



O PAPEL DOS AGENTES DE PROTEÇÃO CIVIL NA SEGURANÇA COMUNITÁRIA
- A RELEVÂNCIA DOS CORPOS DE BOMBEIROS -*

THE ROLE OF CIVIL PROTECTION AGENTS IN COMMUNITY SAFETY
- THE RELEVANCE OF FIRE BRIGADES -

António Duarte Amaro

Universidade Nova de Lisboa (Portugal)

ORCID 0000-0002-6677-4637 amaro@scml.pt

RESUMO

O papel da proteção civil na segurança comunitária é hoje uma das temáticas mais prementes e prioritárias nos debates da atualidade nacional e internacional, em diferentes escalas.

Entre nós, para se realizar, a proteção civil recorre a um conjunto de agentes, com relevância para ao Corpos de Bombeiros suportados, na sua maioria, por Associações Humanitárias. Entretanto, sem prejuízo desta relevância dos Corpos de Bombeiros a reforma aprovada a partir de julho/2006, reforçou a autoridade do Estado no setor e definiu as atribuições, competências e responsabilidades dos diversos agentes de proteção civil, enquadrando-as no Sistema Integrado de Operações de Socorro. Ora, é na coordenação dos diversos agentes com culturas e formação diferenciadas, que reside um dos principais problemas da gestão operacional da proteção civil.

Palavras-chave: Segurança comunitária, proteção civil, agentes de proteção civil, bombeiros.

ABSTRACT

The role of civil protection in community safety is one of today's most pressing and priority issues in debates, nationally and internationally, on different scales.

For civil protection to be carried out in Portugal, a number of agents are deployed, with a special mention for the Fire Departments, largely supported by Humanitarian Associations. However, without prejudice to the relevance of the Fire Departments, the reform approved in July 2006 reinforced the State's authority in the sector and defined the duties, skills, and responsibilities expected of the various civil protection agents, framing them in the Integrated Rescue Operations System. One of the main problems of the operational management of civil protection now lies in coordinating the various agents with different cultures and training.

Keywords: Community safety, civil protection, civil protection agents, firefighters.

* O texto desta nota foi submetido em 13-11-2020, sujeito a revisão por pares a 10-03-2021 e aceite para publicação em 11-09-2022.

Esta Nota é parte integrante da Revista *Territorium*, n.º 29 (II), 2022, © Riscos, ISSN: 0872-8941.

Introdução

A função da Proteção Civil, como um dos pilares da Segurança Nacional, é “[...] 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” (artigo 1.º da Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto).

No n.º 2 do mesmo artigo, assinala-se que “A atividade de proteção civil tem caráter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”. Já no âmbito preambular do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que aprova a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) se especifica que “[...] a atividade de proteção civil garante a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação face ao conjunto diversificado de riscos coletivos naturais e tecnológicos, tais como os sismos, maremotos, movimentos de vertente, tempestades, inundações, secas e acidentes nucleares, radioativos, biológicos, químicos ou industriais, bem como a prevenção e o combate aos incêndios rurais”, competindo institucionalmente à ANEPC “a missão de planear, coordenar as políticas de emergência e de proteção civil”.

Ora, para que seja possível assegurar o cumprimento dos objetivos atrás enunciados, afigura-se imprescindível a necessidade dos diversos agentes de proteção civil e de proteção e socorro intervirem conjugando os seus esforços para a eficácia da operação, obrigando a que haja uma perfeita e eficiente coordenação de toda a ação de socorro num determinado teatro de operações (TO).

Assim, abordaremos de seguida as estruturas e agentes do sistema de proteção civil com responsabilidades e competências no socorro, cabendo à ANEPC, enquanto Autoridade Nacional, articular e coordenar a atuação das entidades que desenvolvem, nos termos da Lei, competências em matéria de emergência e de proteção civil, no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), criado pelo Decreto - Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto - Lei n.º 144/2011 de 30 de novembro e republicado pelo Decreto - Lei n.º 72/2013 de 31 de maio.

Metodologia

A metodologia adotada segue a estrutura base do método científico e consistiu na revisão da literatura em torno da problemática do papel dos vários agentes de proteção civil com relevância para os Corpos de Bombeiros, numa pesquisa bibliográfica e interpretativa da legislação estruturante da proteção civil e bem assim de alguns autores significantes na matéria.

Ações de Socorro mais Frequentes e Respetivos Agentes

Passando ao domínio da ação concreta dos Agentes de proteção Civil na resposta aos riscos definidos no Plano de Emergência de Proteção Civil (PNEPC) é às inúmeras ocorrências de pequena e/ou média dimensão enunciadas nas Normas Operacionais da ANEPC, com destaque para os Corpos de Bombeiros nos termos do art.º 3 do Decreto - Lei n.º 247/2007 de 27 de junho, na redação atual, em situações normais e consoante o tipo de acidente/emergência que lhes deu origem, as ações de socorro mais frequentes podem dividir-se em cinco grandes grupos:

- Combate a incêndios;
- Urgência pré-hospitalar;
- Desencarceramento;
- Socorro a naufragos e buscas subaquáticas.

Combate a incêndios

- Corpos de Bombeiros, o principal e mais relevante Agente da Proteção Civil (APC);
- Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS) da GNR que, sucede ao Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) criado pelo Decreto-Lei n.º 22/2006 de 2 de fevereiro, cujas funções foram ampliadas nos termos do artigo 2º do Decreto - Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro, competindo-lhe “[...] como missão específica a execução de ações de prevenção e de intervenção, em todo o território nacional, em situações de acidente grave e catástrofe, designadamente nas ocorrências de incêndios rurais, de matérias perigosas, de cheias, de sismos, de busca, resgate e salvamento em diferentes ambientes, bem como em outras situações de emergência de proteção e socorro, incluindo a inspeção judiciária em meio aquático e subaquático”.
- Força Especial de Proteção Civil (FEPC), criada pelo Decreto - Lei n.º 45/2019 de 1 de abril, sucedendo à Força Especial de Bombeiros “Canarinhos” criada por Despacho n.º 22396/2007 de 6 de agosto, e reorganizada pelo Despacho n.º 14546/2009 de 29 de junho.

- Sapadores Florestais, criados pelo Decreto - Lei n.º 109/2009 de 15 de maio, revogado pelo Decreto-lei n.º 8/2017 de 9 de janeiro, e alterado pelo Decreto-lei, n.º 44/2020, de 22 de julho.
- Equipas de Intervenção Permanente (EIP) - atualmente estão constituídas 552 equipas envolvendo “quase três mil operacionais” a que irão juntar-se mais 100 EIPs aprovadas recentemente por Despacho n.º 411/2022 de 12 de janeiro, da Secretária de Estado da Proteção Civil. As EIPs são constituídas ao abrigo do n.º 5 do artigo 17º do Decreto - Lei n.º 247/2007 de 27 de junho, na sua redação atual, estando a sua regulação, composição e funcionamento balizado pela Portaria n.º 322/2021 de 29 de dezembro, que revogou as Portarias n.º 1358/2007 de 15 de outubro, a Portaria n.º 75/2011 de 15 de fevereiro e a Portaria 148 - A/2018 de 22 de maio.

Importa salientar que, nos termos do artigo 6º, da Portaria n.º 322/2021 de 29 de dezembro, as EIP são constituídas por protocolo celebrado entre as Câmaras Municipais, as Associações Humanitárias de Bombeiros e a ANEPC, e homologado pelo membro do gabinete da Presidência do Conselho de Ministros.

- As Forças Armadas, nos termos do artigo 54, da Lei de Bases da Proteção Civil;
- Os cidadãos, em especial nos primeiros momentos, antes da chegada das estruturas de socorro, numa perspetiva de autoproteção.

Urgência pré-hospitalar

- Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM);
- Corpos de Bombeiros;
- Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)

Desencarceramento

- Corpos de Bombeiros

Salvamento em grande Ângulo

- Corpos de Bombeiros
- Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR)

Socorro a Náufragos e buscas subaquáticas

- Os órgãos da Autoridade Marítima através do Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo nos termos do Decreto - Lei n.º 15/94 de 22 de janeiro, sendo responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos em navios ou embarcações.

