referidas, no caso do Reino Unido, como iremos ver a seguir, a “Avaliação Nacional de Risco” passou a constituir uma atividade sistemática e multissetorial, cobrindo todos os tipos de perigo desde os Desastres Naturais, aos Acidentes dos vários tipos, até aos ataques maliciosos, sendo desenvolvida por uma entidade superior do Governo, responsável também pela distribuição dos riscos definidos pelas áreas setoriais do Governo que passam a assumir o *ownership* do risco e a promover as medidas, também sistemáticas, para conduzir à sua redução.

3.1.5 Diretrizes das NU para a elaboração da ANRD

Considerando o conteúdo das Conferências Internacionais, o Gabinete das NU para a Redução do Risco de Desastres promoveu a elaboração de diretrizes sobre a Avaliação Nacional do Risco de Desastres (ANRD) destinadas a apoiar “a implementação nacional do Enquadramento de Sendai”⁶¹, e que se considera uma referência substantiva sobre a matéria. Para uma eficaz análise nacional de risco, segundo o Gabinete das NU para a Redução de Risco de Desastres, devem ser prosseguidas três etapas:

i) Definição de Objeto e Preparação

Nesta etapa, deve ser definido o que deve ser feito antes de começar o processo da ANRD, para garantir que o país em causa a implementa de forma eficaz. É importante identificar os principais interessados e desenvolver mecanismos de governação viáveis para a ANRD. Devem ser definidas funções e responsabilidades e também o âmbito temático da avaliação, traçar um plano de gestão de dados e avaliar as capacidades técnicas necessárias para uma implementação bem sucedida da ANRD. O produto final desta etapa preparatória são os termos de referência para iniciar o processo de avaliação.

ii) Análise de Risco

Esta etapa envolve uma análise de riscos realizada por uma equipa técnica, com base nos termos de referência desenvolvidos na etapa anterior.

iii) Utilização de resultados da ANRD para tomar decisões e desenvolver a gestão de risco de desastres

Nesta fase, vão ser utilizados os resultados obtidos na etapa anterior para desenvolver uma gestão de risco mais eficaz.

⁶¹ UNISDR (2017), *Words into Action Guidelines - National Disaster Risk Assessment.*, p. 2

Ao longo destas três etapas, devem estar presentes 10 elementos essenciais. Todos estes elementos devem ser lidos para obter uma imagem completa e permitir que um país implemente um processo de ANRD efetivo, ou seja, para produzir informações úteis para o desenvolvimento de uma gestão de risco de Desastres eficaz. Em seguida, enumeram-se os diferentes elementos e a etapa em que se encaixam.

Na primeira etapa:

- O Mecanismo de *Governance*

Uma ANRD bem-sucedida requer um sistema de múltiplas instituições, modalidades operacionais, políticas e uma estrutura legal para orientar, gerir, coordenar e supervisionar a sua implementação. Além disso, também requer a consulta, envolvimento e contribuição de uma ampla gama de partes interessadas.

- O Âmbito Geral e Técnico da ANRD

Nesta fase inicial é também muito importante definir claramente os objetivos da avaliação de risco, para produzir informações relevantes e úteis. Antes de iniciar a ANRD, deve ser realizado um estudo de viabilidade. Este deve definir o escopo da política, o escopo técnico e os limites estabelecidos pelos recursos técnicos, financeiros e políticos disponíveis para a avaliação. Isto irá depender da complexidade e da escala de um país e dos seus riscos.

- A elaboração do Plano de Gestão de Dados

A avaliação de risco é um processo extremamente intensivo e com uma diversidade enorme de dados. Neste caso, pode envolver a necessidade de acesso a informações de múltiplas partes interessadas, incluindo agências de mapeamento, ministérios

científicos e técnicos, universidades, instituições de pesquisa e setor privado. Portanto, é necessário desenvolver uma estratégia para organizar e gerir eficientemente os dados à medida que se tornam disponíveis, bem como para distribuir os resultados aos participantes e aos principais interessados. Assim, deve ser elaborado um Plano de Gestão de Dados e indicados os problemas críticos.

- O Desenvolvimento das Capacidades necessárias

Este elemento descreve o tipo de capacidades necessárias para implementar a ANRD. Este processo de implementação requer fortes capacidades administrativas, técnicas e financeiras. Depois de serem estabelecidos os mecanismos de governo e depois de ser definido o objeto da ANRD, é importante verificar se as capacidades existentes são suficientes para a implementação bem-sucedida desta Avaliação. Caso contrário, recomenda-se que a melhoria destas capacidades faça parte do estágio de preparação.

- A Elaboração dos Termos de Referência

Este elemento descreve a importância de desenvolver termos de referência abrangentes para gerenciar a implementação e entrega da ANRD.

Após o alcance da avaliação ter sido determinado, os termos de referência devem ser elaborados. Estes irão orientar o processo e fornecer a base para a alocação de recursos. Estes termos de referência devem indicar claramente o cronograma, os marcos e as entregas, os papéis e as responsabilidades das várias partes interessadas, bem como o orçamento dentro do qual o processo deve ser concluído e os resultados entregues.

Na segunda etapa:

- Utilização de métodos de Análise de Risco

Existem diferentes métodos e ferramentas disponíveis para Análise de Risco. Estes variam de métodos qualitativos (baseados nas percepções subjetivas de especialistas) a métodos semiquantitativos e quantitativos: análise de risco probabilística, análise determinística ou de cenários, análise histórica, etc. A seleção dos métodos a serem utilizados depende do propósito para que os resultados devem servir, dos recursos disponíveis e da importância do risco. Para uma gestão eficaz do risco de Desastres, é essencial ter uma compreensão da probabilidade de ocorrência dos riscos, interligações entre perigos e vulnerabilidades e comparação de diferentes tipos de risco.

- Principais considerações na condução da Análise de Risco

Este elemento descreve as principais considerações na condução de uma Análise de Risco, tais como a avaliação das capacidades de gestão de risco de Desastres, a determinação das fontes e determinantes de risco, impactos diretos e indiretos e o impacto das alterações climáticas.

- Comunicação dos resultados da Análise de Risco com as partes interessadas

Apresentar os resultados num formato que seja compreensível, relevante e útil para as partes interessadas é fundamental para o sucesso de uma Avaliação Nacional de Risco. Este elemento enfatiza a importância de usar uma variedade de ferramentas e métodos, como ferramentas geoespaciais e mapeamento, matrizes de risco, cenários, curvas de excedência de perdas e infográficos, para

preparar os resultados da análise e os comunicar de forma eficaz às partes interessadas.

Na terceira etapa:

- Facilitar o processo de avaliação e aplicação de resultados nas decisões de gestão de risco de Desastres

Os resultados da avaliação de risco são decisivos para a tomada de decisões sobre planos, ações e investimentos para gestão do risco de Desastres. Este elemento fornece uma visão geral da coordenação necessária entre a equipa técnica e as partes interessadas para compreender os resultados da ANRD. Os riscos devem ser avaliados por prioridades e esta avaliação deve ser aplicada ao escopo da política inicialmente definida na primeira etapa, na definição de objeto e preparação.

- Garantir a sustentabilidade a longo prazo do sistema de ANRD.

A primeira prioridade de ação do *Sendai Framework*, e a abordagem apresentada nestas Diretrizes, é ter em todos os países um sistema central bem estabelecido para medir e gerir o risco de Desastres. O sistema deve produzir as informações de risco necessárias para prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, para construir um futuro resiliente. Com um sistema de governo *multistakeholder*, o sistema central atualiza a ANRD em intervalos de alguns anos, conduz uma avaliação de risco específica se for necessário e mantém a central nacional de dados e informações de risco. Este elemento evidencia a importância dum plano de longo prazo recomendado para o sistema e avaliação nacional de risco de cada país.

No presente trabalho, vamos focar-nos na primeira fase desta ANRD e mais concretamente nas orientações relativas ao Mecanismo de *Governance*, uma vez que é o que consideramos ter maior relevância para o nosso estudo.

O Mecanismo de *Governance*

Com base na obra que temos vindo a analisar neste capítulo, “Words into Action Guidelines - National Disaster Risk Assessment, Governance System, Methodologies and Use of Results”, elaborada pela agência das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR)⁶², a importância da existência de um Mecanismo de *Governance* baseia-se nos seguintes pontos:

- i) Uma ANRD eficaz requer o envolvimento e a contribuição de uma grande variedade de partes interessadas, como órgãos governamentais, ministérios setoriais, o setor privado, a sociedade civil, etc. Muitas vezes, cada um destes grupos tem uma compreensão diferente do risco de Desastres, entrando em conflito uns com os outros. Assim, as partes interessadas comunicam a informação de risco de Desastre de forma diferente e têm diferentes requisitos institucionais e legais e diferentes níveis de recursos financeiros para se envolverem.
- ii) Uma ANRD bem sucedida necessita de um sistema de instituições, modalidades operacionais, políticas e de uma estrutura legal que oriente, coordene e gere a sua implementação. Os princípios de *good governance*, como a transparência, a responsabilidade, a eficiência e a capacidade de resposta, devem orientar o processo de implementação.

⁶² Ibidem, pp. 35-39

Assim, para que a estrutura de *Governance* da ANRD seja eficaz, é necessário que a divisão de papéis e responsabilidades de cada parte envolvida seja clara e concordante. Além disso, é necessário que exista um compromisso político de longo prazo durante o processo, uma vez que esta avaliação informa quais as decisões estratégicas mais adequadas para gestão de risco e a implementação dessas decisões requer uma estrutura de governo e financeira que seja forte e coesa.

O mecanismo de *Governance* é definido com base no objetivo último da ANRD. Por exemplo, uma avaliação que tenha como objetivo fornecer uma estratégia para a preparação de uma emergência nacional irá naturalmente ter uma agência líder diferente de avaliações destinadas a fornecer informações para uma estratégia abrangente de redução de riscos de Desastres, planejamento de desenvolvimento sustentável ou adaptação a mudanças climáticas.

Embora o contexto de governo de uma ANRD seja, como já referimos, orientado pelo objetivo final da avaliação, e possa ser diferente de país para país, existe um padrão geral de mecanismos de *Governance* de uma ANRD que define papéis e responsabilidades a várias entidades:

a) Agência Líder

A agência líder é aquela que coordena e supervisiona todo o processo e secretaria a Avaliação Nacional do Risco de Desastres. Pode ser qualquer um dos seguintes organismos:

- Agência Nacional de Proteção Civil / Agência Nacional de Redução de Risco de Desastres;
- Agência de Proteção Ambiental;
- Ministério da Administração Interna;

- Ministério do Planejamento e Desenvolvimento;
- Agência com um mandato amplo relacionado com gestão de riscos de Desastres;
- Gabinete do Primeiro Ministro.

b) Órgão de coordenação das várias Partes Interessadas

A implementação da ANRD é realizada por um órgão de coordenação especialmente estabelecido, que inclui uma variedade de partes interessadas, que irá utilizar os resultados da Avaliação para adaptar as suas medidas de gestão de risco de Desastres. É essencial incluir neste órgão todas as partes interessadas, quer do setor público, quer do setor privado, entidades que trabalham no planeamento da adaptação às mudanças climáticas, a sociedade civil, os *media* e também representantes do público em geral, para que todos trabalhem em conjunto e assim a Avaliação seja mais eficaz.

c) Comité Técnico

Um Comité Técnico multissetorial fornece aconselhamento científico durante todo o processo, conta com contribuições de especialistas e garante um nível adequado de qualidade científica da Avaliação de Risco. Esse comité deve assegurar a cooperação entre a ciência e a política. Deve ser constituído por um grupo multidisciplinar de especialistas reconhecidos, que compreendam as implicações técnicas e políticas das avaliações de risco nacionais, e como elas são usadas na gestão de riscos de Desastres. Este Comité, deve ter uma estrutura diversa, com o acesso a uma ampla rede de especialistas, de modo a que seja possível mobilizar rapidamente o aconselhamento necessário em questões técnicas específicas.

Concluimos que, qualquer que seja o Modelo de Governo escolhido, este deve ser adequado para implementar todas as etapas da Avaliação de Risco, incluindo:

- Identificação e envolvimento das partes interessadas;
- Elaboração de orçamento;
- Realização de controlo de qualidade;
- Definição de capacidades necessárias e distribuição de responsabilidades;
- Definição da metodologia;
- Identificação dos requisitos de gestão de dados;
- Supervisão da recolha de informações úteis.

Para o funcionamento eficaz deste Mecanismo de *Governance*, alguns acordos administrativos ou processuais devem ser celebrados e respeitados ao longo de todo o processo, o que, em alguns casos, já pode estar consagrado em bases jurídicas ou procedimentos operacionais. Estes acordos devem abranger as seguintes matérias:

- Funções e responsabilidades de cada parte interessada;
- Orçamento e duração da Avaliação Nacional de Risco;
- Condições para incluir ou excluir riscos específicos;
- Condições para a comunicação de dados relacionados com o risco (incluindo a atribuição de níveis de confidencialidade, se necessário) durante a Avaliação, entre seus parceiros (internamente) e entre um grupo maior de partes interessadas (externamente);
- Responsabilidade dos proprietários de risco ao receber os resultados.

Quanto às entidades nacionais que devem integrar este processo e o Mecanismo de *Governance*, podemos indicar como exemplo as seguintes:

- Gabinete do Primeiro Ministro (ou nível similar);
- Agência nacional de gestão de risco de Desastres;

- Ministério das Finanças, Ministério do Desenvolvimento e Planeamento, Ministério do Ambiente, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Infraestrutura e Serviços Públicos, Ministério da Defesa, etc.;
- Serviços de Emergência - proteção civil, incêndios e salvamento, assistência médica;
- Entidade Nacional de Estatística;
- Representantes das Autoridades Locais;
- A entidade nacional que lidera os esforços de adaptação às mudanças climáticas;
- Entidades nacionais que lideram o trabalho científico e de recolha de dados relacionadas com vários perigos, por exemplo agências meteorológica hidrológica, geológica, etc.;
- Universidades e instituições técnicas de áreas relevantes (por exemplo, departamentos científicos relevantes para vários perigos, engenharia estrutural e civil, ciências sociais, economia, dados geoespaciais, etc.);
- Representantes da sociedade civil, incluindo representantes de mulheres, crianças e outros grupos vulneráveis;
- Câmara de Comércio;
- Setor de Seguros.

O papel de cada parte interessada deve estar clarificado desde o início, de modo a personalizar as comunicações e interações de cada um. Dependendo das funções, as partes interessadas podem ser informadas, consultadas ou solicitadas para obter dados ou aconselhamento técnico, ou totalmente envolvidas para apoiar a implementação em diferentes etapas da Avaliação.

A figura seguinte apresenta, como referência, a estrutura de organização da ANR da Holanda, tornando bem perceptíveis os níveis envolvidos na sua governação, em sintonia com o modelo proposto pelas NU.

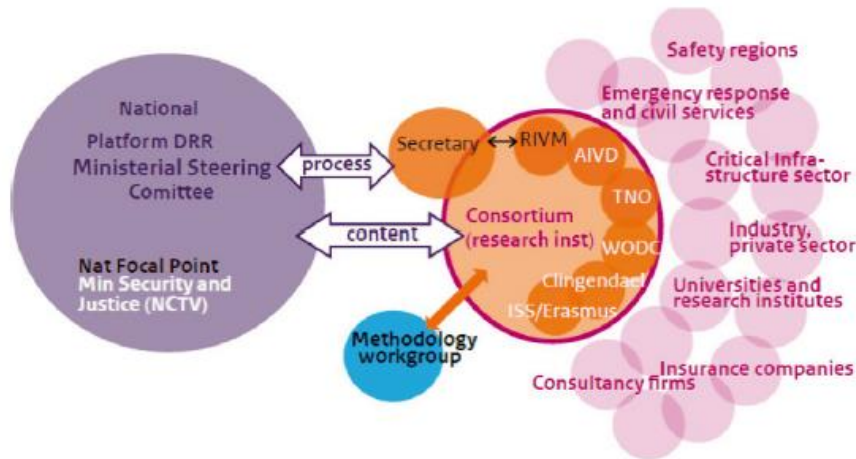


Figura 2: Estrutura de organização da Avaliação Nacional de Risco da Holanda

Fonte: Words into Action Guidelines on National and Local Platforms, 2017.

3.2 A Gestão de Crises, Desastres e Emergências na UE

3.2.1 Mecanismo de Proteção Civil da UE

A União Europeia possui uma diversidade significativa de instrumentos e capacidades que pode usar na gestão de crises. Esta possibilidade de intervenção confere ao Modelo de Gestão de Crises da UE uma das suas principais características e vantagens. A utilização simultânea desses instrumentos, civis e militares, acarreta, porém, grandes desafios ao nível da coordenação, elemento considerado como um dos maiores inconvenientes do próprio Modelo.⁶³

⁶³ Cruz, M., 2017, *O Modelo de Gestão de Crises da União Europeia*. *Revista de Ciências Militares*, pp. 117-144.

No âmbito da Gestão de Crises, o quadro institucional da UE atribui responsabilidades à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, sendo nesta última instituição que recai a maior parte das decisões.⁶⁴

No geral, o espaço de intervenção política da UE na Gestão de Crises e Emergências na sua vizinhança, ou com impacto na segurança internacional, é articulado em dois domínios:⁶⁵ a *Gestão de Crises na área da Segurança e Defesa*, que é da responsabilidade do Conselho Europeu e direcionada para a ação estratégica da segurança europeia, pela condução de ações no exterior⁶⁶; o *Mecanismo de Proteção Civil*, focado na gestão civil de Crises, Desastres e Emergências, onde quer que ocorram, mas prioritariamente no interior da UE, que procura coordenar os meios e recursos civis que desenvolvem tarefas neste âmbito, sendo sobretudo da responsabilidade da Comissão Europeia, embora as decisões finais sejam do Conselho.

Neste trabalho, tal como referimos em relação à ONU, vamos concentrar-nos essencialmente nos Desastres, ou seja, na resposta de emergência e gestão de riscos. Para isso, iremos basear-nos essencialmente no Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, aprovado pela Decisão nº 1313/2013/EU⁶⁷ de 17 de Dezembro de 2013, e nas Diretrizes para avaliação da capacidade de gestão de riscos (2015/C 261/03) da Comissão Europeia⁶⁸.