Ainda no âmbito da Marinha funciona o Instituto de Socorro e Náufragos (ISN) com estatuto aprovado pelo Decreto - Lei n.º 349/85 de 26 de agosto, alterado pelo Decreto - Lei n.º 68/2001 de 23 de fevereiro;

- Corpos de Bombeiros (apenas em operações da terra para o mar, com cabos de vaivém, nos termos do socorro e buscas aquáticas em rios e lagoas.

Busca e Salvamento Aéreo

No âmbito das Forças Armadas funciona o Serviço de Busca e Salvamento Aéreo responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com aeronaves nos termos do Decreto - Lei n.º 253/95 de 30 de setembro.

Neste quadro, a sobreposição de muitas destas competências obriga a uma coordenação eficaz e ao respeito pelas determinações contidas no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) e no Despacho n.º 3317 - A/2018 de 3 de abril do presidente da ANEPC que estabelece o Sistema de Gestão de Operações (SGO) aplicável a todos os Agentes de Proteção Civil e entidades com especial dever de colaboração.

Os Agentes de Proteção Civil e Entidades com Especial Dever de Cooperação

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

- Os Corpos de Bombeiros;
- As Forças de Segurança;
- As Forças Armadas;
- Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;
- A Autoridade Nacional de Aviação Civil;
- O Instituto de Emergência Médica (INEM) IP e demais serviços de saúde;
- Os Sapadores Florestais.

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

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

Para além dos agentes atrás referidos, como tendo competências específicas nas missões de socorro em situação de emergência, nos termos do n.º 1 do artigo 46-A impende especial dever de cooperação com os agentes de proteção civil sobre as seguintes entidades:

- Entidades de direito privado, detentoras de corpos de bombeiros nos termos da lei;
- Serviços de Segurança;
- Serviço responsável pela prestação de periciais médico-legais e forenses;
- Serviços de segurança social;
- Instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade;
- Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas dos portos e aeroportos;
- Instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente dos sectores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos ambiente, mar e atmosfera;
- Organizações de voluntariado de proteção civil.
- No dizer de Gouveia (2018:864) a tipologia que acabámos de enunciar padece, de alguns desacertos e ou fragilidades a citar:
 - *“Em primeiro lugar, está longe de poder ser exaustiva, ao omitir algumas categorias de agentes públicos que podem realizar atividades de proteção civil, como sucede com os diversos serviços das Regiões Autónomas, ou também porque omite a referência a todos os “cidadãos”, também chamados a desenvolver tarefas de proteção civil, como se esclarece logo na primeira disposição da LBPC;*
 - *Em segundo lugar, exagera na importância que confere a certas entidades mencionadas, na medida em que se é verdadeiro o papel do INEM na proteção civil, será residual - e, por isso, descabido aqui mencionar como categoria autónoma de agentes de proteção civil - a intervenção das demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde, os quais só criticamente podem ser contextualizados numa emergência;*
 - *Em terceiro lugar, confunde a função de agente de proteção civil com a atribuição, a título secundário, de missões de proteção civil, não sendo comparável, em termos de atribuições, os bombeiros, as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, estas apenas chamadas a colaborar em tarefas de proteção civil, não sendo elas entidades de proteção civil tout court”* (Gouveia, 2018:864).

De seguida, serão analisadas as competências nas missões de socorro de cada um dos Agentes de Proteção Civil com especial destaque para os CB's, enquanto principal e mais relevante agente do sistema e dando-

se ênfase ao papel destes Agentes no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, (SNDFCI), aprovado pelo Decreto - Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, já sujeito a varias alterações sendo a mais recente (a sétima alteração) através do Decreto - Lei n.º 14/2019, de 21 de janeiro, que veio clarificar os condicionalismos e edificação no âmbito florestal e mais recentemente o Decreto-lei n.º 82/2021 de 13 de outubro que revoga o Decreto - Lei n.º 124/2006 de 28 de junho e estabeleceu as regras de funcionamento do Sistema de Gestão Integrado de Fogos Rurais que integra 14 entidades.

Corpos de Bombeiros (CBs) - o principal e mais relevante Agente de Proteção civil

De harmonia com o novo regime jurídico, aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros no território continental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, “[...] *um corpo de bombeiros é uma unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões*”.

Nos termos enunciados pelo Observatório Técnico Independente (2018) existem atualmente 442 CBs no Continente, com um efetivo de 30 744 elementos, aos quais acrescem 251 elementos da Força Especial de Proteção Civil (QUADRO I).

Os corpos de bombeiros do nosso País estão ancorados juridicamente nas Câmaras Municipais (que podem ter dois tipos de CBs - sapadores e municipais) e nas Associações Humanitárias de Bombeiros que possuem CBs voluntários e mistos. De qualquer modo, seja qual for a natureza dos corpos de bombeiros os mesmos *“cumprem mais de 90% das missões de proteção civil em todo o território nacional”* (OTI, 2018:39).

A diversidade das missões dos CB's, sejam eles profissionais ou voluntários, está descrita no artigo n.º 3, do Decreto- de Lei n.º 249/2012, atrás referenciado, como sendo:

- a) A Prevenção e o combate a incêndios;
- b) Socorro às populações, em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em todos os acidentes;
- c) Socorro a náufragos e buscas subaquáticas;
- d) Socorro e transporte de acidentados e doentes, incluindo a urgência pré-hospitalar, no âmbito do sistema integrado de emergência médica;
- e) Emissão, nos termos da lei, de pareceres técnicos em matéria de prevenção e segurança contra riscos de incêndio e outros sinistros;
- f) Participação em outras atividades de proteção civil, no âmbito do exercício das funções específicas que lhe forem cometidas;

QUADRO I - Número de Bombeiros por distrito, a em 30 de novembro de 2018.

TABLE I - Firefighters on 30 November 2018.

Distrito	Nº de CB's	Voluntário		Profissional num						Totais nos CB's		FEB
				CB Municipal		CB Municipal		CB Sapador				
		Activo	Comando	Activo	Comando	Activo	Comando	Activo	Comando	Activo	Comando	
Aveiro	28	1611	49	341	30	0	0	0	0	1952	79	0
Beja	15	415	11	281	25	0	0	0	0	696	36	24
Braga	21	1280	35	392	21	86	1	3	1	1761	58	0
Bragança	15	680	15	248	19	0	0	0	0	928	34	0
Castelo Branco	12	782	21	242	18	0	0	0	0	1024	39	43
Coimbra	24	1474	42	278	20	29	1	99	1	1880	64	0
Evora	14	517	21	148	14	0	0	0	0	665	35	26
Faro	17	642	23	362	17	173	6	0	1	1177	47	0
Guarda	23	1191	34	174	20	0	0	0	0	1365	54	45
Leiria	25	1541	47	245	22	60	0	0	0	1846	69	0
Lisboa	58	2480	81	1170	67	0	0	770	3	4420	151	11
Portalegre	15	566	20	176	7	0	0	0	0	742	27	27
Porto	49	2753	85	701	44	0	0	328	2	3782	131	0
Santarém	28	1119	25	497	44	75	12	0	0	1691	81	45
Setúbal	27	920	28	557	38	0	0	114	2	1591	68	24
Viana do Castelo	12	429	15	169	14	63	1	0	0	661	30	0
Vila Real	26	1225	43	115	19	0	0	0	0	1340	62	0
Viseu	33	1794	66	243	21	34	0	0	0	2071	87	6
Total Geral	442	21419	661	6339	460	520	21	1314	10	29592	1152	251
		22080		6799		541		1324				
					8664							
					30744							
										30995		

Fonte/Source: ANPC, 2018, cit. OTI, p. 39.

- g) Exercício de atividades de formação e sensibilização, com especial incidência para a prevenção do risco de incêndio e acidentes junto das populações;
- h) Participação em outras ações e o exercício de outras atividades, para as quais estejam tecnicamente preparados e se enquadrem nos seus fins específicos e nos fins das respetivas entidades detentoras;
- i) Prestação de outros serviços previstos nos regulamentos internos e demais legislação aplicável.

Mais se assinala que o exercício “da atividade definida nas alíneas a), b), c) e e) do número anterior é exclusivo dos corpos de bombeiros e demais agentes de proteção civil” (n.º 2 do art.º 3.º) do Decreto - Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho, na redação atual.

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

- a) A área de atuação de cada corpo de bombeiros é correspondente à do município onde se insere, se for o único existente;
- b) Se existirem vários corpos de bombeiros voluntários no mesmo município, as diferentes áreas de atuação correspondem a uma parcela geográfica que coincide, obrigatoriamente, com uma ou mais freguesias contíguas”.

Todavia, havendo no mesmo município um corpo de bombeiros profissional ou misto e um ou mais corpos de bombeiros voluntários, a responsabilidade de atuação prioritária e comando cabe ao corpo de bombeiros profissional ou, quando este não exista, ao corpo de

bombeiros misto, sem prejuízo de eventual primeira intervenção de algum dos outros CB's da respetiva área de atuação, em benefício da rapidez e prontidão de socorro.

De qualquer modo, importa salientar que nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Novo Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, “[...] a criação e extinção dos corpos de bombeiros devem resultar de uma ponderação técnica dos riscos, dos tempos de atuação na área a proteger e das condições humanas, técnicas e operacionais disponíveis nos corpos de bombeiros existentes e sua articulação na correspondente área municipal”.

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

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

De qualquer modo, é pertinente aludir à 2.ª alteração ao Regime Jurídico dos deveres, direitos e regalias dos bombeiros portugueses, aprovado pelo Decreto de Lei n.º

64/2019, de 16 de maio, que veio clarificar por um lado, as obrigações do “estatuto social do bombeiro” mas, por outro lado, introduziu algumas alterações pertinentes para melhorar a dinâmica organizacional interna dos corpos de bombeiros como sejam:

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

Finalmente importa referenciar vária legislação da ANEPC relativa aos oficiais bombeiros como sejam: o Despacho n.º 9915/2008, de 4 de abril, do Presidente da ANEPC com a redação dada pelo Despacho n.º 363/2012, de 12 de janeiro, que regulamentou as carreiras de oficial de bombeiro voluntário e que definiu as tipologias das funções dos oficiais; o Decreto - Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, que regulamentou a categoria de bombeiro especialista e o Despacho 4205-B/2014, que voltou a regulamentar num só normativo as carreiras de bombeiro voluntário, especialista e oficial bombeiro, alterado pelo Despacho n.º 9921/2015, de 1 de setembro, e, mais recentemente, o Despacho n.º 5080/2019, de 22 de maio, do Presidente da ANEPC, que voltou a regulamentar as carreiras do oficial bombeiro, do bombeiro voluntário e do bombeiro especialista, revogando os anteriores normativos.

Embora não sejam objeto de análise neste trabalho, vale a pena assinalar a existência de Corpos de Bombeiros privativos (13 no todo nacional) pertencentes a uma pessoa coletiva privada que, por razões da sua atividade ou património, teve necessidade de criar e manter um corpo profissional de bombeiros para a respetiva auto proteção. A sua área de atuação restringe-se aos limites da propriedade da entidade detentora, podendo atuar fora dela por requisição do Presidente da Câmara do respetivo município ou da ANEPC.

Estrutura de comando dos CB's: diferenciação entre Profissionais e Voluntários

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

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

- O comando;
- A secção técnica;
- A companhia de instrução;
- As companhias operacionais;
- Os serviços logísticos;
- Nas companhias autónomas não integradas com regimentos ou batalhões, a estrutura de comando é composta por um Comandante, 2º Comandante e Adjunto Técnico.

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

- Comandante;
- 2º Comandante;
- Adjunto de Comando

Por outro lado, a estrutura operacional do corpo de bombeiros voluntários, compreende, nos termos do artigo 4.º do Despacho n.º 20915/2008, de 11 de Agosto, as seguintes unidades:

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

Já nos termos do Decreto - Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, os bombeiros profissionais integrados em CB's sapadores (dez no País), são enquadrados no quadro do respetivo município, na qualidade de corpo especial da função pública. Já os restantes CB's municipais, não sapadores, são enquadrados no quadro do respetivo município na qualidade de bombeiros funcionários municipais. Esta situação discriminatória entre “bombeiros municipais sapadores” e “bombeiros municipais” ao nível, quer das carreiras, quer das remunerações, foi recentemente corrigida no âmbito do art.º 99 da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2018, mas cuja resolução, em definitivo, obrigou à 1.ª alteração do Decreto-Lei n.º 106/2002, pelo Decreto - Lei n.º 86/2019, de 2 de julho, que, nos termos do artigo 4.º, procedeu à equivalência das categorias de bombeiro municipal para bombeiro sapador.

Quanto ao provimento das estruturas de comando nos corpos de bombeiros profissionais da administração local, o provimento do comando, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, “[...] é feito por concurso de entre indivíduos licenciados

com experiência de, pelo menos, quatro anos na área da proteção e do socorro e no exercício da função de comando ou de chefia”, ou por escolha e nomeação do respetivo Presidente da Câmara, em regime de comissão de serviço, por cinco anos, renovável, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do citado Decreto-Lei n.º 106/2002.

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

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

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

Ainda no âmbito dos corpos de bombeiros voluntários o regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 241/2007,

de 21 de junho, na redação atual, assinala no seu artigo 9.º que os elementos que compõem os corpos de bombeiros voluntários ou mistos integram os seguintes quadros de pessoal:

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

Para melhor percebermos, no plano das carreiras, o que diferencia os bombeiros profissionais dos bombeiros voluntários, comparem-se as respetivas carreiras (QUADRO II):

Importa ainda salientar que, nos termos do n.º 1, do artigo 18.º e 18.º A, do Regime Jurídico da Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos CB's aprovado pelo Decreto - Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, alterado pelo Decreto - Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro, os Corpos de Bombeiros podem organizar-se em:

- a) Forças conjuntas “[...] constituídas por elementos pertencentes a diferentes corpos de bombeiros, cujas áreas de atuação sejam contíguas, com o objetivo de desenvolverem a sua atividade de forma partilha”;
- b) Agrupamentos “[...] que integram uma parte ou a totalidade dos elementos pertencentes a diferentes corpos de bombeiros cujas áreas de atuação sejam contíguas”;

QUADRO II - Comparação das carreiras dos bombeiros voluntários e mistos e com a dos bombeiros profissionais.

TABLE II - Careers of volunteer and mixed firemen and that of professional firemen.

CARREIRA DE OFICIAL BOMBEIRO (Voluntários)	CARREIRA DE BOMBEIRO VOLUNTÁRIO	CARREIRA DE BOMBEIRO ESPECIALISTA (Voluntários)	CARREIRA DE BOMBEIRO SAPADOR
a) Oficial bombeiro superior; b) Oficial bombeiro principal; c) Oficial bombeiro de 1ª; d) Oficial bombeiro de 2ª; e) Estagiário.	a) Chefe; b) Subchefe; c) Bombeiro de 1ª; d) Bombeiro de 2ª; e) Bombeiro de 3ª; f) Estagiário.	a) Bombeiro especialista; b) Estagiário.	a) Chefe principal; b) Chefe de 1ª classe; c) Chefe de 2ª classe; d) Subchefe principal; e) Subchefe de 1ª classe; f) Subchefe de 2ª classe; g) Bombeiro Sapador...

Fonte: Decreto - Lei n.º 64/2019, de 16 de maio e Decreto - Lei n.º 106/2002, de 13 de abril.

Source: Decree-Law no 64/2019 of 16 May and Decree Law no 106/2002 of 13 April.

- c) Forças especiais “[...] a ANEPC pode organizar forças especiais com base no recrutamento de oficiais bombeiros e bombeiros do quadro ativo dos corpos mistos ou voluntários que podem cumprir missões de cooperação nas Regiões Autónomas” (n.º 1 e 2, do artigo 19 do Decreto - Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, na redação atual).