⁶⁴ Ibidem, p. 125

⁶⁵ Saraiva F., 2011, *A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO*, p.23

⁶⁶ Decorrendo da assunção das chamadas “missões de Petersberg” que tinham sido definidas numa Cimeira da UE em 1992 e que envolviam: “Humanitarian and rescue tasks, Peacekeeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.”

⁶⁷ Decisão Nº 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁶⁸ Comissão Europeia (2010), *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*

Face ao aumento tanto das Catástrofes Naturais como das Catástrofes de origem humana, uma abordagem integrada em matéria de Gestão de Catástrofes torna-se cada vez mais premente. Assim, a UE articulou-se de modo a apoiar e facilitar a coordenação das ações dos Estados Membros no domínio da proteção civil, no sentido de incrementar a eficácia das respostas de emergência e melhorar os sistemas de gestão de risco. Abordaremos em seguida as ações mais recentes e significativas para a presente Dissertação.

A nível da União Europeia, a ação relativa ao “estabelecimento de uma cooperação comunitária em matéria de proteção civil” foi iniciada pela Resolução do Conselho nº 87/C 176/01 de 25 de Junho de 1987 sendo continuada e aprofundada em 1989, 1990 e 1991 com outras Resoluções⁶⁹ mais abrangentes e desenvolvidas, em sintonia com o espírito da *Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais*, lançada pela Resolução 44/236 de 22 de Dezembro de 1989, cujos objetivos e formas de ação foram já descritos nesta Dissertação.

Em 2001, foi dado um passo significativo com a criação de um **Mecanismo de Proteção Civil** da Comunidade pela Decisão 2001/792/CE do Conselho⁷⁰, a qual foi reformulada pela Decisão 2007/779/CE⁷¹. Este Mecanismo, já mais elaborado, visou fazer face a situações de catástrofe dentro da UE, embora também possa ser ativado para dar resposta a Catástrofes fora da União.

Em termos de estrutura, o Mecanismo de Proteção Civil da UE é constituído por um Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CCRE), uma Capacidade Europeia de Resposta de Emergência (CERE) sob a forma de uma reserva comum voluntária de

⁶⁹ As Resoluções de 13 de Fevereiro de 1989, de 23 de Novembro de 1990 e de 8 de Julho de 1991, todas relativas “à cooperação comunitária em matéria de proteção civil”, em que se foi acrescentando ao objeto inicial de proteção contra as catástrofes naturais, as catástrofes provocada pelo ação do homem e as catástrofes tecnológicas.

⁷⁰ Decisão 2001/792/CE, do Conselho da União Europeia, de 23 de Outubro de 2001.

⁷¹ Decisão 2007/779/CE, do Conselho da União Europeia, de 8 de Novembro de 2007.

capacidades previamente disponibilizadas pelos Estados Membros, por peritos com a formação adequada, por um Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência (SCCIE), gerido pela Comissão, e por pontos de contacto nos Estados Membros.⁷²

De acordo com o artigo 1º da Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, o objetivo geral do Mecanismo de Proteção Civil da UE é o de “reforçar a cooperação entre a União e os Estados Membros e facilitar a coordenação no domínio da proteção civil, a fim de aumentar a eficácia dos sistemas que visam prevenir, preparar e responder a catástrofes naturais ou de origem humana”.

No artigo 3º daquela Decisão encontramos os objetivos específicos deste Mecanismo, nomeadamente:

- a) Alcançar um elevado nível de proteção contra as Catástrofes através da prevenção ou da redução dos respetivos efeitos potenciais e da promoção de uma cultura de prevenção, bem como do aperfeiçoamento da cooperação entre os serviços de proteção civil e outros serviços competentes;
- b) Elevar o grau de preparação, a nível dos Estados Membros e da União, para dar resposta às situações de catástrofe;
- c) Contribuir para a rapidez e a eficácia da resposta em caso de ocorrência ou de eminência de ocorrência de Catástrofes;
- d) Aumentar a sensibilização do público e a sua preparação para situações de catástrofe.

⁷² Decisão N° 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, ponto 12.

O Mecanismo de Proteção Civil da UE está preparado para ser utilizado em três fases essenciais: Prevenção, Preparação e Resposta.

Na primeira fase, de Prevenção, a Comissão toma medidas para melhorar a base de conhecimentos sobre os riscos de catástrofe e facilitar a partilha de conhecimentos, de melhores práticas e de informações, nomeadamente entre os Estados Membros expostos aos riscos comuns.

Na fase de Preparação, a Comissão promove medidas para o desenvolvimento e a melhor integração dos sistemas de alerta precoce dos Estados Membros, no sentido de contribuir para a maior rapidez das respostas de emergência e promover a interligação entre os sistemas nacionais de alerta/ alerta precoce e a sua articulação com o CCRE e o SCCIE.

Na última fase pretende-se uma Resposta efetiva, no caso de ocorrer uma Catástrofe dentro ou fora do território da União Europeia.

3.2.2 Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos

No seguimento da Decisão que criou o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, foram elaboradas as Diretrizes referidas (doravante “Diretrizes”⁷³) para proporcionar aos Estados Membros uma metodologia global e flexível, não vinculativa, para os ajudar a avaliar a sua própria capacidade de gestão de riscos

Neste capítulo vamos analisar essas “Diretrizes” para perceber como está organizada a metodologia.

⁷³ Comissão Europeia (2015), *Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos (2015/C 261/03)*.

As “Diretrizes” definem “capacidade de gestão de riscos” como a “capacidade de os Estados Membros ou as suas regiões reduzirem, adaptarem, ou minorarem para níveis neles aceitáveis, os riscos, o impacto e a probabilidade de uma Catástrofe, identificados nas suas avaliações de riscos.”⁷⁴ Cada Estado Membro, dentro do seu contexto específico e da sua situação no momento, determina o que entende por níveis aceitáveis de risco.

De acordo com as “Diretrizes”, a capacidade de gestão de riscos é avaliada em termos da capacidade técnica, financeira e administrativa de um Estado Membro, a nível nacional ou subnacional adequado, para assegurar a realização de avaliações de risco e a adoção de medidas adequadas de prevenção e de preparação de riscos. A avaliação da capacidade de gestão de riscos abrange assim todo o ciclo de gestão dos riscos.⁷⁵ Esta abordagem parece-nos em plena coerência com o espírito, normativo e recomendações decorrentes da Conferência de Hyogo de 2005, sendo a “gestão do risco” o elemento central da proteção civil.

Os principais objetivos das “Diretrizes”, de acordo com a comunicação da Comissão 2015/C 261/03, são os seguintes:

1. Ajudar as autoridades dos Estados Membros a aumentar a sensibilização para os pontos fortes e eventuais fragilidades do seu sistema de gestão de Catástrofes, identificar boas práticas e iniciar um processo de melhoramento;
2. Contribuir para o desenvolvimento e a partilha, entre os níveis administrativos competentes nos Estados Membros e entre os vários setores e competências políticas diversas, mas relacionadas, de políticas e de práticas em matéria de gestão de Catástrofes, baseadas nos conhecimentos e em dados empíricos;

⁷⁴ *Ibidem*, ponto 2.1 – Âmbito de aplicação das diretrizes

⁷⁵ *Ibidem*, ponto 2.1 – Âmbito de aplicação das diretrizes

3. Facilitar a cooperação entre os Estados Membros no que se refere aos esforços envidados para gerir os riscos, no contexto do Mecanismo de Proteção Civil da EU e de outros sistemas de gestão de Catástrofes pertinentes.

Quanto à metodologia, a prática usual dos Estados Membros é a da nomeação de um organismo de coordenação para ajudar a dirigir a avaliação da capacidade de gestão de riscos a nível nacional. A avaliação deve ser feita de três em três anos, para que possa ser garantida uma melhoria contínua, possam ser identificadas as necessidades do momento e tomadas as medidas necessárias.

A Avaliação de Riscos fundamenta e envolve todo o processo de gestão de crises, ou seja, abrange as três fases principais:

- a) **Avaliação de Riscos:** identificar riscos e classificá-los por ordem de prioridade;
- b) **Planeamento e Gestão de Riscos:** indicar de que forma cada risco pode ser reduzido ou atenuado, em termos de impacto e de probabilidade de ocorrência, através da adoção de medidas de prevenção e de preparação;
- c) **Aplicação de Medidas de Prevenção de Riscos e de Preparação:** avaliar a capacidade de cada Estado Membro para aplicar as medidas identificadas no planeamento da gestão de riscos; esta fase inclui a atribuição de responsabilidades e de recursos e um processo de avaliação e de recolha de ensinamentos.

A metodologia proposta nestas “Diretrizes” deve ser adaptada às necessidades de cada Estado Membro. A avaliação da capacidade de gestão de riscos deve incluir uma descrição pormenorizada do ciclo de gestão dos riscos de catástrofe. As “Diretrizes” colocam uma série de questões para fornecer às entidades nacionais ou subnacionais dos Estados Membros, que constituem orientações para a avaliação das suas próprias

capacidades de gestão de riscos com base num conjunto de critérios relativos à capacidade administrativa, técnica e financeira. Os Estados Membros, ao responderem a estas questões, descrevem a situação, as necessidades identificadas e as medidas que foram ou podem vir a ser tomadas, em termos qualitativos e, sempre que possível, também em termos quantitativos.

É importante não só realizar uma avaliação das capacidades gerais a nível administrativo, técnico e financeiro, para avaliar adequadamente as três dimensões do ciclo de gestão de Catástrofes, mas também avaliar estas capacidades à luz dos riscos classificados por nível de prioridade (incluindo os riscos identificados no âmbito do processo de avaliação de riscos à escala nacional), de modo a obter uma avaliação realista da gestão de riscos concretos.⁷⁶

No final da avaliação, os Estados Membros ficam com uma panorâmica trans-setorial dos diferentes riscos a que deverão fazer face, uma visão da adequação e do desempenho efetivo do processo de planeamento da gestão de riscos, incluindo a identificação de medidas de prevenção e de preparação adequadas, bem como um quadro claro dos processos de aplicação das medidas pertinentes.

3.2.3 Estudos de Caso: Alemanha, Espanha e Reino Unido

Neste ponto, vamos olhar de forma sucinta para os Sistemas de Gestão de Crises de três Estados Membros da UE que apresentam algumas características diferenciadoras. Como sabemos, cada país tem um Sistema de Gestão de Crises específico e como tal consideramos relevante olhar para sistemas diferentes do português, tentando perceber como funcionam e quais as diferenças mais relevantes.

⁷⁶ *Ibidem*, ponto 3.3 – *Papel das diretrizes*

Por outro lado, para que a Europa consiga tomar medidas conjuntas em conformidade com a estratégia comum de segurança da UE, é importante que todos os Estados Membros tenham pelo menos uma perceção semelhante dos perigos e ameaças e de uma política de segurança centrada na prevenção.

Assim, começamos por uma abordagem aos Sistemas de Gestão de Crises de Espanha e da Alemanha e em seguida analisaremos com maior detalhe, como estudo de caso particular, o Sistema de Gestão de Crises inglês.

(i) Os Sistema de Gestão de Crises de Espanha e da Alemanha

A seguinte abordagem dos Sistemas de Gestão de Crises de Espanha e da Alemanha será baseada nas apresentações feitas no *Curso de Gestão de Crises* lecionado no *Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica de Lisboa*, e também nos documentos utilizados durante o Curso para o estudo destes sistemas.

Relativamente à Alemanha, a República Federal da Alemanha tem vindo a desenvolver um forte sistema de resposta a emergências para lidar com situações de ameaça ou de danos extraordinários. A Constituição Alemã dá aos Estados o poder de legislar sobre a prevenção de ameaças e resposta a emergências, envolvendo a polícia, serviços de resgate, proteção contra incêndios e controlo e gestão de Desastres. Assim, os Estados promulgam as suas próprias leis nestas áreas e têm Normas Estaduais específicas, em função das diferenças, em relação ao controlo, treino e equipamento.

Por outro lado, de acordo com o Direito Constitucional alemão, a Federação é responsável pela Defesa, incluindo a proteção da população civil contra riscos relacionados com a guerra. Dependendo da ameaça ou emergência específica, o Ministério com responsabilidade pela área em questão supervisiona a gestão dessa crise a nível Federal.

Deste modo, todos os Ministérios Federais asseguram que os pontos de contacto apropriados estejam disponíveis e fornecem esses detalhes aos Centros de Situação da Chancelaria Federal e do Ministério Federal do Interior. Isto significa que, em termos práticos, a gestão de riscos e de atuação é dos Estados Federados e só passará a nível Nacional quando esgotada a capacidade de intervenção local, ou perante um caso que ultrapasse *ab initio* a escala setorial, como uma guerra; significa também, que cada Ministério deverá ter estruturas e capacidade para gerir uma área de risco e de intervenção. Existe também uma forte coordenação entre o Governo Federal e os Estados Federados na Avaliação do Risco e Decisão sobre as medidas a adotar, o que contribui para um sistema sólido de gestão de crises.

Em relação a Espanha, que segue uma abordagem de natureza semelhante, dadas as Autonomias Regionais, foi criada em 2005 uma Unidade Militar de Emergências (UME), sendo um dos principais fatores distintivos que contribui para o sucesso do Sistema de Gestão de Crises espanhol.

Em 2011, foi aprovado o Protocolo de Intervenção da UME, que definiu as situações em que esta pode ser acionada e que envolvem nomeadamente algumas das seguintes ocorrências:

- Situações com origem em acidentes naturais, como inundações, terremotos, deslizamentos de terreno, grandes nevões e outros fenómenos meteorológicos adversos de grande magnitude;
- Incêndios florestais;
- Situações de risco químico, nuclear, radiológico e biológico;
- Situações decorrentes de atentados terroristas ou de atos ilícitos e violentos;
- Contaminação do meio ambiente;

- Outras situações específicas, se decididas pelo Governo Central.

A UME é hoje uma das unidades mais valorizadas das Forças Armadas Espanholas, tendo já sido alvo de interesse e estudo de dezenas de países, para a criação de entidades semelhantes. Na verdade, a UME tem-se revelado uma unidade bastante eficiente e com grande capacidade de intervenção em todo o país.

(ii) O Sistema de Gestão de Crises Inglês

O Sistema Inglês apresenta-nos uma abordagem que integra, de forma que julgamos muito coerente e eficaz, os dois elementos essenciais para a Gestão de Crises: por um lado, a *Gestão de Risco Nacional*, antecipando e gerindo de forma contínua as situações que podem levar a incidentes e, por outro lado, a *Capacidade de Reação a Emergências* que ocorram.

Assim, para além da abordagem, digamos tradicional, de “Proteção Civil”, que neste caso é impulsionada por uma visualização sistemática dos riscos e de adoção coerente de medidas para a sua redução, o Sistema Inglês concentra-se também na resposta àquele momento crucial, no dizer de Adriano Moreira, de passagem “da paz para a guerra”, “do diálogo para o combate”, “da vida para a morte”. E os sucessos reconhecidos nas ações inglesas de reação às inúmeras Emergências a que vem respondendo parecem recomendar uma análise atenta ao seu Sistema de Gestão de Crises.

No que se refere à *Gestão de Risco Nacional*, todos os anos é publicado no Reino Unido o *Registro de Risco Nacional* (RRN). Este é desenvolvido no *Cabinet Office*, que é um Departamento Ministerial de alto nível e que, além de outras funções, “apoia o Primeiro-Ministro e assegura o funcionamento efetivo do Governo”⁷⁷, funcionando como quartel

⁷⁷ Cabinet Office, em <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>

general do Governo. O *Registo de Risco Nacional* foi divulgado pela primeira vez pelo *Cabinet* em Agosto de 2008, em cumprimento do estabelecido na Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido. Daqui, podem desde já retirar-se duas importantes conclusões. Por um lado, trata-se de um Documento com elevada notoriedade nacional, elaborado por uma entidade governamental de elevada hierarquia, que, em termos de visão dos problemas, se encontra, acima dos Ministérios, os quais têm naturalmente uma análise mais setorial. Por outro lado, a sua apreciação decorre da Estratégia de Segurança Nacional, pelo que as visões sobre os riscos e ameaças não diferem de documento para documento, como na prática acontece muitas vezes noutros Estados.

Relativamente ao Mecanismo de *Governance*⁷⁸, cada risco é atribuído a um Assessor Líder (Departamento Governamental ou Agência), o qual é apoiado por Especialistas da própria estrutura e externos. A produção geral do documento de Avaliação de Risco é dirigida pelo Secretariado de Contingências Cívicas, que faz parte do Secretariado de Segurança Nacional do *Cabinet Office*, embora o documento final seja acordado coletivamente a nível ministerial.

A realização da Avaliação Nacional de Riscos é baseada na análise a nível do Governo como um todo, mas conta também com a participação da comunidade científica e académica, assim como de grupos independentes de Especialistas.

O RRN consiste num Relatório que fornece uma avaliação oficial do Governo sobre os riscos potenciais significativos para o Reino Unido, sendo estes divididos em quatro categorias principais: *Riscos Naturais*, *Acidentes Graves*, *Riscos Sociais* e *Ataques mal-intencionados*. Este aspeto tem a vantagem de colocar num mesmo documento todos os riscos previsíveis para o país, o que leva a que o documento tenha que ser classificado

⁷⁸ UNISDR (2017), *Words into Action Guidelines - National Disaster Risk Assessment*, p. 89

em diferentes partes. Os Riscos são avaliados em cada uma das categorias, sendo descritos em termos da probabilidade e impacto da sua ocorrência. Paralelamente, são também discutidas as medidas atualmente em vigor para lidar com cada uma das categorias, bem como as medidas que podem ser adotadas por indivíduos e organizações para mitigar os efeitos dos Desastres.

Em síntese, trata-se de um Documento que, pelo facto de ser atualizado e abrangente quer quanto ao tipo de riscos quer quanto aos setores do estado, constitui um Guia fundamental para a atividade de segurança nacional e para a preparação da resposta a possíveis emergências.