Foi, aliás, neste quadro jurídico, que foi criada em 2009, a Força Especial de Bombeiros (FEB) através do Despacho do Presidente da ANPC n.º 19734/2009, de 31 de julho do Presidente da ANEPC, alterado pelo Despacho do Presidente da ANEPC n.º 8566/2016, de 17 de maio de 2016, que a definiu como Força Especial de Proteção Civil e ora (re) confirmada nos termos do artigo 25.º da Lei Orgânica da ANEPC, aprovada pelo Decreto - Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

Finalmente, no plano da defesa dos interesses dos bombeiros, importa salientar o papel, quer da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais (ANBP), quer do Sindicato Nacional dos Bombeiros Profissionais (SNBP), no caso dos bombeiros profissionais e da Liga dos Bombeiros Portugueses, no caso dos bombeiros de matriz associativa, ditos voluntários.

Efetivamente, como vimos atrás, as associações humanitárias de bombeiros, além dos municípios e das pessoas coletivas privadas, que detêm bombeiros profissionais privados, são as mais numerosas entidades que detêm corpos de bombeiros, cuja disciplina consta na Lei n.º 32/2017, de 13 de agosto, que define o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros (LAHB), bem como as regras da sua associação em confederação e federações, diploma alterado e complementado pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, que “[...] define as regras do financiamento das associações humanitárias de bombeiros, no continente, enquanto detentoras de corpos de bombeiros” (art.º 1.º da LABHB).

Por outro lado, nos termos do n.º 1 do art.º 46º da LAHB, as associações humanitárias de bombeiros podem associar-se entre si em federações com o objetivo de promoverem a articulação de objetivos e a integração de projetos e programas e “*Nos concelhos onde exista mais de uma associação podem ser criados agrupamentos de associações humanitárias para promoverem a gestão comum das associações e dos corpos de bombeiros que estas detenham*” (art.º 47.º, n.º 1 da LAHB).

Finalmente, a Liga dos Bombeiros Portugueses, além de congregar todas as Federações de Bombeiros:

- “[...] Integra a Comissão Nacional de Proteção Civil e o Conselho Nacional de Bombeiros e participa na definição das políticas nacionais nas áreas da proteção e socorro às populações, nomeadamente nas iniciativas legislativas respeitantes a matérias do seu interesse” (art.º 45.º, n.º 1 da LAHB);

- “[...] Compete à Liga dos Bombeiros Portugueses a gestão do Fundo de Proteção Social do Bombeiro, através do qual promove e completa a proteção social dos bombeiros e seus familiares” (art.º 45.º, n.º 2 da LAHB);
- “[...] É ouvida em sede de negociação de convenções coletivas de trabalho aplicáveis às associações humanitárias de bombeiros e aos bombeiros profissionais de corpos mistos detidos por associações humanitárias de bombeiros” (art.º 45.º, n.º 3 da LAHB).

Forças de Segurança - Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP)

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

No caso concreto da GNR e sem prejuízo das inúmeras tarefas de proteção das populações, a sua participação específica no sistema de proteção civil faz-se, no âmbito do segundo pilar do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI), assegurando a coordenação das atividades de fiscalização, vigilância, e deteção através do seu dispositivo territorial e, em especial, através de duas das suas valências: do Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente (SEPNA), que integra o corpo de Guardas Florestais (GF), a Rede Nacional de Postos de Vigilância (RNPV) (fig.1).



Fig. 1 - Competências da GNR no âmbito do SNDFCI (Fonte: Elaborado com base no OTI, 2018, 28-30).

Fig. 1 - GNR competences within the SNDFCI [National System for Defence of Forest against Fires] (Source: Based on the OTI, 2018, 28-30).

As ações de vigilância e detecção compreendem, nos termos do Observatório Técnico Independente (OTI, 2018: 28):

- A vigilância fixa através da Rede Nacional de Postos de Vigia;
- A vigilância móvel efetuada a partir de patrulhamentos auto, moto e a cavalo, contribuindo para esta atividade todo o dispositivo da GNR bem como outras entidades, nomeadamente Sapadores florestais e militares das Forças Armadas;
- A videovigilância, através de sistemas vídeo que permitem a recolha e tratamento de imagens, ainda “[...] em funcionamento em poucos distritos do centro do País existindo uma complementaridade com a RNPV, constituindo-se com uma excelente ferramenta de monitorização dos diferentes teatros de operações em tempo real” (OTI, 2018: 28).

Ainda no âmbito das medidas previstas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI), seja da fiscalização, seja das medidas de prevenção, proteção e execução previstas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI), seja, ainda, da proteção e socorro, importa releva a importância da Unidade de Emergência de Proteção e Socorro da GNR (UEPS) criada pelo Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro, que sucedeu ao Grupo de Intervenção e Socorro (GIPS), que tinha sido criado pelo Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, cujas atribuições constam no artigo 3.º do Decreto criador acima referido, e são as seguintes:

- a) *“Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza;*
- b) *Executar ações de prevenção e de intervenção, em todo o território nacional, em situação de acidente grave e catástrofe, abrangendo a generalidade das operações de emergência de proteção e socorro;*
- c) *Realizar ações de gestão de combustível rural, incluindo queimas e queimadas, de gestão de fogos rurais e de proteção contra incêndios rurais;*
- d) *Realizar ações de supressão de fogo, em ataque inicial e ampliado;*
- e) *Participar em ações de sensibilização, de prevenção, de vigilância, detecção e fiscalização de matérias da sua responsabilidade;*
- f) *Prosseguir as demais atribuições que lhe foram cometidas pela lei”.*

Na sequência dos trágicos incêndios de 2017, a missão da GNR foi também alvo de expansão e densificação na cobertura do ataque inicial a todo o território nacional, contando agora com mais de um milhar de operacionais e tendo-se ainda concretizado a aquisição de equipamento

diverso, nomeadamente para o referido ataque inicial e ampliado em incêndios rurais [...] “[...] articulando-se operacionalmente no comando único do sistema integrado de operações de proteção e socorro e no sistema de gestão integrada de fogos rurais, sem prejuízo da dependência hierárquica e funcional no quadro da Guarda” (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro).

Atestando ainda a crescente relevância atribuída à UEPS, ela mesma passou a ser comandada por um major - general, coadjuvado por um 2.º comandante, com o posto de coronel, posto este que antes comandava o GIPS.

Por outro lado, conforme se assinala no Relatório do Observatório Técnico Independente (OTI, 2018:29) de acordo com a Diretiva Operacional 2, (DON2) a GNR, na sua função de coordenação das ações de prevenção, vigilância, detecção e fiscalização, disponibiliza informação permanente de apoio à decisão ao Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) e aos Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS) através dos seus Oficiais de Ligação, colocados naquelas estruturas. Efetua a coordenação das ações de prevenção operacional através da constituição de uma equipa designada por EMEIF (Equipa Municipal de Exploração de Informação Florestal), a funcionar junto de cada CDOS, nos níveis de maior empenhamento. Disponibiliza ainda diariamente ao respetivo CDOS a carta de meios, nomeadamente com a indicação dos efetivos prontos para intervenção e sua localização, no âmbito da detecção e combate a incêndios florestais. Adicionalmente, compete ao SEPNA proceder à validação dos incêndios florestais, validando áreas ardidas, investigar causas dos incêndios e introduzir os dados respetivos no sistema de gestão de informação de incêndios florestais (SGIF). (OTI, 2018:29).

Em síntese, para além das competências da GNR no âmbito do 2.º pilar, esta instituição acaba por exercer, de algum modo, atividades nos 3 três pilares, nomeadamente através da realização de ações de sensibilização um pouco por todo o país, através do SEPNA, e isto no 1.º pilar, enquanto que, no 3.º pilar tem uma ação decisiva no ataque Inicial e no ataque Ampliado, através da UEPS, ora comandada por um oficial general face ao aumento do seu efetivo tendo passado a guarnecer todas as equipas helitransportadas, existentes nos 18 distritos do País, constituindo Grupos de Ataque Ampliado (GRUATA) com capacidade de mobilização em todo o território. (OTI, 2018:29).