No âmbito do presente trabalho, julgamos ser pertinente analisar o último RRN que foi publicado em 2017⁷⁹, que permite retirar algumas conclusões adicionais. Assim, desde logo, relativamente ao seu *Prefácio*, assinado por um Ministro, salienta-se a referência a uma abrangência multissetorial e ao envolvimento da Sociedade como um todo para que haja efetiva partilha de informação e avaliações credíveis, para o que naturalmente contribui o nível da entidade coordenadora, a qual é também de natureza multissetorial, inserida no Governo e de nível ministerial. De acordo com o texto: “Quando compilamos o documento baseamo-nos no apoio dos Departamentos Governamentais, Administrações, praticantes locais da área da resiliência, e muitos parceiros externos, incluindo as Universidades e a Indústria. Só com essa ajuda seremos capazes de produzir avaliações robustas e credíveis, e preparar-nos para os desafios que enfrentamos.”⁸⁰

O RRN é um documento que procura ser útil a todos os níveis, endossando os utilizadores a nível local ou empresarial para informação específica a eles destinada. Ao mesmo

⁷⁹ Cabinet Office (2017) *National Risk Register of Civil Emergencies*.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 3

tempo, ajuda a priorizar as ações uma vez que apresenta tanto os riscos naturais como os maliciosos de acordo com linhas de probabilidade e de periculosidade⁸¹. Finalmente, constitui também um ato de formação e de informação, explicitando os possíveis efeitos de cada Risco, bem como aquilo que tem sido realizado no sentido da redução desse Risco, o que está previsto realizar e as ações a tomar quando na eminência do desencadeamento da emergência.

No que se refere à resposta a situações de crise, o Sistema Inglês baseia-se no *Civil Contingencies Act 2004*⁸², que define contingência como “uma situação ou série de eventos que ameaçam ou causam sérios danos ao bem-estar humano, ao meio ambiente ou à segurança no Reino Unido”. No conceito de contingência, está implícito que todas as situações (desastres, acidentes ou ações humanas acidentais ou perversas) estão incluídas, ou seja, há apenas um sistema nacional de reação e resposta a contingências, que vão desde um desastre ecológico, a um ataque terrorista ou a uma situação de conflito ou guerra.

As respostas locais são o bloco de construção básico da resposta a qualquer emergência no Reino Unido. As contingências são rotineiramente tratadas pelos serviços locais de resposta, quando não se verifique a necessidade de qualquer envolvimento significativo do Governo Central. As emergências podem incluir grandes acidentes rodoviários, inundações localizadas ou Acidentes Industriais. A resposta local é coordenada através de um Grupo de Coordenação Estratégico (SCG), localizado no Centro de Coordenação

⁸¹ Ibidem, pp, 9 e 10

⁸² *Civil Contingencies Act, 2004.*

Estratégica (SCC)⁸³, e a Polícia normalmente assume a liderança na coordenação da resposta local quando ocorrem crimes ou outras ameaças à segurança pública.

Para além das emergências que são geridas localmente, são descritos três níveis de contingências que requerem o envolvimento do Governo Central na sua resposta, nomeadamente:

- **Nível 1 – *Significant Emergencies*:** acontecimentos de dimensão mais ampla que requerem o envolvimento do Governo Central através do Ministro responsável pelo setor em causa, o qual age em conjunto com os Serviços de Emergência, Autoridades Locais e outras Organizações. Normalmente, neste tipo de emergência, não há necessidade de tomada de decisão intersectorial que exija coordenação entre Departamentos/Agências e por isso não se torna necessária a ativação da resposta do Governo Central coletivo.
- **Nível 2 – *Serious Emergencies*:** ocorrências com um impacto amplo e/ou prolongado, exigindo a coordenação sustentada do Governo Central e o apoio de vários Departamentos e Agências. A resposta do Governo Central a este tipo de emergência é coordenada através do *Cabinet Office Briefing Rooms (COBR)*⁸⁴, sob a liderança do Departamento Governamental principal.
- **Nível 3 – *Catastrophic Emergencies*:** acontecimentos com um impacto excecionalmente significativo, e que por isso requerem orientação e apoio

⁸³ Cabinet Office (2010) *Responding to Emergencies - The UK Central Government Response*.

⁸⁴ No caso de uma emergência de Nível 2 ou 3, a estrutura de resposta central é iniciada e envolve a ativação das instalações de gerenciamento de crise do Governo Central – o *Cabinet Office Briefing Rooms (COBR)*. O COBR é ativado para facilitar a rápida coordenação da resposta do Governo central e a tomada de decisão efetiva.

imediatos do Governo Central, como por exemplo um Desastre Natural de grande dimensão ou um Acidente Industrial de escala similar ao de Chernobyl. O Primeiro-Ministro lidera a resposta nacional, sempre através das COBR.

A classificação de diversos níveis, o uso da mesma Estrutura em todas as situações (o COBR) e o facto de em qualquer momento se saber quem está a assumir a conduta e a responsabilidade pela Gestão da Crise parecem-nos ser paradigmáticos do que é a verdadeira assunção da responsabilidade democrática e de respeito pelos cidadãos, sendo nossa convicção de que este é um dos elementos chave para o sucesso Inglês nesta área.

Em 2013, foi elaborado um *Peer Review Report*⁸⁵ relativo ao Reino Unido, para avaliar o progresso na implementação, a nível nacional, do Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015. Este Relatório utiliza o intercâmbio de análise e avaliação de políticas entre “pares”, como uma ferramenta de gestão de crises, para facilitar o conhecimento e a troca de melhores práticas, ao examinar o desempenho do "país revisado" segundo uma abordagem rigorosa e consistente. O processo de revisão ajuda a fortalecer a compreensão mútua e a confiança nos resultados, com base na troca de experiências e recomendações não vinculativas, destinadas a melhorar as políticas. Esta Revisão representa uma contribuição importante para a eficácia da implementação do Quadro de Ação de Hyogo (HFA). O Reino Unido ofereceu-se para ser o primeiro país a fazê-la, definindo os seguintes principais objetivos:

- Melhorar a implementação e a elaboração de relatórios sobre o HFA, de forma a contribuir para a melhoria da formulação de políticas sobre redução do risco de Desastres através de avaliação externa e aprendizagem mútua;

⁸⁵ UNISDR (2013), *United Kingdom Peer Review - Building resilience to disasters: Implementation of the Hyogo Framework for Action (2005-2015)*

- Aumentar a consistência entre as políticas nacionais de redução do risco de Desastres e estimular a transferência de práticas eficazes e inovadoras;
- Contribuir para o desenvolvimento e a execução de iniciativas políticas da União Europeia que possam promover ainda mais a implementação do HFA nos Estados Membros da UE, bem como nos países vizinhos;
- Encorajar a conscientização através de um amplo envolvimento das partes interessadas no processo de revisão e a ampla disseminação dos resultados;
- Fomentar o diálogo político na Europa e reforçar a Cooperação Regional entre os países expostos a perigos e riscos comuns.⁸⁶

Tendo em conta as Prioridades de Hyogo, nesta Revisão foram definidas as seguintes recomendações, de acordo com as diferentes prioridades:

- 1) Relativamente à primeira prioridade, **a de assegurar que a redução do risco de Desastres é uma prioridade nacional e local, com uma forte base institucional na sua implementação**, foi estabelecida a recomendação de o Reino Unido criar sistemas para monitorizar a implementação de diretrizes nacionais a nível local, e assim obter *feedback* sobre as diretrizes; este procedimento iria contribuir para uma melhor avaliação dos resultados em todas as áreas, para destacar as melhores práticas e para concentrar os recursos onde mais necessários.
- 2) No respeitante à segunda prioridade, a de **identificar, avaliar e monitorizar os riscos de Desastres através do desenvolvimento dos chamados *early warnings***, foi recomendado que fossem esclarecidos os papéis e responsabilidades das Agências envolvidas nos sistemas de *early warning*, de modo a fortalecer e coordenar a

⁸⁶ Ibidem, p.10

resposta de emergência, devendo ser desenvolvido um sistema de partilha de dados em tempo real entre Agências.

- 3) Quanto à terceira prioridade, a de **utilizar o conhecimento, inovação e educação para construir uma cultura de segurança e resiliência a todos os níveis**, foi estabelecida a recomendação de que as plataformas existentes para troca de informações fossem conectadas e transformadas em ferramentas práticas para todas as partes interessadas na redução do risco de desastres; a divulgação adicional de informações ao público ajudaria a fortalecer não apenas a preparação, mas também a prevenção, através do uso de novas tecnologias.
- 4) Em relação à quarta prioridade, a de **reduzir os fatores de risco subjacentes**, foi recomendado que a parceria entre os Governos Central e Local, através do *Civil Contingencies Act* e dos fóruns locais de resiliência, fosse ampliada de modo a incluir a redução da vulnerabilidade, além do planeamento de emergência e da continuidade dos negócios.
- 5) Relativamente à quinta prioridade, a de **fortalecer a preparação para responder a Desastres de forma eficaz em todos os níveis**, foi estabelecida recomendação de aumentar a capacidade e os recursos financeiros para melhorar o planeamento da gestão de riscos, com maior cooperação entre Agências e estruturas de planeamento intersectoriais; foi também recomendada a realização de exercícios para testar na prática o sistema de resposta de emergência existente, com uma avaliação sistemática dos planos de resiliência setoriais e maior planeamento de contingência e troca de informações com os países vizinhos.

A elaboração desta Revisão demonstrou também que o Reino Unido sempre se preocupou em agir de acordo com o Normativo Internacional e em implementar as prioridades de Hyogo de forma eficaz.

CAPÍTULO IV – A GESTÃO DE CRISES: RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

4.1 Impacto das Crises sobre o dinamismo social

A Gestão de Crises afeta diretamente a vida das populações e o bem-estar das Sociedades. O impacto de uma crise depende significativamente da forma como é gerida. Em casos extremos, o modo de gestão de uma crise pode mesmo fazer a diferença entre a vida e a morte. No entanto, gerir uma crise é uma operação complexa, que envolve várias entidades, públicas e privadas.

Sempre que há uma crise, os cidadãos querem respostas dos líderes políticos, esperando que estes consigam evitar as ameaças, ou pelo menos minimizar os seus efeitos negativos. Na verdade, a gestão de crises é um constante desafio e um teste de resiliência aos sistemas políticos e aos seus Governos. Cada sistema político tem o dever de proteger a sua população e de fazer o possível para que esta não seja exposta a situações de perigo.

Em momentos de crise, os líderes políticos são responsáveis por tomar decisões críticas e estão encarregues de orientar a sua gestão, mesmo nas circunstâncias mais difíceis. Por outro lado, existem vários fatores que podem influenciar o comportamento dos líderes, como por exemplo os *media*, pelo modo como expõem os factos e como criticam os tomadores das decisões ou outros membros do parlamento, grupos de interesse político, vigilantes institucionais e outras vozes do palco político. Toda a Sociedade cria expectativas e espera decisões da Liderança.

Deste modo, importa analisar neste Capítulo em que consiste essa Liderança em momentos de crise, as suas implicações e o modo como os líderes protegem a sua sociedade das ameaças e adversidades, ou seja, quais são as principais responsabilidades e as principais tarefas das Entidades Públicas. Para isso, vamos basear-nos essencialmente

em dois documentos. Na primeira parte do Capítulo teremos como referência a obra *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* de Boin *et al.* (2005), que nos dá uma boa percepção daqueles que são os cinco principais desafios das entidades públicas e nomeadamente dos líderes políticos durante a gestão de uma crise. Na segunda parte do Capítulo, iremos analisar o texto *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control*⁸⁷, para perceber como deve funcionar a Gestão das Crises e principalmente para interiorizarmos que essa gestão só é bem sucedida se, para além de tudo o mais houver adequado conhecimento (*cognition*). Frequentemente, as informações que poderiam levar a agir existem no Sistema, mas por falta de conhecimento não se age.

4.2 As principais tarefas das Entidades Públicas

Na gestão de uma crise, os líderes têm responsabilidades e tarefas em todas as suas fases, ou seja, a fase que antecede a crise, a própria crise e a fase posterior à crise. Na obra *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*,⁸⁸ são definidas cinco principais tarefas no decorrer da gestão de uma crise:

i. Fazer sentido (*Sense Making*)

Esta é uma tarefa complexa, que consiste em identificar os sinais da crise de modo a antecipar a sua ocorrência. A maioria das crises não se materializa de repente, pelo contrário, corresponde a uma sucessão de acontecimentos que culmina num conjunto de

⁸⁷ Comfort, L.K. (2007) *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination and Control*.

⁸⁸ Boin,A., Hart,P., Stern,E. and Sundelius,B., 2005, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, p.10

efeitos negativos. Assim, muitas vezes os líderes têm que reconhecer a eminência de uma crise através de sinais ambíguos e contraditórios. Têm que avaliar as ameaças em causa, determinar os seus graus, e analisar quais delas poderão constituir efetivamente crises.

Na obra em referência, é dado o exemplo do 11 de Setembro. Como é conhecido, este ataque terrorista foi transmitido ao vivo nas televisões de todo o mundo e foi uma surpresa para todos. O *stress* coletivo vivido nessa altura deu origem a uma pergunta que permanece sem resposta: **“Como é que isto pode acontecer?”**. O estudo deste caso deu origem a uma pergunta ainda mais difícil de responder: **“Será que os ataques terroristas de 11 de Setembro poderiam ter sido evitados através do reconhecimento precoce da ameaça iminente?”**. E, na verdade, esta é a questão que se coloca no seguimento de cada crise, quer se trate de um ataque terrorista, de um desastre natural, de um conflito internacional ou de uma crise económica.

Quando as crises são cuidadosamente analisadas, encontram-se sinais da sua eminência, sinais que faziam prever que essa crise iria ocorrer. Se isto é verdade, porque é que os líderes políticos não conseguem prever as crises? Boin *et al.* (2005) explicam esta dificuldade em prever as ameaças comparando uma crise com uma doença. Uma doença começa com um estado mais vulnerável do corpo. Depois, instala-se a fase de incubação e em determinada altura o sistema de defesa do corpo é ultrapassado e o paciente começa a sentir-se mal. A doença começa então a manifestar-se e o doente começa a lutar pela recuperação. Uma crise segue um padrão de desenvolvimento semelhante.

Esta analogia ajuda-nos a entender dois pontos principais. O primeiro é o de que é impossível, ou muito difícil, prever com precisão razoável quando e onde é que uma crise irá ocorrer. Como salientam os autores da referida obra, na sua analogia de uma crise a uma doença, *check-ups* ocasionais podem ajudar a detetar as vulnerabilidades e seria muito melhor fazer *check-ups* mais sistemáticos, mas estes tendem a ser bastante caros.

A maioria dos formuladores de políticas não está disposta a pagar esses custos. Portanto, os processos de incubação permanecem latentes e não descobertos. O segundo ponto é o de que é muito difícil prever a dinâmica de uma crise quando esta se manifesta, e por isso é que alguns líderes políticos rapidamente percebem o que se está a passar enquanto outros têm mais dificuldade em perceber a dinâmica em curso.

Os mecanismos de condução de uma crise estão muitas vezes escondidos atrás das complexidades dos sistemas da sociedade moderna. Por isto, o reconhecimento da crise depende tanto da capacidade dos indivíduos que operam esses sistemas (operadores) como dos sistemas organizados para a deteção antecipada de crises. A maioria dos indivíduos e organizações está mal equipada para detetar crises iminentes.⁸⁹ Muitas organizações públicas não possuem profissionais com uma preparação bem desenvolvida para detetar e lidar de forma inteligente com ameaças de segurança iminentes.

Na obra *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, que temos vindo a referir ao longo deste Capítulo, são discutidas as seguintes três principais razões como estando na origem da incapacidade das Organizações e Governos no sentido de gerar, interpretar e partilhar informações para o reconhecimento efetivo das crises:

a) Muitas Organizações não são projetadas para procurar problemas

Várias Organizações, públicas e privadas, não gastam muito tempo nem muitos recursos na deteção de potenciais crises, porque, no geral não foram projetadas para detetar crises em formação. A maioria das Organizações define a sua eficácia em termos de metas a serem cumpridas e não de condições a serem evitadas. Raramente procuram informações que possam sugerir que se aproxima uma crise que se deseja evitar. Os Sistemas de

⁸⁹ Ibidem, p.20

Informação das Organizações e dos Governos estão programados para fornecer *feedbacks* sobre a realização de metas. Por outro lado, a detecção de crises exige uma recolha de dados sobre ameaças que até então são desconhecidas, mas que se podem tornar críticas, e a maior parte das Organizações não recolhe este tipo de dados. Essa preocupação com realização, e não com prevenção, tem implicações na capacidade de detetar crises.

b) Disjunção variável de informação e política das Organizações

Por vezes alguns sinais necessários para detetar uma crise chegam até às Organizações, mas, no seu topo, os formuladores de políticas não conseguem juntar as peças antes que seja tarde demais. Isto pode acontecer, por exemplo, porque estes sinais entram em sítios diferentes do sistema e a informação não é devidamente compartilhada. Mesmo que apareça na Organização uma imagem mais concreta de uma ameaça, esta nem sempre chega aos decisores de alto nível. Além disso, os decisores políticos nem sempre estão interessados em atuar sobre avisos que carecem de certeza e especificidades e muitas vezes não há uma transformação dos dados disponíveis em informações úteis. Este problema advém das características habituais das Organizações complexas dos dias de hoje. A sua dimensão e o número de pessoas que empregam significam que é necessário um grande esforço conjunto para reunir dados. Por outro lado, na tomada de decisões organizacionais sobra pouco espaço para a intuição que poderia facilitar a detecção de ameaças emergentes. Para agravar a situação, as organizações públicas adotam cada vez mais soluções de negócios e eliminam aquilo que é aparentemente redundante.

A *highquality intelligence* é um recurso escasso em Organizações complexas. Isto porque, por serem de grande dimensão, as pessoas raramente estão de acordo quanto à interpretação e significado dos dados recolhidos. Uma correta avaliação exige uma opinião crítica formada por pessoas competentes que compartilham ideias convincentes sobre o que é importante e o que não é. Muitas Organizações de grande dimensão carecem

de um quadro comum que especifique vulnerabilidades e forneça uma maneira de reconhecer o seu desenvolvimento. Outra razão que explica a ausência de *highquality intelligence* sobre as crises iminentes é a ausência de mecanismos que facilitem a rápida criação de um sentido comum dentro dos Governos. É uma responsabilidade de liderança produzir esses mecanismos, caso contrário, os formuladores de políticas podem estagnar numa guerra interna sobre a natureza e a dimensão da ameaça iminente, criando-se uma situação de paralisia e ineficácia.

c) A construção social e política da percepção de “ameaças”

As crises resultam de ameaças subjetivamente construídas. Antes de se poder falar de crise é preciso que um número considerável de pessoas concorde que uma ameaça existe e deve ser tratada com urgência. O processo pelo qual o Grupo, Organização ou Sociedade desenvolve um consenso sobre o que é uma crise pode ser bastante misterioso.