A GNR exerce, ainda, missões de (OTI, 2018: 28):

- Isolamento de áreas em zonas e períodos críticos;
- Restrição, condicionamento da circulação e abertura de corredores de emergência para as forças de socorro;
- Escolta e segurança de meios dos bombeiros no Teatro de Operações (TO) ou em deslocações operacionais variadas;
- Apoio à evacuação de populações em perigo (OTI, 2018: 28).

Parece-nos evidente que, não obstante o reforço de meios na UEPS, importa que a GNR invista não só, na qualificação dos elementos que guarnecem os postos de vigia, no sentido do aumento da eficácia dos meios de vigilância e deteção, de aviso e alerta, mas também na efetiva concretização e cumprimento escrupuloso da legislação dos trabalhos de gestão de combustível nas redes viárias.

Deve ainda salientar-se que, o reforço do papel que a GNR vem assumindo gradualmente, no âmbito da Proteção Civil, resulta, em boa medida, da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que lhe atribui as seguintes competências nos termos das alíneas i) e g) dos n.os 2 e 3 do art.º 3.º *“Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza”, e ainda, “Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situações de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves”.*

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

Finalmente, vale a pena assinalar que o facto dos militares da UEPS terem uma dupla função, podendo assumir-se não só como órgão de polícia criminal, mas também detendo com competência na proteção e socorro das populações, os mesmos constituem-se como o único agente de Proteção Civil que intervém nos dois pilares da segurança *“security”* e *“safety”*., o que se pode considerar-se uma importante mais-valia para o sistema de proteção civil.

Papel da PSP

Quanto ao papel da Polícia de Segurança Pública (PSP), o mesmo decorre fundamentalmente durante os períodos críticos, a pedido da autoridade competente e na sua área de competência territorial, exercendo de acordo com a DON2, *“[...] missões de condicionamento de acesso, circulação e permanência de pessoas e bens*

no interior de zonas críticas, bem como missões de fiscalização sobre o uso do fogo, queima de sobranes, realização de fogueiras e a utilização de foguetes ou outros artefactos pirotécnicos”. Ainda no quadro da DON2, a pedido do CODIS ou do Comandante de Operações de Socorro (COS), a PSP pode executar outras missões no âmbito da proteção civil, especificamente, *“[...] isolamento de áreas em zonas e períodos críticos como sejam a abertura de corredores de emergência, a escolta e segurança dos meios dos bombeiros no teatro de operações ou em deslocação para operações, estabelecimento de perímetros de segurança e ainda condicionar os acessos à área afetada, na sua área de jurisdição; garantir a segurança das infraestruturas sensíveis e dos equipamentos essenciais às operações de socorro, ou ainda apoiar a evacuação das populações em perigo”* (OTI, 2018:31).

Considerando, finalmente, a crescente preocupação com os incêndios que podem surgir, com mais frequência, na interface urbano-florestal, podem surgir com mais frequência, faz todo o sentido que este agente de proteção civil seja mais envolvido no reforço da fiscalização sobre o uso indevido do fogo, na área da sua competência territorial.

As Forças Armadas (FA)

O modelo e formas de colaboração das Forças Armadas (FA), no âmbito da proteção civil, tem enquadramento nos termos previstos na Lei da Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto), na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica 6/2014, de 1 de Setembro) e na Lei de Bases da Proteção Civil na redação atual da Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, ocupando todo o capítulo VI e artigos 52 a 58. Neste quadro jurídico, compete aos Presidentes de Câmaras Municipais solicitar ao Presidente da ANEPC a participação das FA em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais. Também, nos termos da 1.ª alteração à Lei de Bases, Lei n.º 1/2011, compete aos Comandantes Operacionais distritais solicitar ao Presidente da ANEPC a participação das Forças Armadas em funções de Proteção Civil nas respetivas áreas operacionais, sendo que, em casos de manifesta urgência, o podem fazer diretamente aos comandantes das unidades implantadas na área, nos termos do n.º 6 do art.º 53, informando disso mesmo o comandante operacional nacional.

Estas necessidades, após parecer do Comandante Operacional Nacional quanto ao tipo e dimensão da ajuda e definição de prioridades, são apresentadas ao Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), ainda que a coordenação das ações e meios das FA, ao nível do CNOS, seja feita através do seu oficial de ligação colocado em regime de permanência naquela estrutura.

Em caso de manifesta urgência, a autorização de atuação compete aos comandantes das unidades implantadas na área afetada para os efeitos solicitados. Em todo o caso, as forças e elementos militares são empregues sob a cadeia do comando das Forças Armadas, sem prejuízo da necessária articulação com os comandos operacionais da estrutura da proteção civil.

Nos termos do artigo 54.º da Lei de Bases da Proteção Civil, a colaboração das Forças Armadas pode revestir as seguintes formas:

- a) Ações de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios;
- b) Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- c) Ações de busca e salvamento;
- d) Disponibilização de equipamentos e apoio logístico para as operações;
- e) Reabilitação de infraestruturas;
- f) Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

Ao nível dos incêndios florestais, a pedido expresso da ANEPC, as FA colaboram, nos termos da Diretiva Operacional, nos seguintes domínios (OTI, 2018:42-43):

- “Meios humanos e materiais para atividades de vigilância e deteção, rescaldo e pós-rescaldo, em colaboração com a GNR;
- Máquinas de rasto para combate indireto a incêndios e defesa de aglomerados populacionais;
- Meios aéreos da Força Aérea (está previsto confiar a este ramo das FA o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate aos incêndios florestais por meios próprios do Estado);
- Apoio logístico às forças de combate em teatro de operações, nomeadamente infraestruturas, alimentação, água e combustível;
- Apoio à evacuação de populações em perigo;
- Disponibilização de infraestruturas para operações de meios aéreos, nacionais ou estrangeiros, apoio logístico e reabastecimento de aeronaves ao serviço da ANEPC, quando exequível e previamente coordenado;
- Disponibilização de meios aéreos dedicados à vigilância, deteção e reporte de incêndios” (OTI, 2018:42-43).

De forma a intervirem em determinadas operações de apoio e socorro às populações, estão ainda definidos, no âmbito da colaboração das Forças Armadas com a Proteção Civil, estão ainda definidos os seguintes planos de operações:

- Plano de operações Lira: apoio do Exército na prevenção, deteção e eventual combate aos incêndios florestais e no abastecimento de água às populações carenciadas;

- Plano de operações Tejo: colaboração da Marinha nas zonas afetadas pelas cheias do rio Tejo;
- Plano de operações Aluvião: apoio do Exército à estrutura de proteção civil em caso de eventuais situações de cheias.

Por outro lado, no sentido de capacitar cada vez mais o sistema e na aposta de maior envolvimento das Forças Armadas na proteção civil, não pode deixar de destacar-se o recurso ao Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME), nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, instituída em conformidade, quer com o conceito Estratégico de Defesa Nacional, quer com o conceito Estratégico Militar, quer ainda com a Reforma que definiu um novo modelo para a Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, e que ficou conhecido por “Defesa 2020”.

Finalmente, vale referir que, nos termos do n.º 1 do art.º 59, da Lei de Bases de Proteção Civil, “[...] em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência, as atividades de proteção civil e o funcionamento do sistema instituído pela lei, subordinam-se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência” Ou seja, “[...] em situações extremas de acidente grave ou catástrofe verificamos a possibilidade de empenhamento global de uma vastíssima gama de unidades e meios de apoio de serviços, de Engenharia, Médico-cirúrgicos de campanha, de comunicações e disponibilizar os seus aquartelamentos para alojamento e apoio de alimentações temporários” (Gil, 2017: 245).

Papel das Autoridades Marítima e Aeronáutica na Proteção Civil

Abstraindo o que atrás se disse no quadro mais geral do papel das Forças Armadas, no essencial a colaboração da Autoridade Marítima no âmbito do socorro e da proteção civil, “[...] será requerida através do Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo e dos seus órgãos locais (Capitanias dos Portos) na coordenação e georreferenciação das ações de “scooping” dos aerotanques anfíbios para reabastecimento, em espaços jurisdicionais da Autoridade Marítima, de forma a garantir que estas decorram com segurança” (Diretiva Operacional, 2008: 24).

Quanto às formas de colaboração da Autoridade Aeronáutica, no âmbito da DON2 de 2018, clarificou-se o papel da Autoridade Nacional de Aviação Civil, no sentido da sua permanente comunicação com a ANEPC fornecendo a esta não só, esclarecimentos técnicos sobre as aeronaves que participam nas operações de proteção civil, mas também a avaliação dos centros de meios aéreos e o controle da manutenção das aeronaves

e ainda o apoio no levantamento e determinação operacional dos pontos de “scooping”, associados às aeronaves anfíbias e helicópteros.

Entretanto, previu-se que, a partir de 2019, a articulação da ANEPC com a Autoridade Aeronáutica fosse já direcionada para a Força Aérea Portuguesa, que passará a ter a responsabilidade na gestão dos meios aéreos afetos ao dispositivo de combate aos incêndios rurais, nos termos do artigo 32.º do Decreto-lei n.º 45/2019, de 1 de abril (Lei Orgânica da ANEPC), medida que, aliás, já tinha sido tomada no âmbito do n.º 12 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, “[...] confiar à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários”.

Ambas as autoridades, disponibilizam, a pedido e sempre que a situação o justifique, um delegado para integrar cada um dos Centros da Coordenação Operacional Distrital ou para participar em briefings do CDOS respetivo, no caso da Autoridade Marítima e no Centro de Coordenação Operacional Nacional, e nos briefings do CNOS (Centro Nacional de Operações de Socorro), no caso da Autoridade Aeronáutica. Importa salientar que as atividades específicas de busca e salvamento marítimo e aéreo se organizam no âmbito dos seguintes objetivos:

- O Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 15/94 de 22 de janeiro;
- O Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 253/95 de 30 de setembro.

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

Nos termos do Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio, o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) é o agente de proteção civil a quem cabe a função de coordenação do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), competindo-lhe nos termos do n.º 2 do art.º 3.º nomeadamente:

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

Para além das missões relacionadas com o Sistema Integrado de Emergência Médica, incumbem ainda ao

INEM, no âmbito do socorro a prestar à população, nos termos do n.º 3 do art.º 3.º do diploma atrás referenciado, as seguintes missões:

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

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

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

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

Nos termos dos seus Estatutos aprovados pela Portaria n.º 647/2007, de 30 de Maio, as delegações regionais asseguram a gestão, na respetiva área geográfica, dos processos relativos à frota, rede de telecomunicações e centro de formação, bem como do funcionamento do Centro de Orientação de Doentes Urgentes (CODU), que é responsável, não só, pela triagem telefónica, mas também pelo aconselhamento médico e acionamento de

meios de socorro em função da distância/tempo e não da área de influência. Por outro lado, o avanço nas novas tecnologias permitirá também, em futuro próximo, o acompanhamento de meios no local, das ocorrências por telemedicina (Lopes, CPE-2007:2).

Em suma, além de coordenar todas as atividades de saúde em ambiente pré-hospitalar, como sejam a triagem, as evacuações primárias e secundárias, após estabilização das vítimas, a referenciação e transporte para as unidades de saúde adequadas, compete ainda ao INEM a montagem de postos médicos avançados. Já no contexto dos incêndios florestais articula, no seu âmbito próprio, com o CNOS, a nível nacional, com o CDOS, a nível distrital e com o COS, no local da ocorrência, e disponibiliza ainda um elemento da ligação ao CNOS e ao CDOS, respetivamente, no quadro dos Centros de Coordenação nacional e distrital.

Competências do INEM e Bombeiros e respetivos Meios de Intervenção

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

Eduardo Agostinho (1995:44-60) parece situar o aparecimento do Serviço de Saúde e das primeiras ambulâncias de socorro por altura da fundação, em Lisboa, da 1.ª Associação de Bombeiros Voluntários, em 1868. Tal serviço, surgido então de forma espontânea e empírica, “[...] *confinava-se basicamente a automacas, servidas por guarnições que procuravam cumprir cabalmente o seu dever através de vicissitudes múltiplas. No entanto, há que relevar que muitos corpos de bombeiros possuíam um número elevado de médicos, enfermeiros e farmacêuticos, a que se associavam os maqueiros que eram recrutados entre aqueles que, pelos mais variados motivos, estavam associados para o serviço de saúde*” (Bandeira *et al.*, 2007:100).

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

com alguma formação, sobretudo ao nível das técnicas de imobilização. No entanto, aos tripulantes de ambulância não estava cometida ainda a responsabilidade de prestar cuidados durante o transporte.

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

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

Na sequência da criação dos Técnicos de Ambulância de Emergência (TAE) do INEM, nasciam, assim, no âmbito dos corpos de bombeiros, os TAS (Tripulante de Ambulância de Socorro) e os TAT (Tripulante de Ambulância de Transporte), com formação ministrada no INEM, no primeiro caso, e nos corpos de bombeiros, INEM e Cruz Vermelha, no segundo caso. Por sua vez, a ENB iniciou em 1997, a formação de tripulantes de ambulância de socorro, com a realização do primeiro curso de TAS.

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

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

Finalmente, a Portaria n.º 402/2007, de 10 de Abril, alterou e atualizou normas do regulamento aprovado pelas Portarias n.ºs 11247/2001 e 1301-A/2002, sobretudo ao nível do equipamento de imobilização, cardiovascular e de telecomunicações. Por outro lado, reduziu a equipa de tripulantes, de três para dois elementos, fragilizando, de algum modo, a eficácia do socorro. De qualquer modo, face à exiguidade de recursos humanos do INEM, para fazer face às necessidades do socorro no

todo nacional, “[...] os bombeiros são aqueles que na prática têm vindo a garantir a existência de uma rede de ambulâncias. No entanto não se pode afirmar que existe homogeneidade na prestação deste socorro uma vez que este está apoiado na sua boa vontade e na capacidade financeira das respetivas associações. Verdade é que junto ao litoral e aos grandes centros urbanos o socorro prestado pelos corpos de bombeiros é na sua maioria de qualidade, estando praticamente apoiado em equipas profissionalizadas. No entanto no interior do País este é praticamente inexistente, facto motivado quer pela incapacidade financeira das associações ou mesmo pelo desinteresse de alguns dos seus dirigentes que usam as associações como empresas de transporte de doentes desvalorizando a sua principal missão que o socorro” (Batista, 2008:4).

Atualmente, o INEM tem uma estrutura dependente do Ministério da Saúde, nos termos da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 27/2012, de 8 de novembro, que aprovou a Lei de Bases e Saúde onde “[...] a emergência médica pré- Hospitalar tem tido um papel de emergência na supervisão das desigualdades de acesso da população aos cuidados de saúde cumprindo a obrigação constitucional de universalidade do acesso à proteção de cuidados de saúde”. (Preâmbulo do Decreto de Lei n.º 19/2016, de 15 de abril). Assim, ao INEM (com estatuto orgânico aprovado pelo Decreto - Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro), enquanto entidade nacional coordenadora do Sistema Integrado de Emergência Médica, compete garantir às vítimas de doença súbita ou de acidente, a proteção adequada de socorro, assegurada pelos meios de emergência médica, acionados pelo Centro de Orientação de doente Urgentes (CODU).

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

Ainda em Lisboa, Coimbra e Porto, o INEM dispõe de ambulâncias especificamente destinadas a recém-nascidos e tripuladas por um médico com a especialidade em neonatologia. Estas ambulâncias deslocam-se a qualquer ponto do continente, permitindo a evacuação

de recém-nascidos de alto risco para as unidades hospitalares adequadas. Em Lisboa e Porto, o INEM dispõe também de motos tripuladas por um tripulante de ambulância de socorro (TAS), com formação específica em desfibrilhador automático externo, permitindo uma rápida chegada desta valência em períodos de trânsito muito intenso.