Por vezes, ameaças que parecem óbvias são ignoradas enquanto outras que parecem menores podem manter a Sociedade sob alerta por um período de tempo muito mais longo. Apenas quando os líderes dos Governos definem uma situação como crise é que será realizada uma ação para a combater. Um grande número de exemplos nos diz que este processo de reconhecimento pode levar demasiado tempo e algumas ameaças nunca chegam a ser reconhecidas. Por exemplo, o Governo Federal americano demorou anos para reconhecer a magnitude da epidemia do HIV, mas foi bastante rápido a definir o Iraque como uma ameaça à segurança após o desastre de 11 de Setembro.⁹⁰

Além disso, muitas vezes as ameaças iminentes nunca chegam à agenda de tomada de decisão dos líderes políticos. Um dos fatores que mais contribui para um reconhecimento

⁹⁰ Ibidem, p.26

de crises pouco eficiente é o limitado tempo disponível dos decisores e líderes públicos para considerar, debater e decidir sobre todas as questões. A agenda política está superlotada com questões que aguardam tomada de decisão e muitas vezes não se consegue considerar ou agir sobre todas estas questões.

Algumas crises não são acionadas porque as partes interessadas não conseguem atrair a atenção e enquadrar a questão de modo a que todos tomem consciência e compartilhem a natureza da ameaça, sintam a sua urgência e atuem em conformidade. Um exemplo ocorreu em Outubro de 2003, quando a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) alertou para as chuvas anormais que tinham criado áreas favoráveis para a reprodução de gafanhotos na cordilheira do Atlas, no norte da África. Esta questão não foi encarada com a urgência que deveria ter sido e não foram tomadas as medidas necessárias. Em consequência, a crise desenvolveu-se como previsto e no Verão de 2004 os enxames de gafanhotos invadiram o noroeste africano, destruindo a subsistência de pequenos agricultores. Donde, apesar dos avisos claramente comunicados e precisos, foi permitido que uma crise evitável causasse estragos na região ⁹¹. É muito difícil um número significativo de pessoas concordar com o *status* de um problema e decidir que um determinado acontecimento deve ser rotulado como “crise”, o que faz com que muitas vezes ameaças reais sejam ignoradas.

ii. Decidir (*Decision Making*)

A tomada de decisões é uma parte essencial da gestão eficaz de crises. Durante a crise, têm que ser tomadas decisões importantes e muitas vezes de forma rápida e sob pressão.

⁹¹ Ibidem, p.27

Na obra que temos vindo a analisar neste Capítulo, são descritas algumas características destas decisões⁹²:

- São sempre decisões que acarretam consequências fortes: afetam os valores e interesses centrais das comunidades e o preço das escolhas “certas” e “erradas” é elevado em qualquer nível, social, político, económico e humano;
- As decisões contêm muitas vezes dilemas exigentes, que só podem ser resolvidos através de escolhas acertadas e em que todas as opções estão abertas ao decisor, tendo este tem que decidir correndo o risco de gerar perdas se fizer a escolha errada;
- As decisões têm de ser tomadas com relativa rapidez uma vez que há uma pressão temporal, independentemente de ser real, percebida ou auto imposta, o que significa que são decisões que não podem ser adiadas ou pensadas com antecedência.

Esta combinação de características coloca os líderes numa posição difícil, uma vez que procuram orientação para tomar as decisões certas, mas uma crise pode tornar-se muito difícil fazer exatamente isso. Ao escolher, os líderes devem diminuir as incertezas, superar a ansiedade que possam sentir, controlar os seus impulsos e comprometer os recursos do Governo num curso de ação que eles esperem que seja eficaz e apropriado no contexto político em que estão inseridos. Nesta matéria, os líderes diferem muito uns dos outros. Alguns sentem-se mais confortáveis com a tomada rápida de decisões, contrariamente a outros, uns são mais cautelosos, outro menos, uns lidam melhor com a pressão e com o *stress* do que outros, etc.

⁹² Ibidem, p. 43

Os líderes do Governo devem tomar decisões estratégicas e coordenar a ação do Governo quando ocorrerem crises. Espera-se que, juntamente com os seus Governos, deixem de lado interesses pessoais e disputas em curso, e ajam em conjunto. Porém, as decisões cruciais de crise não são tomadas apenas por líderes individuais ou por pequenos grupos de decisores políticos. A resposta à crise na sociedade moderna envolve uma rede em que frequentemente a autoridade de tomada de decisão é delegada, e em que participam diversas entidades.

As crises tornam muitas vezes os planos e estruturas antecipados irrelevantes. Isto porque, o forte fator da incerteza faz com que a resposta necessária a uma crise não se assemelhe a um processo previamente delineado de tomada de decisões estratégicas. Em casa situação de crise ocorrem situações de imprevisto que exigem uma intensa cooperação e improvisação no momento, especialmente em condições onde existe constantemente uma pressão de tempo não negociável. Mesmo quando os líderes tomam decisões bem informadas, que definem um curso de ação claro, ainda enfrentam o desafio de ver se as suas decisões se concretizam, uma vez que podem sempre surgir imprevistos durante o desenrolar da ocorrência. As características da crise, principalmente na sua fase inicial que se desenvolve rapidamente, tornam a coordenação das várias Organizações um requisito muito importante. Em condições de profunda incerteza, muitas Organizações que raramente trabalham juntas em circunstâncias normais, têm que tentar coordenar-se para dar respostas. A cooperação harmoniosa não é fácil quando a causa da crise é desconhecida, os danos não são revelados nem certos e as possíveis consequências das ações e das decisões que se tomam só podem ser imaginadas.

Um problema que frequentemente enfraquece qualquer tentativa de coordenar os esforços de gestão de crises é a adequação limitada da resposta planeada. As Organizações

encarregues de lidar com uma crise têm muitas vezes dificuldade em fazer o que devem fazer. A mobilização dos membros das Organizações pode ser lenta, incompleta ou simplesmente impossível. A Gestão de Crises normalmente envolve a atribuição *ad hoc* da função pois, durante uma crise, as autoridades responsáveis chegam a uma definição da situação (que está sempre a mudar) e decidem que problemas devem ser resolvidos prioritariamente. Esses problemas geralmente requerem a assistência de várias Organizações, cada uma originalmente projetada para executar uma parte da solução. Além disso, as crises raramente correspondem às fronteiras jurisdicionais das Organizações ou do Governo.

Como já referimos, as crises são imprevisíveis. Muitas vezes as lições do passado podem ajudar na coordenação eficaz da sua gestão. Cada crise é única e muitas vezes os líderes políticos tentam basear-se em experiências de gestão de crises anteriores. Estas lições tiradas do passado, daquilo que funcionou e daquilo que falhou, ajudam muitas vezes a prever o comportamento da crise. Em Regiões ou Nações que são repetidamente assoladas por crises semelhantes, os padrões de coordenação de crises funcionam em redes mais ou menos formalizadas, cuja composição e regras de interação tendem a ser uniformizadas.

Assim, a maioria das operações de resposta a crises é caracterizada por um elevado grau de improvisação e flexibilidade, dadas as características típicas de incerteza, ameaça e urgência. Estas características, obrigam a grandes esforços de resposta que naturalmente nem sempre evitam o Desastre.

iii. Comunicar (*Meaning Making*) - a Gestão de Crise como comunicação política

Numa crise, as Autoridades perdem muitas vezes o controlo, ainda que apenas temporariamente, sobre a sua comunicação política. Os *media* geram rapidamente imagens e quadros poderosos da situação, bem elaborados para o consumo em massa. A

questão chave do presente Capítulo é perceber porque é que os líderes em algumas crises são bem sucedidos a moldar a compreensão das pessoas, assim construindo apoio público para as suas políticas, e noutras situações isso não acontece.

São estas tentativas de fazer as pessoas compreender a crise através duma comunicação eficaz que aqui designamos de *meaning making*. Os líderes, juntamente com outras partes interessadas, tentam reduzir as incertezas, pública e política, causadas por determinada crise. Isto consegue-se através da comunicação de um enredo persuasivo, uma espécie de narrativa que explica o que aconteceu, quais as repercussões, como podem ser resolvidas, quem é de confiança e quem é o culpado. Nesse processo de *meaning making*, que se desdobra durante todas as crises, os líderes públicos competem com outros atores políticos para moldar a visão pública da crise. Esta questão toma especial relevância nas democracias e sociedades de informação atuais, onde os canais de comunicação são abundantes, e muitos outros interessados além dos Governos podem transmitir, em minutos, factos e imagens poderosos de uma crise para todo o mundo. Os líderes devem desenvolver essa dimensão de comunicação da gestão de crises uma vez que poderá determinar uma diferença crucial entre obter ou perder o consenso de que precisam para efetivar as suas políticas e reforçar a sua reputação. Se não transmitirem a mensagem ao público sobre as causas, consequências e soluções das crises, outros o farão porque, como já vimos, o processo de comunicação política é altamente competitivo. A liderança eficaz em crises não se pode limitar a agir no terreno, também pressupõe uma comunicação ao público, uma manipulação segura de símbolos que molda as visões e sentimentos do ambiente político de maneiras que aumentam a capacidade dos líderes para agir⁹³.

⁹³ Ibidem, p.70

As crises causam vários níveis de incerteza. Ao nível pessoal, os indivíduos afetados enfrentam conflitos cognitivos, ou seja, por um lado, ainda acreditam na ordem “normal” mas, por outro, enfrentam informações repetidas e inegáveis de que as coisas estão erradas. Além disso, vários grupos e organizações adotam diferentes definições da situação e oferecem diferentes teorias sobre causas, impacto e desenvolvimento adicional da crise, defendendo estratégias alternativas e muitas vezes contraditórias para lidar com a situação.

Na comunicação da crise estabelece-se uma relação triangular entre os políticos (governamentais ou não), os *media* (produtores de notícias, jornalistas, etc.) e os cidadãos. A maior parte da comunicação entre Governos e cidadãos é uma comunicação mediada, transmitida pelos *media*, num ambiente onde todos os outros atores políticos (partidos, empresas, sindicatos, etc.) tentam fazer com que os meios de comunicação transmitam as suas informações e opiniões para o público. Cada uma das partes deste triângulo envia, recebe e percebe informações sobre a crise em questão. Assim, importa analisar brevemente cada vértice do triângulo e indicar algumas das características mais distintivas de seu *modus operandi* no processo de comunicação de crise:

a) Os *media*

Os *media* são uma força essencial na descoberta, transmissão e evolução de crises. Não é incomum que os jornalistas “descubram” uma ameaça antes que os responsáveis por lidar com essa ameaça estejam cientes disso. Isto constitui uma oportunidade para os jornalistas venderem antecipadamente as suas notícias e contarem a sua versão. Boin *et al.* (2005) salientam que os próprios jornalistas concebem o seu papel como transmissores de informação pública vital (um papel mais provável de ser adotado durante a fase aguda das emergências civis), como vigilantes e críticos das autoridades públicas (mais propensos a serem adotados durante crises politicamente carregadas, como

desordem civil, crises políticas e escândalos), ou como fornecedores de histórias de entretenimento e interesse humano (crises tendem a criar um clima público receptivo ao sensacionalismo e às emoções). Na prática, a versão relatada pelos *media* varia muito entre as organizações de notícias, e de crise para crise.

b) O Público

Em situações de crise, o interesse do público aumenta acentuadamente, mas o seu conhecimento permanece num nível razoavelmente baixo. Inicialmente, as crises estão aptas a tornar o público ainda mais receptivo à informação que emana do Governo e dos *media*, porque os cidadãos exigem notícias que esclareçam o ponto de situação. Mas, precisamente porque tende a interessar-se mais durante as crises, o público torna-se mais atento às discrepâncias básicas e inconsistências contidas nas versões oficiais, particularmente se essas são apontadas pela imprensa ou por figuras políticas conhecidas e respeitadas.

c) O Governo

Em todas as crises, os líderes do Governo buscam direcionar ou influenciar o comportamento e opinião dos cidadãos. Por exemplo, os Governos indicam aos cidadãos como se devem proteger durante um desastre natural ou técnico. Estas instruções podem incluir, por exemplo, recomendações de quando e como evacuar uma área afetada, como evitar alimentos contaminados, ou como evitar contrair uma doença infecciosa. Mas, mesmo esse tipo de comunicação operacional de crise, relativamente simples, é muitas vezes mais difícil do que parece, porque os Governos não podem comunicar diretamente com seus cidadãos, precisam de trabalhar em conjunto com os meios de comunicação de massa.

Muitos líderes e Organizações públicas estão mal equipados para a comunicação de crises, não só politicamente, mas também no sentido operacional mais básico. O ritmo e a pressão são habitualmente maiores do que o previsto, o que se traduz numa luta constante para acompanhar e, no melhor dos casos, tomar a iniciativa na comunicação da crise. Sob essas condições, há três fatores que são particularmente importantes para determinar a eficácia dos esforços governamentais de comunicação de crise:

- **Grau de preparação** - A falta de preparação traduz-se numa perda de velocidade e coerência nos críticos primeiros estágios de uma crise aguda. As autoridades seguem a história da crise em vez de a moldar. A falta de preparação tende também a produzir um caos logístico ao lidar com todos os repórteres que acompanham as autoridades numa crise. O *feedback* é essencial para que a Organização identifique e corrija rapidamente distorções de informações e rumores infundados, respondendo às preocupações públicas. No entanto, os esforços proativos de monitorização e controlo de rumores muitas vezes são escassos, particularmente em organizações que não se prepararam com antecedência para executar essa função.
- **Grau de coordenação da informação de saída** - Como já foi referido, na gestão duma crise participam várias Entidades. Na maioria dos casos, existem diferentes locais onde as Autoridades se reúnem, decidem e agem. Os repórteres segmentam-nos todos. Além disso, muitas dessas Entidades sentem necessidade de comunicar a sua versão da história ao público. No entanto, a coordenação entre essas várias unidades é muitas vezes limitada. Em muitos casos existem até rivalidades, podendo haver incentivos políticos e legais para que comecem a “apontar o dedo” uns aos outros. Em algumas crises, a guerra de informação aberta é disputada entre várias partes e níveis do Governo e é por isso importante melhorar a coordenação.

Ao mesmo tempo, a comunicação do Governo que prove ser mal fundamentada ou enganosa é prejudicial para os seus esforços de gestão eficaz de uma crise.

- **Grau de profissionalização** - A comunicação governamental tornou-se domínio dos profissionais de Relações Públicas (RP). Em tempos de crise, esses profissionais são postos à prova. A necessidade de uma abordagem profissional que lide com os meios de comunicação é maior do que nunca, mas, ao mesmo tempo, os imperativos políticos de manter os *media* à distância ou mesmo manipulá-los podem também aumentar. Os porta-voz profissionais correm o risco de ficar presos nos conflitos entre políticos e jornalistas.

iv. Terminar (*End Game*) - fim da crise e prestação de contas

Esta fase está relacionada com as obrigações das Entidades públicas no final da crise. Em seguida, vamos analisar quais os fatores que influenciam a duração maior ou menor das crises. Não é apenas o número de mortes ou o desempenho dos líderes políticos que determina a intensidade da crise. Na obra que vimos referindo, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, os autores defendem que o final da crise está em grande medida dependente do modo como os líderes políticos lidam com o processo de responsabilização após a sua fase operacional⁹⁴. O verdadeiro desempenho dos líderes é avaliado quando a crise termina.

Conforme vimos, as crises são difusas e indeterminadas, pelo que identificá-las e enquadrá-las não é uma tarefa fácil nem evidente. Neste ponto, vamos tentar perceber de que forma estas crises evoluem no tempo e como é que chegam ao fim. Para isso, temos que pensar nas crises como episódios, ou até como épocas, e não como eventos únicos.

⁹⁴ Ibidem, p.92

As crises desenvolvem-se, escalam e terminam através de processos dinâmicos. Algumas terminam e depois despoletam novamente, outras constituem uma ameaça constante e difícil de erradicar, outras surgem e desaparecem de um momento para o outro. Para abordar a questão do final das crises, é pertinente começar por distinguir os diferentes tipos de crise quanto à sua duração. Na obra em análise, são distinguidos dois tipos principais:

1. *The fast-burning crisis* – É uma crise acelerada cuja principal característica é a de que o terminar dos esforços de resposta operacional marca também o fim político da crise. Por exemplo, quando ocorre um Desastre Natural, como um terremoto, furacão ou *tsunami*, são crises aceleradas que surgem de repente, de alta intensidade e curta duração. Quando a fonte de destruição desaparece, a comunidade atingida pode começar a reparar os danos.

2. *The long-shadow crisis* - Nem todas as crises acabaram quando os desafios operacionais foram atingidos. Estas crises caracterizam-se por serem mais longas e permanecerem vivas sob o ponto de vista político e social, mesmo quando as ameaças que lhes deram origem já não existem. Por outro lado, também pode acontecer que a crise se resolva do ponto de vista político, mas que os desafios operacionais permaneçam. Por exemplo, nas Crises Ambientais, que tendem a ser mais crónicas do que agudas, as soluções envolvem muitas situações de tentativa e erro, acompanhadas por reviravoltas após mudanças políticas.

A atenção política a uma crise de longa duração pode diminuir por pura exaustão da divulgação dos meios de comunicação de massa e atores políticos, bem como pelo surgimento de novas crises. A epidemia global do HIV perdeu o seu *status* de crise no mundo ocidental por uma combinação de circunstâncias relacionadas com o progresso científico meticuloso e uma desaceleração acentuada no número de pessoas recém-

infetadas pelo HIV. No entanto, subsiste uma crise de enormes proporções no continente africano.

Algumas crises têm um alcance e importância tão grande que mantêm indefinidamente um lugar especial nas agendas governamentais. Entre elas podem referir-se os problemas decorrentes do aquecimento global, da sobrepopulação, do desmatamento e das necessidades de água. Trata-se de crises que são de algum modo "incontroláveis", pelo menos do ponto de vista nacional e de curto prazo, que desafiam as ordens institucionais existentes e que constantemente assombram os futuros líderes e formuladores de políticas.

A comparação dos diferentes tipos de crise esclarece que o fim da crise só se dá quando esta fica concluída tanto a nível operacional como ao nível político da sua gestão. Do ponto de vista operacional, o principal desafio quando a crise termina é realizar uma avaliação precisa e equilibrada da necessidade de manter a infraestrutura de resposta à crise, uma vez que em algum momento, esse estado de emergência deixará de ser necessário. Determinar quando esse momento temporal ocorre é uma importante tarefa de liderança. Os líderes devem também avaliar a conveniência política do final da crise. O principal desafio é conseguir reconhecer quando é que a quebra da ordem simbólica foi restaurada. Os líderes devem decidir se há alguma vantagem estratégica ou tática em estender, em vez de diminuir, o clima de crise, e continuar, em vez de abolir, o regime de Gestão da Crise. Este julgamento depende de muitas considerações, incluindo o sucesso político da gestão da crise até então, a forma como foi sendo exposto pelos *media* e como se veio refletindo na opinião pública. Por vezes, os líderes acabam por encerrar o regime de Gestão de Crise prematuramente, quando subestimam a complexidade dos problemas em questão, ou interpretam mal o impacto da crise em questão na comunidade afetada. Esta decisão pode prejudicar a eficácia da operação de gestão da crise e, por outro lado, gerar descrença, desapontamento e críticas, especialmente na comunidade que a está a

enfrentar, sofrendo as necessidades e o *stress* que dela advêm. Pelo contrário, pode acontecer o oposto e acontecer que os líderes políticos sobrecarreguem a crise, permanecendo de tal modo focados na dimensão operacional que perdem de vista o quadro geral. O mundo exterior enfrenta outras preocupações, mas as Autoridades ficam alheias a esse facto ao continuar a dedicar toda a sua atenção à crise ocorrida. Concluimos assim que saber determinar qual o momento de terminar uma crise, e de assumir responsabilidades, constitui uma tarefa crucial.

v. Lições Aprendidas (*Lessons Learned*) - aprender com as crises e políticas de reforma

No final de uma crise, a tarefa essencial das Entidades públicas é a capacidade de apreender as lições retiradas e saber considerá-las para implementação no futuro. Isto significa que, os líderes políticos devem ter capacidade para aprender com as crises passadas, observando o que falhou, para que não se repita no futuro, e ter a capacidade de planear reformas que garantam que os resultados das lições apreendidas são implementados. Pode usar-se como exemplo deste procedimento o *11 de Setembro*, em que, na era que se seguiu, surgiram novas políticas, mudanças legais e grandes inovações institucionais nos Estados Unidos, na União Europeia e em muitos outros países, impulsionadas por processos legislativos a uma velocidade sem precedentes. Nos EUA, o chamado *Patriot Act* foi adotado quase por unanimidade, promulgando mudanças de política no sistema judicial, na entrada de imigrantes e estrangeiros residentes e na alocação de fundos governamentais para segurança nacional e segurança pública. Na União Europeia, o âmbito e a profundidade da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos aprofundaram-se acentuadamente desde o *11 de Setembro*. Uma definição uniforme de terrorismo foi aceite, as regras de extradição para crimes potencialmente relacionados com o terrorismo foram alargadas e as unidades de polícia

passaram a poder rastrear criminosos suspeitos através das fronteiras nacionais e, se necessário, agir com total autoridade em solo estrangeiro.

Deste modo, é evidente que as crises permitem uma aprendizagem em que os líderes políticos observam os erros que existiram e tentam evitar que essa situação se volte a repetir. O final de uma crise é um momento para voltar a examinar, avaliar e ajustar as políticas e legislação existentes. Para aprender, os Governos precisam não apenas de capacidade institucional para delinear as lições apreendidas, mas também de verdadeira motivação para usar essa capacidade e trabalhar para melhorar as políticas.

Em circunstâncias normais, a reforma de políticas públicas e Organizações é uma tarefa quase impossível. Para que uma proposta de reforma seja bem sucedida, terá que sobreviver a disputas políticas e económicas, debates e oposição. No entanto, algumas vezes a implementação de lições retiradas de crises passadas e as consequentes propostas de mudança sobrevivem e persistem. Uma crise cria assim uma oportunidade de reforma quando se prova que uma política governamental contribuiu para o desenvolvimento dessa crise ou se mostrou incapaz de lhe responder adequadamente.

Concluimos, assim, que a fase pós-crise é um especial bom momento para, partindo das lições do que correu mal, tentar transformar a crise numa oportunidade. Esta é também uma fase fundamental no processo da Gestão de Crises.

4.3 A Responsabilidade Contínua e Operativa das Entidades Públicas

Neste subcapítulo vamos analisar o processo de Gestão de Crises, o qual só pode ser bem sucedido se for implementado um sistema contínuo que em permanência analise a situação e contemple as leis e recomendações mais adequadas a seguir. É necessária uma preocupação constante, não só no momento da crise, mas também na preparação desta e na fase pós-crise.

Como temos vindo a constatar, a expressão crise é um rótulo utilizado para caracterizar situações ou épocas que de alguma forma se consideram extraordinárias, voláteis e com implicações negativas. A intensidade ou o alcance de uma crise não são, portanto, determinados apenas pela natureza "objetiva" da ameaça, pelo nível de incerteza ou pelo tempo disponível para os decisores. Uma crise é, de algum modo, o que as pessoas fazem dela.

Para análise deste tema, iremos basear-nos essencialmente num artigo de Louise K. Comfort, *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control*, que salienta a importância da *Cognição* no desempenho da Gestão de Crises. Esta *Cognição* é aqui definida como a capacidade de reconhecer o grau de risco emergente ao qual uma comunidade está exposta e de agir em conformidade com essa nessa informação. No artigo é utilizado o exemplo do furacão *Katrina* para ilustrar o colapso de um modelo padrão de gestão de emergências sem um foco claro no papel da *Cognição*. Segundo o autor, um Sistema de Gestão de Crise Intergovernamental reformulado pode ser concebido como um sistema caracterizado por quatro pontos principais de decisão, nomeadamente:

1. Detecção de risco;
2. Reconhecimento e interpretação de risco relativamente ao contexto imediato;
3. Comunicação de risco a múltiplas Organizações numa Região mais ampla;
4. Auto-organização e mobilização de um sistema coletivo de resposta da Comunidade para reduzir o risco e responder ao perigo.

A *Cognição* é considerada como componente crítica da resposta de emergência. Implica, como referimos, capacidade de reconhecer o grau de risco emergente e de agir em

conformidade. No exemplo do furacão *Katrina*, essa capacidade não era evidente. Interessa então perceber como é que esta capacidade pode ser desenvolvida em comunidades mais vulneráveis ao risco.

Para além da *Cognição*, Comfort, L.K. (2007) aponta mais três *C's* essenciais no processo de gestão de uma crise: *Comunicação, Coordenação e Controlo*. A *Cognição* é a percepção do risco emergente que inicia o processo de resposta a emergências. Sem ela, os outros componentes da gestão de emergências permanecem estáticos ou desconectados. O desafio é repensar o processo de *Cognição, Comunicação, Coordenação e Controlo* para alcançar um sistema operacional mais efetivo para a nação. Estes quatro *C's*, que devem fazer parte do sistema de gestão de uma crise, são em seguida descritos e analisados.

a) *Cognição*

A *Cognição* fornece o conteúdo inicial e ativa o *link* para os processos subsequentes de *Comunicação, Coordenação e Controlo*. Os responsáveis pela gestão de uma emergência examinam as margens em busca de discrepâncias ou mau funcionamento. É a discrepância entre o que eles entendem como desempenho normal e a alteração no *status* dos principais indicadores que os alerta para o potencial perigo. Os indicadores podem ser vagos ou díspares, como uma mudança repentina na cor do céu, uma queda acentuada na pressão barométrica ou um afundamento revelador num pilar de uma barragem, mas um gestor observador e experiente, com um claro reconhecimento de como se desenvolvem estas operações, estará alerta para sinais de disfunção. Estes sinais levam a levantar questões, verificar o desempenho e iniciar novas investigações. A *Cognição* na gestão de emergências é um processo de investigação contínua, com base no conhecimento prévio da região em risco e na integração.

b) Comunicação

A *Comunicação* na gestão de emergências tem-se concentrado na interoperabilidade de dispositivos mecânicos, como rádios, dispositivos de dados portáteis, telemóveis ou redes telefônicas fixas e Satélites. Na prática, a *Comunicação* envolve necessariamente a capacidade de criar significados compartilhados entre indivíduos, Organizações e grupos. Se uma Organização articular os seus objetivos e missão de um modo que tenha significado para os outros, os indivíduos e organizações da sociedade em geral responderão com recursos e apoio para atingir esse objetivo. Criar e sustentar esta ligação entre a organização e o seu ambiente mais amplo é essencial para alcançar uma ação efetiva na gestão de crises. A intenção da *Comunicação* é reformular as diferenças entre os elementos componentes, de modo a permitir que eles se concentrem nas características que os unem, em vez de nas eventuais diferenças. Esses objetivos não são fáceis de alcançar, mas o conceito de *Comunicação* inclui claramente a criação de significados compartilhados entre os diferentes membros de um sistema em interação.

c) Coordenação

Coordenação, neste contexto, significa alinhar as ações de uma pessoa com as de outros atores e organizações relevantes, para alcançar uma meta comum. Mais uma vez, a capacidade de *Coordenação* depende de uma *Comunicação* efetiva. Se o processo de *Comunicação* não suscitar um entendimento suficiente entre as partes, de modo a alinhar as suas prioridades de ação, a probabilidade de alcançar uma estrutura de ação comum entre múltiplos atores será muito diminuta. Além disso, a *Coordenação* pressupõe que os atores participantes alinham as suas atividades voluntariamente. Se isso não ocorrer, os responsáveis pela Gestão da Crise só têm duas opções, nomeadamente a de forçar os que não estejam a colaborar a mudar o seu desempenho (ponto em que o processo não se pode

chamar mais de *Coordenação*), ou a de ignorar a não participação de alguns atores. Tais discrepâncias geram desconforto em qualquer grupo e levam, mais cedo ou mais tarde, a descontentamento, frustração e desempenho ineficaz. A *Coordenação* voluntária depende da *Comunicação* efetiva e reforça a capacidade de desempenho adaptativo em condições dinâmicas.

d) Controle

O conceito de controle é muitas vezes mal utilizado como correspondendo ao exercício de poder, por um pequeno grupo de gestores privilegiados, sobre os membros de uma Organização. Em vez disso, no ambiente dinâmico e incerto das operações de Desastres, *Controle* significa a capacidade de manter ações voltadas para o objetivo comum de proteger vidas, propriedades e manter a continuidade das operações. Neste sentido, o *Controle* é mantido por meio do conhecimento compartilhado, das habilidades comumente adquiridas e do ajuste recíproco de ações para atender às exigências da situação em evolução. Em ambientes de Desastre, *Controle* significa a capacidade de concentração nas tarefas críticas que levarão o incidente a um estado não destrutivo.

A gestão de uma crise pode ser reformulada como um sistema complexo e adaptativo que ajusta e adapta seu desempenho para melhor atender às demandas de um ambiente físico e social em constante mudança. Essa capacidade depende de uma infraestrutura de informações bem projetada que possa facilitar os processos de *Cognição*, *Comunicação*, *Coordenação* e *Controle* entre os atores e Organizações participantes.

CAPÍTULO V – O CASO DE PORTUGAL

5.1 O Sistema de Gestão de Crises Português

O Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho, assumindo-se uma abordagem alargada das situações a gerir que poderiam ser incluídos neste contexto. De facto, este Decreto-Lei refere, logo no início, que “O desenvolvimento tecnológico, industrial e urbano que caracteriza a sociedade moderna e que tem proporcionado maiores níveis de bem-estar no mundo atual coexiste com a proliferação de conflitos e de fatores de desagregação das sociedades e dos Estados que fazem perigar os interesses nacionais, levantam novos problemas e constituem importantes desafios que terão de ser enfrentados.”⁹⁵

O mesmo Decreto-Lei acrescenta ainda que “Os atuais riscos e ameaças expressam-se sob novas formas, de onde se destacam as ações de natureza terrorista e a utilização de meios de destruição maciça, o que alarga a área abrangida”. E termina com uma abordagem ainda mais alargada referindo que “O aumento de acidentes graves, de conflitos armados, de situações de fome, de doenças epidémicas, de catástrofes e de outras calamidades, abrangendo vastas áreas populacionais, constitui uma realidade marcante.”

O Diploma não define crise mas refere que “Situando-se a crise entre a normalidade e a guerra, a urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa, impõe a definição de uma estrutura que, de uma forma interdepartamental e transversal, abranja todas as componentes necessárias à gestão de crises, com adaptabilidade à sua natureza.”

⁹⁵ Decreto-Lei 173/2004 de 21 de Julho.

No acima exposto, as ideias parecem claras e tudo levaria a supor que o Sistema Nacional de Gestão de Crises passasse a ser, digamos, a estrutura permanentemente disponível para gerir as complexas situações que Portugal viveu desde então, como por exemplo a evacuação de cidadãos portugueses da Guiné em 2005. No entanto, o próprio Diploma refere que “não pretende constituir-se como um novo organismo ou estrutura permanente, o que visa é organizar os meios existentes, por forma a apoiar o Primeiro-Ministro no processo de tomada de decisão, no quadro da ação governativa, na gestão de situações de crise.” E o facto é que parece nunca ter sido usado, a não ser para a condução de exercícios, no quadro da NATO.

Em 2005 foi noticiado⁹⁶ que o Governo iria “remodelar o Sistema Nacional de Gestão de Crises, cuja presidência iria transitar do Ministério da Defesa Nacional para o Primeiro-Ministro”. A notícia informava que o SNGC “é uma estrutura criada para apoiar o Chefe do Executivo em situações de terrorismo, desastres ecológicos, catástrofes naturais e epidemias”, acrescentando que “a responsabilidade deste Serviço passará a estar delegada na recém-criada Secretaria de Estado da Proteção Civil”.

Parece, todavia, que esse passo nunca foi dado, pelo que se mantém a situação anterior.

5.1.1 A Evolução da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)

- Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC)

O atual Sistema de Proteção Civil teve início em 1975 com a publicação do Decreto-Lei n.º 78/75 de 22 de Fevereiro, que o criou. A organização, atribuições e competências do Serviço Nacional de Proteção Civil ficaram estabelecidas com a publicação do Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro. Só em 1991, com a publicação da Lei

⁹⁶ RTP Notícias, 27.05.07

n.º 113/91, de 29 de Agosto – *Lei de Bases da Proteção Civil*, se procurou sistematizar a legislação dispersa e insuficiente e dar início à implementação progressiva do Sistema. Esta *Lei de Bases* definiu, num primeiro nível, os princípios gerais, o enquadramento, a coordenação, a direção e a execução da política de Proteção Civil, tendo atribuído competências à Assembleia da República e ao Governo, a par da criação de um Conselho Superior de Proteção Civil e de uma Comissão Nacional de Proteção Civil.⁹⁷ Além disto, a Lei definiu a estrutura, serviços e agentes de Proteção Civil, fixando que o Sistema Nacional de Proteção Civil integrava o Serviço Nacional, os Serviços Regionais e os Serviços Municipais. Estabeleceu ainda o modo de organização dos Centros de Operações de Proteção Civil e a necessidade de existirem Planos de Emergência, como instrumentos privilegiados de aplicação da conduta das operações de Proteção Civil pelos Órgãos de Coordenação.

O Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho, veio estabelecer a organização, atribuições, competências, funcionamento e estatuto dos Serviços que integram o Sistema Nacional de Proteção Civil, bem como a sua orgânica e competências.

- Serviço Nacional de Bombeiros (SNB)

O Serviço Nacional de Bombeiros foi um organismo criado pela Lei n.º 10/79, de 20 de Março, dotado de personalidade jurídica de direito público, com o objetivo de coordenar e apoiar a atividade dos corpos de bombeiros. O Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, veio definir a sua primeira Lei Orgânica, tendo vigorado, apesar de algumas alterações pontuais, até 15 de Fevereiro de 2001, data de início da vigência do Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de Novembro, que procedeu à última alteração orgânica. Com a nova Lei Orgânica, os serviços de inspeção foram reorganizados numa base distrital,

⁹⁷ Site Autoridade Nacional de Proteção Civil – PROTEÇÃO CIVIL – ANPC – História. Disponível em: <http://www.proxiv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/ANPC/HISTORIA/Paginas/default.aspx>

sendo as anteriores inspeções regionais substituídas por inspeções distritais. Para articulação da intervenção do SNB, dos corpos de bombeiros e do Serviço Nacional de Proteção Civil, foram criados os Centros de Coordenação de Socorros a nível nacional e distrital (CCS)⁹⁸.

- Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF)

A Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais foi criada junto do SNPC, por Resolução do Conselho de Ministros a 23 de Abril de 1987, com o propósito de apoiar e dinamizar as Comissões Especializadas de Fogos Florestais, ajustando e articulando os programas apresentados por estas com os planos globais em execução.

O principal propósito da criação da CNEFF foi o de apoiar os órgãos distritais e municipais de Proteção Civil no respeitante aos incêndios florestais e assegurar a ligação entre as Entidades com atribuições nesse domínio.

- Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC)

Ao longo dos anos, o SNPC e o SNB desenvolveram uma notória ação de prevenção de acidentes, catástrofes e calamidades bem como de socorro a pessoas e bens. Enfrentaram algumas dificuldades, principalmente de articulação entre os vários serviços e setores envolvidos nas operações de socorro. Foi nesse contexto que o Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, criou o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil. Esta fusão do SNPC com o SNB teve como finalidade introduzir mecanismos que permitissem assegurar atuações mais atempadas e eficazes na prevenção de acidentes, prestação de socorros, definir linhas de comando, fixar competências e atribuições, otimizar recursos e qualificar agentes, sempre com o objetivo de conseguir melhores resultados na

⁹⁸ Site ANCR. Autoridade Nacional de Proteção Civil – PROTEÇÃO CIVIL – ANPC – História. Disponível em: <http://www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/ANPC/HISTORIA/Paginas/default.aspx>

coordenação de todos os serviços envolvidos e assim assegurar à população o socorro atempado em situações de acidente, catástrofe ou calamidade.

- Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)

Na prossecução do processo de modernização da Administração Pública, consagrada no Programa do Governo, o Decreto-Lei n.º 203/2006 de 27 de Outubro veio proceder, no que concerne aos serviços centrais de natureza operacional do Ministério da Administração Interna, à reestruturação do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, que passou a designar-se Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Impôs-se, assim, prosseguir o ciclo regulamentar da reforma, conferindo à ANPC os instrumentos jurídicos e orgânicos necessários para garantir, em permanência, a segurança das populações e a salvaguarda do património, com vista a prevenir a ocorrência de Acidentes Graves e Catástrofes, assegurar a gestão dos sinistros e dos danos colaterais, e apoiar a reposição das funções que reconduzam à normalidade nas áreas afetadas.

O Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março⁹⁹, veio dotar a ANPC com um novo modelo de organização no sentido de assegurar o exercício eficiente e oportuno das atribuições que lhe competiam no âmbito da previsão e gestão de riscos, da atividade de proteção e socorro, das atividades dos bombeiros e em matéria do planeamento de emergência.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, que aprovou a *Lei de Bases da Proteção Civil*, foi redefinido o Sistema de Proteção Civil, assumindo a ANPC um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de Proteção Civil. Em 2006 foi também criada a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPT) que passa, segundo o artigo 36º da referida Lei de Bases, a ser o “órgão de coordenação em

⁹⁹ Decreto-Lei 75/2007, de 29 de Março.

matéria de proteção civil”, tendo como entidade executiva a Autoridade Nacional de Proteção Civil¹⁰⁰, a quem foi atribuída, no ano seguinte, nos termos do artigo 2º do diploma citado, a missão geral de “planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes(…)” bem como, no âmbito da previsão e gestão de riscos, “Promover o levantamento, previsão e avaliação dos riscos coletivos de origem natural ou tecnológica e o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro.”

O modelo de organização da ANPC, definido pelo Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 de Março, demonstrou-se no geral adequado para assegurar as missões que lhe competiam. No entanto, foi necessário introduzir alguns ajustes para garantir uma maior eficiência e eficácia dos diferentes serviços e setores que compõem esta organização, adequando a sua estrutura às necessidades atuais. Neste contexto, e para dotar a ANPC de uma estrutura orgânica mais flexível, menos burocrática e com processos de decisão mais expeditos permitindo uma resposta aos desafios diários e assegurando uma gestão mais eficiente de Acidentes Graves e Catástrofes, foi apresentada, através do Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de Maio¹⁰¹, uma nova estrutura base do modelo de organização com a introdução de uma nova direção nacional dedicada à gestão dos meios aéreos, integrando competências da EMA - Empresa de Meios Aéreos, S.A. no que concerne à gestão do dispositivo de meios aéreos, permanente e sazonal, para a prossecução das missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna, em resultado do processo de extinção daquela empresa.

¹⁰⁰ Decreto-Lei 75/2007 de 29 de Março.

¹⁰¹ Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de Maio.

Ao nível da estrutura operacional, evoluiu-se de um modelo de lógica distrital para uma organização apoiada numa lógica supra distrital (DL n.º 72/2013 de 31 de Maio), concebendo 5 novos agrupamentos de distritos, que refletiram a criação de um modelo mais ajustado à realidade territorial e facilitador de uma operacionalidade mais eficiente, progredindo desta forma para uma conceção que ultrapassou a divisão administrativa assente em 18 comandos distritais. Para garantir um controlo mais rigoroso das atividades da ANPC, reforçou-se igualmente as competências de fiscalização e de auditoria interna.

- Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC)

Como já referimos, com a entrada em vigor da Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho, que aprovou a *Lei de Bases da Proteção Civil*, foi criada a **Comissão Nacional de Proteção Civil**, que passa, segundo o artigo 36º da referida Lei de Bases, a ser o “órgão de coordenação em matéria de proteção civil”. Em 2008 a CNPC aprovou a Resolução¹⁰² relativa aos “critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil”, definindo no artigo 8º que os Planos Gerais de Emergência devem, no mínimo, incluir a “caracterização da situação de referência relativamente aos riscos em análise, incluindo cronologia de eventos passados e identificação e descrição das metodologias utilizadas para a análise e avaliação de risco”. Porém, o foco da Resolução destina-se a orientar a realização dos planos para a condução de operações de socorro a empenhar em operações de Proteção Civil, como se verifica no Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil¹⁰³ publicado em 2009.

¹⁰² Resolução n.º 25/2008 da Comissão Nacional de Proteção Civil.

¹⁰³ ANPC (2013) *Plano Nacional De Emergência De Proteção Civil*

A primeira Avaliação Nacional de Risco¹⁰⁴ foi apenas efetuada em 2014 e, ao contrário do previsto no artigo 2º do diploma que constituiu a Autoridade Nacional de Proteção Civil, foi realizada pela Agência Portuguesa do Ambiente. Tinham passado 10 anos desde que, na Conferência de *Hyogo*, se tinha decidido instituir a redução do risco de Desastres como pilar de apoio para uma resposta eficaz.

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de Maio aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil sendo constituída uma nova direção nacional dedicada à gestão dos meios aéreos. O Artigo 2.º define que a ANPC tem a seu cargo “atribuições no âmbito da previsão e gestão de risco e planeamento de emergência”, competindo-lhe concretamente “promover o levantamento, previsão, análise e avaliação dos riscos coletivos de origem natural ou tecnológica e o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro”. No entanto, nem no corpo da Lei, nem noutra lado, é sistematizado o processo recomendado quer pela ONU quer pela UE para a Gestão de Riscos, processos descritos nas “Diretrizes das NU para a elaboração da Avaliação Nacional de Riscos de Desastres” e nas “Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos” que descrevemos detalhadamente no Capítulo III.

5.1.2 Perspetivas para o Futuro

Todo o normativo nacional que se descreveu anteriormente tende a centrar-se em melhorar a capacidade de resposta às crises quando estas se desenvolvem, ou seja no momento em que já estão consumadas. Todavia, o esforço internacional e o normativo quer das NU quer da UE, que apresentámos anteriormente, enfocam-se antes de mais na gestão do risco, isto é, numa gestão preventiva de acontecimentos que tenham uma

¹⁰⁴ ANPC (2014), *Avaliação Nacional de Risco*.

elevada probabilidade de ocorrência e de consequências nefastas. E é essa gestão contínua, atempada e priorizada que pode tornar possível quer reduzir a probabilidade de ocorrência, quer aumentar a resiliência, indispensáveis para minimizar o risco. Como exemplo da situação nacional, podemos citar o caso das ondas de calor e dos incêndios florestais de grau II que foram considerados na ANR de 2014 como de risco extremo em Portugal, estando no topo da hierarquização do grau de risco por probabilidade e gravidade de efeitos para as ocorrências-tipo definidas (Figura 3). E, no entanto, foram essas as circunstâncias que vieram a ocorrer no ano de 2017 e para as quais nos interrogamos se, entretanto, teríamos efetuado uma adequada “gestão do risco” detetado.

		GRAU DE GRAVIDADE				
		Residual	Reduzido	Moderado	Acentuado	Crítico
GRAU DE PROBABILIDADE	Elevado					
	Médio-alto		GalgnundCost EC_Arribas	SubstPerigosas IncUrb IncCentHist AcRodov Inundações TTMP	IncFlorestais I Nevões Secas Cheias	Onda Calor
	Médio			AcFerrov ColTunPontInfra ColEdConcPopul EC_PraiasDunas	Vaga frio	IncFlorestais II
	Médio-baixo			MovMassa	Sismos II InfraFixTPP RuptBarragens I AcAéreos EmerRadio II	
	Baixo				EmerRadio I	Sismos I Tsunamis RutBarragens II

Legenda:

Risco Baixo	Risco Moderado	Risco Elevado	Risco Extremo
-------------	----------------	---------------	---------------

Figura 3 – Hierarquização dos graus de risco para as ocorrências-tipo definidas
Fonte – ANPC (2014), Avaliação Nacional de Risco, p.171

O mesmo tipo de dúvida ressalta da constatação do sentido oposto na evolução dos incêndios florestais em países de clima semelhante ao de Portugal, como é o caso de

Espanha, França, Itália e Grécia. De acordo com a PORDATA¹⁰⁵, em todos esses países, entre 1980 e 2016 a área florestal ardida diminuiu, drasticamente mesmo em casos como a Espanha e a Itália, enquanto em Portugal aumentou quatro vezes (Figura 4). Mais ainda, se consideramos a variação em termos relativos, face à dimensão geográfica dos países, a diferença é ainda mais marcante.

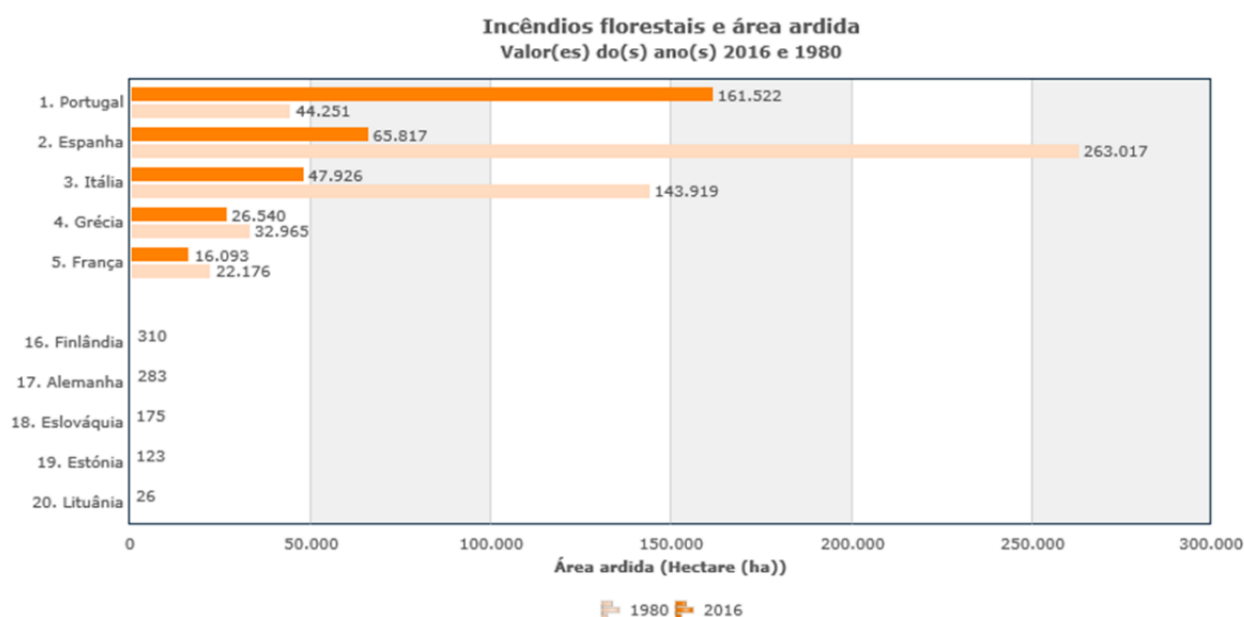


Figura 4 – Incêndios florestais e área perdida. Valores dos anos 2016 e 1980

Fonte - PORDATA

Em consequência disto, em 2017, depois dos trágicos incêndios que ocorreram em Portugal nesse Verão, o Governo aprovou a **Estratégia Nacional para a Proteção Civil Preventiva**¹⁰⁶, que consideramos ir finalmente na direção concetual correta para uma política de gestão de crises mais preventiva. Analisamos em seguida esta Estratégia e os seus principais objetivos.

¹⁰⁵ PORDATA. Disponível em:

<https://www.pordata.pt/Europa/Inc%C3%AAndios+florestais+e+%C3%A1rea+ardida-1374>.

¹⁰⁶ Resolução n.º 160/2017, do Conselho de Ministros.

Nela são definidos cinco objetivos estratégicos, considerados alinhados com as prioridades do Quadro de *Sendai*, nomeadamente:

- a) **Fortalecer a governança na gestão de risco, através de uma gestão de risco tanto a nível nacional como a nível local**, de forma a envolver todas as partes interessadas.
- b) **Melhorar o conhecimento sobre os riscos, através da realização de avaliações de risco e de danos**: as políticas e ações a implementar para a gestão do risco devem estar baseadas no conhecimento sobre os perigos existentes e sobre o grau de vulnerabilidade dos elementos que a eles estão expostos. Tal conhecimento deve ser potenciado quer em sede de avaliação do risco (de modo a obter uma adequada caracterização que permita o desenvolvimento das medidas mais apropriadas de preparação e resposta) quer nos processos de avaliação de danos (por forma a obter um registo sistemático de eventos que incorpore também os ensinamentos obtidos em anteriores Acidentes Graves e Catástrofes)¹⁰⁷.
- c) **Estabelecer estratégias para redução de risco, através de ações de prevenção**: os investimentos em iniciativas de redução de riscos, de natureza imaterial ou estrutural, são essenciais ao aumento da resiliência coletiva (comunidades). Tais investimentos, desde que articulados numa estratégia integrada, têm o potencial direto para contribuir para a salvaguarda de vidas e para a redução de perdas¹⁰⁸.
- d) **Melhorar a preparação face à ocorrência de riscos**: com o crescente aumento da exposição da população ao risco, conjugado com as lições aprendidas em emergências recentes, torna-se necessário reforçar ações de preparação que permitam obter um conhecimento antecipado dos eventos gravosos, de maneira a

¹⁰⁷ Ibidem, Ponto 2 do Anexo

¹⁰⁸ Ibidem – Ponto 2 do Anexo

conseguir prever o risco, com a implementação de sistemas de monitorização, alerta e aviso e planos de emergência.

- e) **Envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos**, recorrendo à educação para o risco, sensibilização e informação pública.

Para prossecução dos objetivos, é criado um Grupo de Coordenação encarregue da execução global da Estratégia, ao qual são conferidas as seguintes atribuições:

- a) Assegurar a articulação e integração da presente Estratégia com outros instrumentos que contribuam para os mesmos fins;
- b) Promover a articulação da implementação da Estratégia entre os diferentes níveis territoriais;
- c) Acompanhar a implementação das medidas, programas e ações setoriais relevantes que vierem a ser adotados;
- d) Elaborar relatórios anuais de execução e avaliação;
- e) Propor ao Governo eventuais alterações consideradas necessárias para o aperfeiçoamento da Estratégia.

Ficou definido que este Grupo de Coordenação seria constituído pelos seguintes elementos:

- a) Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Proteção Civil, que coordena;
- b) Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional;
- c) Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Justiça;

- d)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área das Autarquias Locais;
- e)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Cultura;
- f)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Educação;
- g)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área do Trabalho, Solidariedade e Segurança social;
- h)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Saúde;
- i)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área das Infraestruturas;
- j)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área do Turismo;
- k)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Energia;
- l)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- m)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área das Florestas;
- n)** Um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área do Mar;
- o)** Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- p)** Um representante da Associação Nacional de Freguesias.

Embora esta Estratégia constitua um importante primeiro passo para a criação de um Sistema de Gestão de Crises mais eficaz, apresenta ainda alguns aspetos que evidenciam que não são estritamente contempladas as recomendações das NU e da EU, e que a seguir se identificam.

A Estratégia determina que a ANPC fica responsável por assegurar o apoio logístico e administrativo ao Grupo de Coordenação. Todavia, o Grupo de Coordenação, pelas responsabilidades que assume, e envolvendo todos os 17 sectores da Administração acima referidos, desde a Saúde, à Defesa e aos Municípios, deveria ficar, tal como sugerido pela NU e pela UE, a um nível de coordenação compatível com estas responsabilidades, como no caso do Reino Unido, no Gabinete do Primeiro Ministro.

Por outro lado, e igualmente como recomendado pelas NU e pela UE, falta a participação da Sociedade Civil e Económica, das Populações e doutros *shareholders* indispensáveis pelos conhecimentos, alertas e partilhas indispensáveis entre eles. Além disso, falta também a participação autónoma da Academia, Ciência e Especialistas cuja agregação ao trabalho se reputa indispensável.

Por último, esta Estratégia não determina se o sistema de Avaliação de Riscos será oficiado e qual é a orientação para o seu desenvolvimento futuro. No fundo, e apesar de já ser um primeiro passo, fica a ideia de uma forma de “mexer” no assunto segundo um processo que será necessariamente moroso e incompleto. Reforçamos o que foi concluído, quanto a que objetivo deverá ser cada vez mais, o de maior enfoque na fase do “antes” da crise, na prevenção do risco, na mitigação da vulnerabilidade e na preparação para a resposta que, caso venha a ser necessária, desencadeia o alerta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração da presente Dissertação chegamos a conclusões que nos parecem significativas e que poderemos resumir da seguinte forma:

No Capítulo I, começamos por contextualizar o tema e verificar que as crises estão presentes na sociedade desde sempre, se pensarmos nelas como situações graves que exigem uma rápida reação, geralmente sob pressão.

Verificamos, todavia, que o circunstancialismo que faz com que um determinado acontecimento seja considerado como crise, tem variado ao longo do tempo e que outros termos foram sendo introduzidos para caracterizar acontecimentos de natureza especial que geralmente trazem consequências graves para a vida das pessoas e das sociedades.

Em consequência, chegamos à conclusão da importância de começar este trabalho com a definição do termo crise, comparando este conceito com outros como o conceito de Emergência ou de Desastre, e distinguindo os vários tipos de crise existentes para ficarmos com uma melhor compreensão desta definição, que é no fundo a base de todo este trabalho.

Embora tenhamos concluído que não existe uma definição única e consensual do conceito de crise, a maioria dos autores aponta os seguintes elementos constantes na generalidade das crises:

- Perceção de ameaça;
- Maior ansiedade por parte dos decisores políticos;
- Expetativa acrescida sobre a possibilidade de virem a ocorrer episódios violentos, impactos funestos, ou consequências socialmente indesejáveis;

- Circunstância em que deverão ser tomadas decisões importantes, que têm de ser tomadas em ambiente de incerteza e de *stress*.

Por fim, e após uma análise das definições dadas por alguns autores para este conceito, optámos por adotar neste trabalho uma definição mais abrangente, para não colocarmos entraves aos acontecimentos a incluir no processo de gestão de crises. Optámos assim pela definição dada por Adriano Moreira, que considera que na perspetiva social e sobretudo de política interna ou internacional o “conceito mais abstrato é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte.”.

Quanto aos diferentes tipos de crise, distinguimos aquelas que originam danos físicos das que originam danos não físicos e neste trabalho optamos por nos focar e dar prioridade ao tratamento da gestão de situações de Acidentes Graves ou Catástrofes, que podem ser naturais, ou decorrentes da ação humana.