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

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

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

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

Em rigor, temos duas instituições que “pisam” o mesmo terreno complementarizando-se, com os bombeiros maioritariamente enquadrados em Associações privadas, embora de utilidade pública, cada uma refletindo o meio sociocultural onde se insere, e o INEM, instituição

de direito público, “com fama de entidade rica”, surgindo, aqui e ali, algumas polémicas, por questões de funcionalidade e coordenação, designadamente protagonismo dos agentes, fatores de desconfiança em relação ao outro, receios de submissão e, ao invés, desejo de preponderância, entre outros aspetos que para elas contribuem.

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

Atualmente, a esmagadora maioria dos 278 concelhos de Portugal Continental, têm ainda CB's com protocolo PEM (Posto de Emergência Médica) ou RES (Postos de Reserva), estando o socorro pré-hospitalar integralmente a cargo de ambulâncias dos respetivos CB's voluntários.

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

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

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

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

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

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

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

Nos exemplos referidos, o comando das operações de socorro é dos bombeiros “*dado o carácter residual dos outros agentes*” (Gomes, CPE-2007:21), situação que não deve ser vista com esta ligeireza mormente nos acidentes rodoviários.

Parafraseando Gomes (2007:21) se, pelo contrário a operação de socorro for de grandes dimensões, obrigando ao envolvimento mais substancial dos vários agentes de proteção civil (cada um com o seu comando próprio), “*a atividade de cada uma dessas forças terá de ser coordenada com as manobras dos bombeiros, no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). Ora, a realidade é outra, pois a prática demonstra haver problemas com a interpretação do conceito de comando único, que requer um esforço enorme e uma abertura de espírito total por parte dos responsáveis pelas diferentes entidades e organizações, incluindo dos corpos de bombeiros*” (Gomes, CPE-2007:21).

Esta problemática de se saber quem conduz e coordena as diferentes forças de intervenção da proteção civil (desde os CB's, GNR, PSP, Forças armadas e outros APC) em operações de socorro de grandes dimensões, não está, ainda, culturalmente, superada pela doutrina do SIOPS, não obstante o avanço inquestionável que este instrumento jurídico trouxe à coordenação institucional e operacional das operações de proteção e socorro. Por outro lado isso, também não está bem clarificado quando estamos perante uma operação de Proteção Civil ou de socorro, ainda parece não estar bem clarificado quem conduz e coordena as diferentes forças envolvidas. Ora, segundo o Comandante Artur Gomes (2007:21), “[...] as soluções encontradas noutros países são bem diversas. Em França, é sempre o oficial de bombeiros quem comanda. No Reino Unido é sempre o oficial da polícia quem comanda. Obviamente que, em França, o oficial de bombeiros não diz à polícia como esta deve exercer a sua função. Tão pouco no Reino Unido a polícia diz aos bombeiros como fazer” (Gomes, CPE-2007:21).

Conforme assinalou ainda Artur Gomes (2007:21), “[...] a anterior solução portuguesa (posto de comando conjunto, previsto no n.º 2 do artigo 32 da Portaria 449/2001, de 5 de maio) tinha sido adaptada dos EUA, pois o norte-americano “Incident Command System” que é utilizado por todas as forças de intervenção americanas, prevê a existência dos chamados postos de comando multijurisdicionais, quer para as ocorrências que abrangem mais do que uma divisão administrativa, quer para operações multiagente” (Gomes, CPE-2007:21).

Sapadores Florestais

Foram criados pelo Decreto - Lei n.º 109/2009 de 15 de maio, revogado pelo Decreto - Lei n.º 8/2017 de 9 de janeiro e alterado pelo Decreto-lei n.º 44/2020 de 22 de julho que o republicou.

Nos termos do n.º 2 do artigo 1º do Decreto - Lei n.º 8/2017, “[...] a criação de equipas de sapadores florestais, e a respetiva atividade, desenvolvem-se no quadro de um programa nacional de sapadores florestais, orientado para a prossecução dos objetivos de proteção e defesa da floresta estabelecidos no Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais e na Estratégia Nacional para as Florestas”.

No âmbito do SNFCI os Sapadores Florestais são o único agente de Proteção Civil transversal aos três pilares do sistema em que “[...] um primeiro da responsabilidade do Instituto da Conservação da natureza e das Florestas (ICNF) coordenando as ações de prevenção estrutural (planeamento, sensibilização, organização do território florestal, silvicultura e infraestruturas. Um segundo pilar, da responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR) coordenando as ações de prevenção

operacional (fiscalização, vigilância e deteção). E um terceiro pilar, da responsabilidade da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANEPC) coordenando as ações de combate, rescaldo e Vigilância pós-Incêndio” (OTI, p.17).

Finalizando “Coordenar uma operação de socorro na qual intervêm entidades e organizações independentes umas das outras (corpos de bombeiros, GNR, sapadores florestais, pilotos de aeronaves, etc.) com diferentes origens, dinâmicas, posturas, níveis de formação, de instrução e de prontidão, é numa tarefa maior. Principalmente numa ocorrência como um incêndio rural, em que, contrariamente a um conflito armado, o “inimigo” não se pode render, tem de ser “aniquilado”. Quem coordena uma operação deste tipo, forçosamente tem de ter competências que lhe permitam liderar uma equipa técnica na avaliação das informações sobre a ocorrência em si, os meios disponíveis e os riscos em jogo; na definição de objetivos e da estratégia para os alcançar; na elaboração de um plano de ação que determine a forma como os meios se vão organizar e os resultados que se esperam da atuação desses meios; na comunicação do plano aos escalões subordinados; no controlo do rigor do cumprimento das orientações e da sua adequação à obtenção dos objetivos; na permanente análise e comparação dos resultados alcançados com os resultados expectáveis; na reavaliação e, eventual ajuste do plano de ação; isto é, no desenvolvimento de um ciclo de ação-reação, consubstanciado na tomada de decisão e na atuação em conformidade” (Gomes, 2019, p.128).

Conclusão

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

Contudo, não deixa de constituir elo mais fraco do sistema, o facto dos bombeiros, os principais e mais relevantes agentes de proteção civil e socorro terem base voluntária, contrariamente aos outros agentes de proteção civil, profissionalizados (PSP, GNR, Forças Armadas, INEM e Sapadores Florestais) o que naturalmente releva para efeitos de prontidão e qualificação profissional.

Nesta linha, assevera António Malheiro (2007:8:48) “[...] não consigo perceber que, no século XXI, a mesma população que usufrui da maior variedade de polícias para todos os fins e feitos (totalmente suportadas pelo Estado), que usufrui da proteção das Forças Armadas (que inclusive, exercem atividade noutros países),

depende para sua própria proteção quanto a incêndios, emergências médicas e proteção dos seus bens, de um sistema fundamentalmente baseado no voluntariado e amorosismo” (Malheiro, 2007:48).

Sabemos que o País necessita de uma boa Rede Nacional de Ambulâncias que garanta uma efetiva resposta às populações. Este é, indubitavelmente, o salto qualitativo que urge dar, na sequência da criação da carreira de Técnico de Emergência Pré Hospitalar.

Nestas e noutras matérias da organização do socorro e da proteção civil em geral, o caminho a percorrer é ainda longo, quando a própria Lei de Bases aprovada pela Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, e respetivas alterações, não dão ainda suficiente enfoque e relevância a conceitos fundamentais como sejam, por exemplo, Prevenção, Análise de Riscos, Gestão de Riscos e Reabilitação ou seja, a tríade de uma proteção civil do século XXI: **Prevenção-Socorro-Reabilitação**, que, assim, define uma nova da filosofia (fig. 2).

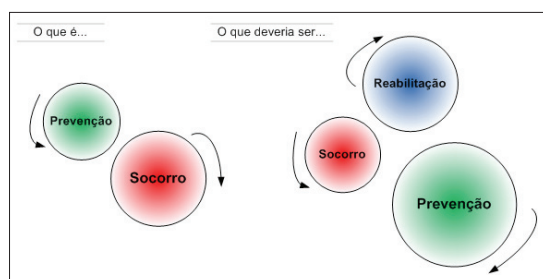


Fig. 2 - Gestão da Proteção Civil (Fonte: Amaro, 2012)

Fig. 2 - Civil Protection Management (Source: Amaro, 2012).