No Capítulo II fizemos uma caracterização das novas crises e dos diferentes acontecimentos e circunstâncias que podem estar por trás de uma crise. De facto, concluímos que o novo século trouxe novas ameaças que são atualmente um desafio para os líderes políticos.

Estas “novas crises” caracterizam-se por uma maior imprevisibilidade quanto á sua intensidade e ritmo de evolução, pela sua natureza transfronteiriça, podendo facilmente ultrapassar fronteiras geográficas e até transformarem-se em choques globais. Isto deve-se não só ao facto da nossa sociedade estar cada vez mais complexa e globalizada, mas também ao aumento da mobilidade no atual Mundo, que permite a mais rápida disseminação de vetores de risco. Tudo isto vai influenciar o processo de gestão de crises uma vez que todo este processo tem também de se adaptar aos novos tipos de ameaças e

riscos, o que constitui um desafio para os gestores de crises e requer que os Governos adaptem as suas estruturas, ferramentas e equipamentos para gerir as novas crises de uma forma mais eficaz.

Assim, após analisarmos neste capítulo as principais diferenças entre as crises tradicionais e as crises dos dias de hoje, concluímos essencialmente que:

- A estrutura da gestão de crises deve estar preparada para reagir ao desconhecido;
- O estudo do risco é determinante e a base da preparação dos sistemas de gestão de crises deve ser a análise de “riscos”;
- Através de uma Análise Nacional de Risco, as ameaças e riscos devem ser identificadas e avaliadas a nível nacional, determinando-se qual a probabilidade de ocorrência de cada uma delas e quais os seus possíveis impactos, conforme é feito no Reino Unido;
- É necessária uma maior capacidade de improvisar e inovar, dado o elevado grau de imprevisibilidade das novas crises;
- Deve apostar-se nas medidas preventivas de gestão de crises, através do desenvolvimento de *Early Warning Systems* (EWS) que permitem aos Governos detetar sinais precoces e antecipar melhor as novas crises.

Em seguida, no Capítulo III, estudámos o normativo e recomendações das Nações Unidas e União Europeia quanto à gestão eficaz de crises e analisámos também, de forma sintética, os modelos usados em países europeus de referência, nomeadamente Espanha, Alemanha e, com maior detalhe, o Reino Unido.

Começando pelo estudo do normativo das Nações Unidas quanto à gestão de crises, focamo-nos na análise das três conferências internacionais para a redução do risco de desastres: a conferência de Yokohama, em 1994, a conferência de *Hyogo*, em 2005 e a

conferência de *Sendai*, em 2015. Concluimos que, no seguimento da experiência adquirida nos quadros de ações adotados nas duas primeiras conferências, o principal objetivo estabelecido no Quadro de Ação de *Sendai* para o período entre 2015 e 2030 é impedir novas crises e reduzir os riscos de Desastres existentes através da implementação de medidas preventivas que evitem e reduzam a exposição a riscos e vulnerabilidade a Desastres, aumentem a preparação para respostas e assim fortaleçam a resiliência. Para isto, foram estabelecidas as seguintes prioridades:

- Conscientização do risco dos Desastres e incorporação deste conhecimento na sociedade, de forma a conseguir avaliar o risco pré-Desastre, para assim prevenir e preparar uma resposta eficaz a Desastres;
- Fortalecer a gestão do risco de Desastres para melhorar a gestão de crises, através da implementação de planos e mecanismos nacionais e locais de redução de risco de Desastres;
- Investir na redução do risco de Desastres para melhorar a resiliência, através da alocação dos recursos necessários em todos os níveis da Administração, para o desenvolvimento e implementação de estratégias, políticas, planos de redução de riscos de Desastre em todos os setores relevantes;
- Melhorar a preparação para responder a Desastres, antecipar eventos e garantir que consegue ser dada uma resposta e recuperação eficazes a todos os níveis, através das lições aprendidas com Desastres anteriores. Para isto, desenvolver e fortalecer os *Early Warning Systems* e os mecanismos de comunicação de risco e emergência e as tecnologias e sistemas de informação e monitorização de risco.

Por fim, e ainda dentro nas Nações Unidas, analisámos as Diretrizes sobre a Avaliação Nacional do Risco de Desastres, elaboradas pelo Gabinete das NU para a Redução do Risco de Desastres, e que se destinam a apoiar a implementação nacional do Quadro de

Ação de *Sendai*. Através destas Diretrizes e seguindo as várias etapas nelas indicadas, é possível fazer uma Avaliação Nacional de Risco de Desastre, através do seguimento de várias fases, o que pode contribuir muito para uma gestão de risco e de Desastre mais eficaz. Concluimos, portanto, que este procedimento recomendado pelas Nações Unidas, seria um meio imprescindível para se poderem tomar as medidas coerentes e sistemáticas para se evitar a eclosão futura de Desastres, pelo que deveria ser utilizado por todos os países na sua gestão nacional de crises.

Passando à gestão de crises dentro da União Europeia, observámos que a UE tem uma diversidade de instrumentos e capacidades que se destinam à gestão de crises, atribuindo, neste campo, responsabilidades à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia.

Em 2001, a UE criou um Mecanismo de Proteção Civil que visa fazer face a situações de catástrofe dentro da UE, embora também possa ser ativado para dar resposta a Catástrofes fora da União. O objetivo é mais uma vez elevar o nível de preparação dos Estados Membros e da UE para dar resposta a situações de Catástrofe.

No seguimento da criação deste mecanismo, e tal como as NU, também a UE elaborou umas Diretrizes, as Diretrizes para a Avaliação da Capacidade de Gestão de Riscos. O objetivo da elaboração destas Diretrizes é proporcionar aos Estados Membros uma metodologia uniforme, global e flexível, que os ajude a avaliar a sua própria capacidade de gestão de riscos e desta forma auxiliar os Estados Membros a aumentarem a sensibilização para as fragilidades e pontos fortes do seu sistema de gestão de crises e Catástrofes e contribuir para o desenvolvimento e partilha entre Estados Membros de políticas e práticas nesta matéria.

Neste capítulo III, descrevemos a metodologia utilizada nestas Diretrizes, que abrange três principais fases: (i) avaliação de riscos; (ii) planeamento e gestão de riscos; e (iii) aplicação de medidas de prevenção de riscos e de preparação.

Através da análise mais aprofundada que fizemos das várias fases da utilização destas diretrizes, concluímos que esta avaliação pode ser muito benéfica para os Estados Membros, uma vez que lhes permite ter um panorama multissetorial dos diferentes riscos a que estão sujeitos e ter uma visão da adequação do seu plano de gestão de crise aos riscos que efetivamente enfrentam, identificando assim medidas de prevenção e de preparação adequadas.

No final deste capítulo, olhámos para os Sistemas de Gestão de Crise de outros países europeus, dando maior ênfase ao sistema de gestão de crises do Reino Unido.

Ao analisar o caso inglês, concluímos que o sistema adotado nos parece bastante coerente e eficaz, uma vez que integra os dois principais elementos para a gestão de uma crise: por um lado, a gestão de risco nacional, ao anteciparem e gerirem de forma continuada as situações que podem levar a Catástrofes, e, por outro lado, a capacidade de reação às emergências que ocorram.

Concluímos assim que existe de facto da parte do Reino Unido, uma preocupação em agir de acordo com o normativo internacional e em implementar as prioridades, já definidas em *Hyogo*, de forma eficaz. Para isto, entre outras medidas, é publicado todos os anos neste país o Registo de Risco Nacional (RRN), que consiste num Relatório que fornece uma avaliação oficial e uniforme do Governo sobre os riscos potenciais para o Reino Unido, sendo que estes riscos são divididos em quatro categorias: riscos naturais, acidentes graves, riscos sociais e ataques mal-intencionados. Consideramos que este

documento pode ser uma ferramenta eficaz para a atividade de segurança nacional e para a preparação da resposta a possíveis emergências.

No Capítulo IV, analisámos a complexidade do processo de gestão de crises e as responsabilidades políticas que isso implica.

De facto, em momentos de crise, os líderes políticos são responsáveis por tomar decisões críticas, sob pressão e nas circunstâncias mais difíceis. Assim, focámo-nos em perceber o que é esta liderança em momentos de crise e como é que os líderes políticos protegem a sua sociedade destas ameaças, e passámos por uma análise das principais responsabilidades e tarefas das Entidades Públicas.

Concluimos que são cinco as principais tarefas dos líderes políticos ao longo da gestão de uma crise:

- Fazer sentido (*Sense making*): identificar os sinais da crise para conseguir antecipar a sua chegada; para isto, é necessário avaliar quais as ameaças em causa, determinar os seus graus e analisar quais delas constituem efetivamente crises;
- Decidir (*Decision making*): durante uma crise, têm que ser tomadas decisões importantes e que muitas vezes têm que ser tomadas sob pressão e de forma rápida;
- Comunicar (*Meaning making*): os líderes devem também desenvolver uma dimensão de comunicação ao público da gestão de crises uma vez que a comunicação de crise faz uma diferença crucial entre obter ou perder o consenso que os líderes precisam para efetivar as suas políticas e reforçar a sua reputação;
- Terminar (*End Game*) - Fim da crise e prestação de contas: o principal desafio quando a crise termina é fazer uma avaliação precisa e equilibrada da necessidade de manter a infraestrutura de resposta à crise, uma vez que em algum momento,

esse estado de emergência não vai ser mais necessário; é uma tarefa de liderança determinar quando chega esse ponto no tempo; os líderes também devem avaliar a conveniência política do final da crise; o principal desafio é reconhecer quando é que a quebra da ordem simbólica foi restaurada; assim, os líderes devem decidir se há alguma vantagem estratégica ou tática em estender, em vez de diminuir, o clima de crise, e continuar, em vez de abolir, o regime de gestão da crise;

- Lições Aprendidas (*Lessons learned*): no fim duma crise, a tarefa essencial das entidades públicas é a capacidade de aprender lições e implementá-las para o futuro; isto significa que os líderes políticos devem aprender com as crises passadas, observar o que falhou para que não se repita no futuro.

Por último, no Capítulo V, analisámos o Sistema de Gestão de Crises Português. Aqui, analisámos o normativo nacional de gestão de crises e concluímos que este normativo, no geral, concentra-se sobretudo em melhorar a capacidade de resposta às crises quando estas já estão em desenvolvimento. Ora isto não está de acordo com as prioridades atuais estabelecidas no normativo internacional que descrevemos no Capítulo III e que se focam essencialmente nas medidas de antecipação, na fase preventiva, na antecipação do risco. É esta a gestão contínua e atempada que Portugal deve adotar, pois pode reduzir a probabilidade de ocorrência e aumentar a resiliência, minimizando desta forma o risco.

Entrando agora nas considerações finais deste trabalho, julgamos poder agrupar estas conclusões em três grupos: por um lado enumerar aquelas que são as falhas do Sistema de Gestão de Crises Português que consideramos críticas; a seguir apresentar alguns aspetos criticáveis que julgamos limitadores do nosso sistema de gestão de crises, nomeadamente a reduzida inclusão de outros “interessados” no sistema como sejam as Universidades e Organismos científicos, a Estrutura Económica ou a Sociedade Civil; e por outro lado apresentar algumas recomendações para o futuro que têm como base o

normativo internacional existente e que por isso a sua aplicação poderia ser muito útil no atual sistema de gestão de crises nacional.

I. Falhas críticas

i. Não existe um Sistema Nacional de Gestão de Crises operacional

O Sistema Nacional de Gestão de Crises, criado no Ministério da Defesa Nacional pelo Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho, nunca foi remodelado como prometido, nem tem sido usado para que o executivo assuma a gestão de crises ao mais alto nível, como acontece por exemplo no Reino Unido, através do COBR.

Numa situação de emergência nacional essa carência pode ser crítica. Nessa circunstância (entre a vida e a morte), em que se requerem estruturas treinadas e sistemas de comunicação efetivos para que se possam levar a cabo as responsabilidades políticas delineadas no Capítulo IV, essa limitação pode ter efeitos dramáticos. A sua não existência pode levar ao risco de desobrigar ou incapacitar os responsáveis nacionais pela gestão efetiva das situações que, se não forem geridas de forma adequada, podem levar ao aumento exponencial das consequências funestas.

O que existe é uma estrutura que trata apenas da gestão de “riscos coletivos naturais e tecnológicos”. De fora, fica tudo o resto, desde atos terroristas a situações de evacuação de nacionais, a crises humanitárias, às situações de crises internacionais.

Há exemplos sólidos de boas soluções na Europa e julgamos que nesta área há necessidade de prevenir, enquanto há tempo.

Neste trabalho usámos como exemplo o sistema de crises do Reino Unido, que como vimos se foca na prevenção do risco e na antecipação. Assim, como vimos, no RRN os riscos são avaliados e classificados de acordo com a probabilidade de ocorrência, o que ajuda a priorizar as ações. Por outro lado, no que se refere à resposta a situações de crise,

o sistema Inglês baseia-se no *Civil Contingencies Act 2004*, havendo apenas um sistema nacional de reação e resposta a contingências, que vão desde um desastre ecológico, a um ataque terrorista ou a uma situação de conflito ou guerra. Isto permite que em qualquer momento se saiba quem está a assumir a responsabilidade pela gestão de determinada crise. Julgamos que estes elementos que contribuem para o sucesso inglês nesta área podiam sem dúvida ser uma mais valia para o sistema de gestão de crises português.

ii. Não existe um Sistema de “Gestão do Risco” implementado

O primeiro aspeto que importa apreciar está relacionado com as prioridades. De facto, como já vimos ao longo deste trabalho, o normativo internacional, no âmbito da gestão de crises, estabelece sempre como prioridade a **gestão do risco**, a adoção de medidas preventivas que permitam reduzir o risco e assim evitar que as crises se cheguem a consumir. É a prioridade da ação preventiva, que se foca na fase do “antes da crise” e não apenas na resposta às situações de emergência, porque se esta for a prioridade, iremos sofrer repetidamente as mesmas crises.

Em Portugal, a “**gestão de risco**” está presente (apenas nos normativos de 2013 e posteriores) mas ausente na prática e podemos considerar que este é um dos aspetos que condiciona a eficiência do nosso sistema de gestão de crises.

A “gestão de risco” presente em Portugal destina-se apenas à “previsão, análise e avaliação dos riscos coletivos de origem natural ou tecnológica”. Assim, muitos outros tipos de risco ficam de fora, sendo todavia de extrema importância, como o cibercrime, o terrorismo, as crises financeiras, etc. Ora não é essa a finalidade nem o conceito de “gestão de risco”. Assim como está, é apenas uma atividade desgarrada, sob a responsabilidade do SNPC, quando este não tem competências para a implementar a nível dos setores do Estado.

Mas a Gestão de Riscos é fundamental pois as medidas só têm efeito quando desenvolvidas com consistência e continuidade, sendo adaptadas à medida que os resultados confirmam ou não a eficácia das medidas adotadas.

Existindo no SNPC uma Direção de Serviços de Avaliação e Prevenção de Riscos, nenhuma das atribuições ou divisões da competência desta Direção se destina a procurar reduzir os riscos, que consideramos ser a tarefa essencial.¹⁰⁹

Assim, todo o nosso SNPC se destina a fazer a preparação para a resposta e a combater a ocorrência e não a procurar evitar que esta aconteça pela implementação de medidas que evitem que o risco se concretize. Isto é um erro de base refletido na evolução das situações de desastre (neste caso dos incêndios) em Portugal ao longo da última década em comparação com os outros países do Sul da Europa.

iii. A direção das operações em situações de catástrofe ou calamidade de âmbito nacional deixou de ser assumida pelo Primeiro Ministro

Para chegar a essa conclusão importa analisar o Artigo 12º da Lei n.º 113/91 que aprova a primeira Lei de Bases da Proteção Civil. Este artigo diz respeito às competências do Primeiro Ministro e refere o seguinte:

“Artigo 12.º

Competência do Primeiro-Ministro

1 - O Primeiro-Ministro é responsável pela direção da política de proteção civil, competindo-lhe, designadamente:

¹⁰⁹ Decreto-lei 203/93, de 3 de Junho.

a) *Coordenar e orientar a ação dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a proteção civil;*

b) *Convocar o Conselho Superior de Proteção Civil e presidir às respetivas reuniões;*

c) *Assumir a direção das operações em situações de catástrofe ou calamidade de âmbito nacional.*

2 - O Primeiro-Ministro pode delegar, no todo ou em parte, as competências referidas nas alíneas b) e c) do número anterior no Ministro da Administração Interna.”

Por outro lado, a mais recente Lei de Bases da Proteção Civil, a Lei n.º 27/2006¹¹⁰, quanto às competências do Primeiro Ministro diz o seguinte:

“Artigo 33º

Primeiro-Ministro

1 - O Primeiro-Ministro é responsável pela direção da política de proteção civil, competindo-lhe, designadamente:

a) *Coordenar e orientar a ação dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a proteção civil;*

b) *Garantir o cumprimento das competências previstas no artigo 32º.*

2 - O Primeiro-Ministro pode delegar as competências referidas no número anterior no Ministro da Administração Interna.”

Concluimos assim, nos termos deste Artigo, que em relação às competências que eram atribuídas ao Primeiro Ministro no artigo 12º da Lei n.º 113/91 de 29 de Agosto, deixou de lhe competir:

¹¹⁰ Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.

b) Convocar o Conselho Superior de Proteção Civil e presidir às respetivas reuniões;

c) Assumir a direção das operações em situações de catástrofe ou calamidade de âmbito nacional.

O Governo passou a ser responsável pela “condução da política de proteção civil” (Art.32º, n.º 1 da Lei 27/2006), o Conselho de Ministros a “definir as linhas gerais da política governamental de proteção civil” (Art. 32º, n.º2, a) da Lei 27/2006), o Primeiro Ministro fica “responsável pela direção da política de proteção civil” e por “coordenar e orientar a ação dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a proteção civil” (Art. 33º da Lei 27/2006) mas a assunção da “direção das operações em situações de catástrofe ou calamidade de âmbito nacional” que constava da Lei n.º 113/91 de 29 de Agosto deixou de lhe pertencer. O Governo, em geral, passou a ser apenas um condutor de políticas.

A responsabilidade real pela conduta passou segundo a lei para a Autoridade Nacional de Proteção Civil e para os órgãos do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro. Isto pode ser visto como uma desresponsabilização das entidades políticas, em que o Primeiro Ministro e os Ministros passaram a ser apenas “visitantes da área afetada”. Deixaram de desempenhar a ação nobre de dirigir a resposta perante situações críticas em que os cidadãos olham desesperadamente para as suas autoridades governamentais. Estas autoridades políticas nacionais, como visto no Capítulo IV, devem orientar as situações de crise, decidir, comunicar, e terminar a crise de forma responsável.

Desapareceu o Conselho Nacional de Proteção Civil que era presidido pelo Primeiro Ministro e passou a existir apenas a Comissão Nacional de Proteção Civil. De facto, o Governo deixou de ter uma entidade que era de “de auscultação e consulta” para passar a ter apenas uma Comissão Nacional de Proteção Civil que “garante a concretização das

linhas da política governamental de proteção civil em todos os serviços da administração”

¹¹¹e tem uma constituição interna e de natureza meramente executiva.

Ficou uma Comissão em circuito fechado, governamentalizada e que continua a não incluir de forma sistemática a voz de todos os interessados, desde as populações, às empresas e às universidades, o que significa o pouco incentivo ao uso dos *stakeholders* quando o normativo internacional indica claramente que a atitude correta e mais eficaz seria a oposta, ou seja, a da promoção da interação e coordenação de todos os interessados na prevenção e gestão de possíveis crises.

Assim, neste momento, e em termos estruturais, temos um Sistema Nacional de Gestão de Crises criado pelo Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho que nunca foi usado em termos práticos e um Sistema de Proteção civil cuja conduta é da responsabilidade de uma entidade de natureza Administrativa.

Além disto, o conceito de “crise” também nunca foi definido e o Decreto Lei 173/2004 refere que “Estamos perante efeitos multiplicadores que podem propiciar e gerar situações de crise e, em casos extremos, de guerra, tornando cada vez mais notória a necessidade de um sistema de gestão de crises que permita, com elevada prontidão, fazer face a cenários, mais ou menos imprevisíveis, não raro difusos e de contornos pouco claros, que poderão afetar a comunidade nacional”, acrescentando ainda que “situando-se a crise entre a normalidade e a guerra, a urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa, impõe a definição de uma

¹¹¹ Ibidem, Artigo 36º, n.º 2, alínea a)

estrutura que, de uma forma interdepartamental e transversal, abranja todas as componentes necessárias à gestão de crises, com adaptabilidade à sua natureza.”

Isto demonstra que é urgente reformular o Sistema Nacional de Gestão de Crises nacional. Aliás, em Maio de 2007 já tinha sido abordada esta questão e Ascenso Simões explicou à Lusa que as alterações feitas aos sistemas de segurança interna obrigam, também, a mudanças no Sistema Nacional de Gestão de Crises. Como referiu, o Sistema Nacional de Gestão de Crises "tem de ganhar outra relevância, depois das alterações feitas", uma vez que esta ideia de mudança no SNGC surge no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) do Governo¹¹².

Ascenso Simões adiantou ainda que "só falta a remodelação do Sistema Nacional de Gestão de Crises" para "completar a reforma da segurança interna", lembrando que também a emergência médica e o Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) já foram reorganizados.

II. Aspetos Críticos

i. O Sistema deixa de fora Stakeholders essenciais

Atualmente, a CNPC é presidida pelo Ministro da Administração Interna sendo meramente executiva pois serve apenas para garantir a concretização das linhas da política governamental de proteção Civil, e tem por isso uma constituição meramente interna. Todos os outros *stakeholders* não são sequer mencionados, apenas é referido no Artigo 37º, n.º 4 da Lei n.º 27/2006 que o Ministro da Administração Interna, quando considerar conveniente, “pode convidar a participar nas reuniões da Comissão outras entidades que, pelas suas capacidades técnicas, científicas ou outras, possam ser

¹¹² Ascenso Simões, em notícia publicada pelo jornal Público, no dia 28 de Maio de 2007. Disponível em: <https://www.publico.pt/2007/05/28/jornal/sistema-de-gestao-de-criSES--sera-remodelado-216568>

relevantes para a tomada de decisões, no âmbito das políticas de proteção civil”¹¹³. Ficou uma Comissão em circuito fechado, governamentalizada, não prevista para ouvir por sistema a voz dos interessados desde as populações, às ONG, às empresas ou às Universidades.

A Sociedade Civil as ONG interessadas na área, as empresas e as Universidades e centros de pesquisa estão sistematicamente fora, nem são mencionadas

ii. A proteção Civil cobre apenas riscos limitados

A situação de “crise” é usada sempre no contexto de “guerra”, separando as duas atividades numa esfera própria. É o caso da Articulação com o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência.

O Decreto-Lei n.º 203/93, no seu Artigo 9º diz: “O SNPC deverá manter estreita ligação com o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) e com as comissões de planeamento de emergência, por forma a que a proteção civil aplicada a situações de crise ou de guerra se enquadre convenientemente na política global de defesa nacional, bem como para utilizar a capacidade de estudo e planeamento daquelas comissões em áreas de interesse.” Porém, não fica definido a quem compete fazer a proteção civil nestas circunstâncias.

Fala-se da gestão das crises de defesa e da proteção civil perante situações que produzam Acidentes Graves, Catástrofes ou Calamidades. Porém só as que tenham uma “origem natural ou tecnológica”, o que deixa de forma todas as que resultem de outras causas

¹¹³ **Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.**

nomeadamente humanas ou como resultado de conflitos, ficando por definir quem se responsabiliza por estas.

III. Recomendações

A recomendação que pensamos que poderá ter mais impacto para melhorar e tornar mais eficaz o sistema nacional de gestão de crises é o **estabelecimento de um Sistema de Gestão de Riscos** nos termos do normativo das NU e da EU. De facto, é unânime no normativo internacional que a adoção desta medida pode fazer a diferença, como vimos por exemplo no caso do Sistema de Gestão de Crises inglês.

Já desde a primeira Conferência Internacional, a Conferência de *Yokohama*, que se fala da necessidade de identificar, avaliar e monitorizar os riscos de Desastres através do desenvolvimento dos chamados *early warnings*.

Assim, e segundo o normativo internacional, nomeadamente a publicação da Comissão Europeia, *Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos*¹¹⁴ um eficaz Sistema de Gestão de Risco deve conter os seguintes elementos:

- a) **Avaliação de Riscos:** identificar riscos e classificá-los por ordem de prioridade;
- b) **Planeamento e Gestão de Riscos:** indicar de que forma cada risco pode ser reduzido ou atenuado em termos de impacto e de probabilidade através da adoção de medidas de prevenção e de preparação;
- c) **Aplicação de Medidas de Prevenção de Riscos e de Preparação:** avaliar a capacidade de cada Estado Membro para aplicar as medidas identificadas no planeamento da gestão de riscos; desta fase faz parte a atribuição de

¹¹⁴ Comissão Europeia (2015), *Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos* (2015/C 261/03).

responsabilidades e de recursos e um processo de avaliação e de recolha de ensinamentos.

Devemos estar focados na fase preventiva, na fase do “antes” da crise e não em atuar apenas quando a situação de crise já está em evolução.

Além disso, é necessário recolocar a responsabilidade política no centro do sistema, estabelecer um sistema abrangente de crises, definir responsabilidades, quem assume as crises e envolver todos os interessados no processo.

Na situação atual que decorre da Lei de Bases da Proteção Civil, nos termos da Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho é estabelecido que:

“Artigo 8.º

Alerta, contingência e calamidade

1 – Sem prejuízo do carácter permanente da actividade de protecção civil, os órgãos competentes podem, consoante a natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos actuais ou potenciais:

a) Declarar a situação de alerta;

b) Declarar a situação de contingência;

c) Declarar a situação de calamidade.”

E adiante, no número 5, é referido que “O Ministro da Administração Interna pode declarar a situação de alerta ou a situação de contingência para a totalidade do território nacional ou com o âmbito circunscrito a uma parcela do território nacional”, reservando-se ao Governo mediante uma Resolução do Conselho de Ministros, a declaração da situação de calamidade (artigo n.º 19).

De facto, as situações de calamidade referem-se a (artigo n.º 9, número 3) circunstâncias de grave perigo quando “é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos”.

O que leva a medidas excepcionais multissetoriais e de âmbito nacional, referidas no Artigo n.º 22º:

“Artigo 22.º

Âmbito material da declaração de calamidade

1. (...)
2. *Para além das medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência, a declaração de situação de calamidade, tomando em conta os critérios das autoridades competentes em razão da matéria, pode dispor sobre:*
 - a) *A obrigatoriedade de convocação da Comissão Nacional de Protecção Civil;*
 - b) *O accionamento do plano de emergência de âmbito nacional;*
 - c) *O estabelecimento de cercas sanitárias e de segurança;*
 - d) *O estabelecimento de limites ou condições à circulação ou permanência de pessoas, outros seres vivos ou veículos, nomeadamente através da sujeição a controlos colectivos para evitar a propagação de surtos epidémicos;*
 - e) *A racionalização da utilização dos serviços públicos de transportes, comunicações e abastecimento de água e energia, bem como do consumo de bens de primeira necessidade;*
 - f) *A determinação da mobilização civil de pessoas, por períodos de tempo determinados.*

3. A declaração da situação de calamidade pode, por razões de segurança dos próprios ou das operações, estabelecer limitações quanto ao acesso e circulação de pessoas estranhas às operações, incluindo órgãos de comunicação social.

Parece óbvio que esta ação não pode deixar de ter um caráter nacional que envolve a participação de diferentes Ministérios e, por isso, requer a coordenação e ação do Chefe do Governo. O que não parece compatível com o facto da mesma lei ter retirado ao Primeiro Ministro a assunção da direção das operações em situações de catástrofe ou calamidade de âmbito nacional, que vinha da lei anterior. Se não for o Primeiro Ministro, quem fará a direção de uma crise multissetorial e de dimensões nacionais?

Parece, pois, importante operacionalizar o Órgão Nacional de Gestão de Crises no sentido de centro de controlo e direção (como o COBR, por exemplo) onde os cidadãos saibam que existe coordenação multissetorial, conduta estratégica ao nível do Estado, direção e assunção política.

Para concluir, pensamos que, ao olhar para o futuro do sistema de gestão de crises português, o caminho deve ser no sentido de adotar medidas cada vez mais preventivas, dando prioridade à execução regular de avaliações dos riscos iminentes. Além disso, o desenvolvimento de um sistema de gestão de crises eficaz, exige a coordenação de todas as entidades políticas, de forma a recolocar a responsabilidade política no centro do sistema, e sempre em cooperação com a população, ONG's, empresas, universidades, para criar um sistema cada vez mais abrangente em que todos participam e têm acesso à informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B., 2005. *The Politics of Crises Management – Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press.

Borodzicz, Edward P., 2005. *Risk, Crises & Security Management*, Wiley, p.79

Comfort, L.K. (2007) *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination and Control*.

Cruz, M., 2017. *O Modelo de Gestão de Crises da União Europeia*, revista de Ciências Militares, Novembro, V(2), pp. 117-144. Disponível em:

<http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

Devlin, Edward S., 2006. *Crisis management planning and execution*, Auerbach Publications, New York

Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, Academia das Ciências de Lisboa, I Volume, A-F, Verbo, 2001, pp. 1026-1027

Fagel, M.J., 2014. *Crises Management And Emergency Planning: Preparing For Today's Challenges*, Crc Press, Taylor & Francis Group.

Koenig, N., 2016. *EU Security Policy And Crisis Management: A Quest For Coherence*, Routledge.

Moreira, A., 2010. *A Crise, A Segurança, A Mudança*, Revista Estudos Do Século XX Nº10, Imprensa Da Universidade De Coimbra. Disponível em:

http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/7938931_moreira,-adriano---a-crise,-a-seguranca,-a-mudanca.pdf

Olsson, S., 2009. *Crisis Management in The European Union - Cooperation In The Face Of Emergencies*, Springer, Berlin Heidelberg.

Penuel, K., Statler, M. And Hagen, R., 2013. *The Encyclopedia Of Crisis Management*, Volume One, Sage Publications, P.186.

Rodrigues, C.M, 2012. *Contributo Para Uma “Estratégia Abrangente” De Gestão De Crises Na Reconstrução Do Estado E Da Sociedade*. Caderno Do Instituto Da Defesa Nacional, N.º 8, Imprensa Nacional – Casa Da Moeda, Lisboa

Saraiva, F, 2011. *A Definição De Crise Das Nações Unidas, União Europeia E Nato*, Revista Nação E Defesa Nº 129, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, p. 11-30

The Oxford Universal Dictionary Illustrated, Third Edition, Volume I, A-M, Oxford University Press, 1968, p. 424

Publicações de Instituições

ANPC (2014), *Avaliação Nacional de Risco*. Disponível em:

http://www.prociiv.pt/bk/RISCOSPREV/AVALIACAONACIONALRISCO/Documents/2016_Avaliacao_Nacional_Riscos.pdf

ANPC (2013), *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*. Disponível em:

http://www.prociiv.pt/bk/RISCOSPREV/Documents/Componentes_p%C3%BAblicas.pdf

CABINET OFFICE (2017), *National Risk Register Of Civil Emergencies*, 2017 edition.

Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf

CABINET OFFICE (2010), *Responding to Emergencies -The UK Central Government Response*. Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf

COMISSÃO EUROPEIA (2017), *Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face*. Disponível em:

http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

COMISSÃO EUROPEIA (2015), *Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos*, C 261/6. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015XC0808%2801%29>

COMISSÃO EUROPEIA (2010), *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, 2010*. Disponível em:

<https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/guidances/eu-commission-staff-working-paper-risk-assessment-and-mapping-guidelines-for-disaster-management>

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2009), *Conclusões do Conselho da União Europeia*, 30 de Novembro de 2009. Disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/111537.pdf

CURSO DE GESTÃO DE CRISES lecionado no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica de Lisboa, no ano de 2018 – Documentos e apresentações utilizadas no curso.

NATO, *2006 Generic Crisis Management Handbook*. Disponível em:

<https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>, 1110 Brussels.

OECD (2015), *The Changing Face of Strategic Crisis Management*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013), *Strategic Crisis Management*, OECD Working Papers on Public Governance N.º 23, Charles Baubion.

Disponível em: <file:///C:/Users/Maria%20Afra/Downloads/Strategic-Crisis-Management-paper-July-2013.pdf>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OECD (2011), *OECD Reviews of Risk Management Policies, Future Global Shocks, Improving Risk Governance*, OECD Publishing. Disponível em:

<http://www.oecd.org/governance/48329024.pdf>

UE (2013), *Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia*, decisão n.º 1313/2013/ue do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1313>

UE (2008), *Jornal Oficial da União Europeia*, L210, 6 de Agosto de 2008, pag.74. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2008:210:FULL&from=PT>

UN (2005), *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*: Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6).

Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/1037>

UNISDR (2017), *Build Back Better: In recovery, rehabilitation and reconstruction*, UNISDR. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/53213_bbb.pdf

UNISDR (2017), *Words into Action Guidelines - National Disaster Risk Assessment, Governance System, Methodologies and Use of Results 2017*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNISDR 2017. Disponível em:

https://www.unisdr.org/files/52828_nationaldisasterriskassessmentwiagu.pdf

UNISDR (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>

UNISDR (2013), *United Kingdom Peer Review - Building resilience to disasters: Implementation of the Hyogo Framework for Action (2005-2015)*, UNISDR.

Disponível em: https://www.unisdr.org/files/32996_32996hfaukpeerreview20131.pdf

UNISDR (2004), *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*.

Disponível em: https://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf

UN (1994), *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation*.

Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/8241>

UN (1945), *Carta das Nações Unidas*, Artigo 1º. Disponível em:

http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf

Legislação

Civil Contingencies Act 2004, Reino Unido.

Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36>

Comunicação da Comissão Europeia 2015/C 261/03 - Diretrizes para a avaliação da capacidade de gestão de riscos. Disponível em:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0808\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0808(01)&from=PT)

Decreto-Lei 173/2004, de 21 de Julho.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/505639>

Decreto-Lei 75/2007, de 29 de Março.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/520461>

Decreto-Lei nº 73/2013 de 31 de Maio.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/513609>

Decreto-Lei 78/75 de 22 de Fevereiro.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/160138>

Decreto-lei 203/93, de 3 de Junho.

Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/257591/details/maximized>

Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/231117>

Decreto-Lei n.º 203/2006 de 27 de Outubro

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/545640>

Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 de Março

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/553925>

Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de Novembro.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/616189>

Decisão 2001/792/CE, do Conselho da União Europeia, de 23 de Outubro de 2001, que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Proteção Civil. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0792&from=PT>

Decisão 2007/779/CE, do Conselho da União Europeia, de 8 de Novembro de 2007, que estabelece um mecanismo comunitário no domínio da Proteção Civil. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:PT:PDF>

Decisão N.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu E Do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=en>

Decisão 2007/779/CE do Conselho da União Europeia, de 8 de Novembro de 2007, que estabelece um Mecanismo Comunitário no domínio da Proteção Civil. Disponível em:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779(01)&from=PT)

Lei 27/2006, de 3 de Julho.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/537862>

Lei 113/91 de 29 de Agosto.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/404107>

Lei n.º 10/79, de 20 de Março.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/383426>

Resolução 44/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 22 de Dezembro de 1989.

Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm>

Resolução n.º 25/2008 da Comissão de Protecção Civil. Disponível em:

<http://www.prociv.pt/bk/LEGISLACAO/Documents/Res.%20CNPC%20n%C2%BA%2025-2008.pdf>

Resolução n.º 160/2017 do Conselho de Ministros. Diário da República, 1.ª série - N.º 209 de 30 de Outubro de 2017.

Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/114123460>,

Resolução 42/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 11 de Dezembro de 1987.

Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/42/169>

Resolução 44/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 22 de Dezembro de 1989.

Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/44/236>

Sites

United Nations Office for Disaster Risk Reduction: <https://www.unisdr.org/>

Conselho Europeu: <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>

Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/commission/index_pt

Autoridade Nacional de Proteção Civil: <http://www.prociv.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx>

Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes: <http://www.pnrrc.pt/>

Cabinet Office: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>

PORDATA: <https://www.pordata.pt>

Cabinet Office: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>

RTP notícias: https://www.rtp.pt/noticias/pais/governo-vai-remodelar-sistema-nacional-de-gestao-de-criSES_n45037

Público Notícias: <https://www.publico.pt/2007/05/28/jornal/sistema-de-gestao-de-criSES-sera-remodelado-216568>