Por outro lado, o sistema continua a não ter um centro de saber, uma Escola Nacional de Proteção Civil, já que, com uma Escola Nacional de Bombeiros que não está vocacionada para a investigação e produção de doutrina (no essencial por manifesta carência de quadros com adequada preparação científica) e a ligação ao mundo Universitário continua muito ténue, não se vislumbrando o cumprimento do modelo de formação na área de proteção civil estabelecido pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 176/2018, de 18 de dezembro. Também continua a ser claro que o socorro continua muito dependente dos Corpos de Bombeiros que continuam a ser o “braço armado da proteção civil” inseridos em Associações Humanitárias de Bombeiros, instituições com grande heterogeneidade ao nível do País, em termos da sua organização, funcionamento, qualificação, liderança e qualidade de intervenção, que em ao nível do País e muitas delas está manifestamente capturado pelo risco de incêndio florestal.

Por último, os incêndios catastróficos de 17 de junho e de 15 de outubro de 2017, permitiram elucidar e demonstrar

as insuficiências e os défices do trabalho desenvolvido, quer pela ANEPC, quer pelos frágeis Serviços Municipais de Proteção Civil (- que as alterações à Lei de Bases continuaram a subalternizar) ignorando o disposto, quer na Lei 65/2007, de 12 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, quer na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que “reforçou as competências das autarquias locais no domínio da proteção civil” tanto nos domínios do sistema de Aviso e Alerta, e como das infraestruturas de apoio e da preparação das populações para lidarem com estes flagelos.

Referencias Bibliográficas

- Agostinho, E. (1995). Desenvolvimento do Serviço de Saúde nos Bombeiros Portugueses. *Bombeiros Portugueses, seis séculos de História*, Eds. SNB/LBP, vol. I, 43-60.
- Amaro, A. (2012). *O Socorro em Portugal*, Edição Instituição Público.
- Amaro, A. (2012). Definições e conceitos em Proteção Civil, *Estudo de Direito e Segurança* (Coord. Bacelar Gouveia), Coimbra, Almedina.
- Amaro, A. (2013). O Socorro em Portugal: mudança de perspetiva, *Revista de Direito e Segurança*, n.º 1, Lisboa.
- ANPC - AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL (2008) - Glossário de Protecção Civil, disponível em: <http://www.proteccaocivil.pt/glossario/pages/default.asp>.
- Arreigoso, V. L. (2008). “*Semanário Expresso*”, de 25 de novembro, 1.º caderno, p. 10.
- Bandeira, R., Reis, A., Leão, R., Gandra, S., Gandra, R. (2007). O serviço de saúde nos bombeiros. A sua importância, da Univítima à Medicina de Catástrofe, *Territorium - Revista da Associação Ortuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, n.º 14, Coimbra, 99-110. DOI: https://doi.org/10.14195/1647-7723_14_10
- Batista, N. (2008). “*O socorro pré-hospitalar*”, 8 p. (inédito).
- Coelho, C., Figueiredo J. F. N., Pinto, T. C. (2016). “*Importância do Papel da GNR no seio da Proteção Civil*”. Pedrouços, Instituto Universitário Militar.
- DON - DIRETIVA OPERACIONAL NACIONAL n.º 2 (2008). DECIF da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
- Gil, A. C. (2017). Intervenção do Exército em situações de Risco, *Territorium - Revista Internacional de Riscos*, n.º 24 “Multidisciplinaridade na análise das manifestações de risco”. Editores: RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança e IUC - Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 235-247. DOI: https://doi.org/10.14195/1647-7723_24_17

Gomes, A. (2007). “Comunicação pessoal escrita”, recebida em 18-6-2007, p 22 (inédito).

Gomes, A. (2007). *Extinção de Incêndios Rurais: a gestão da Coordenação, Territorium - Revista Internacional de Riscos*, n.º 26 (II) “Incêndios Florestais - no rescaldo de 2017”, Editores: RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança e IUC - Imprensa da Universidade de Coimbra, 121-129.

DOI: https://doi.org/10.14195/1647-7723_26-2_9

Gouveia, J. B. (2018). “Direito da Segurança - Cidadania, Soberania e Cosmopolitanismo”, Lisboa, ed. IDS e Almedina.

Gouveia, J. B. (2012). “Proteção Civil e Segurança Comunitária”, Coimbra, Almedina.

Lopes, P. (2007). “Comunicação pessoal escrita”, recebida em 11-01-2008, 15 p. (inédito)

Malheiro, A. S. (2008). “Emergência Pré-Hospitalar”, *Revista Segurança*, n.º 182, Lisboa, 49-50.

OTI - OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE (2018). “Relatório - Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no Âmbito dos Incêndios Rurais”, Lisboa, Assembleia da República.

Veloso, M. (2002). *O Sistema Nacional de Proteção Civil. Revista Portuguesa de Proteção e Socorro*, n.º 1, Jan./2002, Lisboa, p. 10-12.

Zorrinho, C. (2002). “Reforma Tranquila”. *Revista Portuguesa de Proteção Civil*, n.º 1 Jan./2002, Ed. SNPC, p. 8-9.

Legislação

Lei n.º 2093/1958, de 20 de junho - Estabelece as Bases da Defesa Civil do Território.

Lei n.º 113/1991, de 29 de agosto - Aprova a 1ª lei de Bases da Proteção Civil.

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho - Aprova a 2ª Lei de Bases da Proteção Civil.

Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto - Define o Regime Jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental.

Lei n.º 247/2007, de 27 de junho - Regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental

Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto - Define o Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros no território nacional.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o Regime Jurídico das autarquias locais, cria as entidades intermunicipais e procede a transferências de competências do Estado para as autarquias.

Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto - Segunda alteração da Lei n.º 27/2006 e respetiva republicação.

Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto - Estabelece as regras de financiamento das Associações Humanitárias dos Bombeiros.

Lei n.º 32/2017, de 13 de agosto - Define o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros (LAHB).

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro - Aprova o orçamento do Estado para 2018.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - Lei-Quadro das transferências de competências para as autarquias locais e intermunicipais.

Decreto-Lei n.º 31956/1942, de 2 de abril - Aprova a criação da Defesa Civil do Território.

Decreto-Lei n.º 511/1971, de 22 de Novembro - Cria no Ministério do Interior o Serviço Nacional de Ambulâncias (S.N.A.), que tem por objetivo assegurar a orientação, a coordenação e a eficiência das atividades respeitantes à prestação de primeiros socorros a sinistrados.

Decreto-Lei n.º 106/2002 - Estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local.

Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro - Consolida institucionalmente o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e cria o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) no âmbito orgânico da Guarda Nacional Republicana.

Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho - Aprova o Sistema Integrado de Operações de proteção e Socorro (SIOPS).

Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio - Aprova a orgânica do Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.

Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho - Define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental.

Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho - Define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental.

Decreto-Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro - Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana.

Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental

Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro - Procede à 2ª alteração ao Regime Jurídico dos Bombeiros Portugueses.

Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro - Cria a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro na Guarda Nacional Republicana

Decreto-Lei n.º 14/2019, de 21 de janeiro - Clarifica os condicionalismos à edificação no âmbito do Sistema Nacional de Defesa das Florestas contra Incêndios (SNDFCI)

Decreto-lei n.º 44/2019, de 1 de abril - 1ª alteração da lei 65/2007, estabelecendo a organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil.

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril - Aprova a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

Decreto-Lei n.º 64/2019, de 16 de maio - Define os benefícios dos Bombeiros Voluntários, no âmbito do Estatuto Social do Bombeiro.

Decreto - Lei n.º 86/2019, de 2 de julho - Procede à aplicação aos bombeiros municipais das categorias e das remunerações previstas para os bombeiros sapadores.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril - Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril - Aprova as linhas de orientação para a execução

da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020».

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro - Reforma o Modelo de Intervenção da proteção Civil.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março - Aprova a Diretiva Única para Proteção Civil Preventiva.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018, de 12 de dezembro - Estabelece o modelo de formação na área de proteção civil.

Despacho n.º 363/2012, de 12 de janeiro - Altera e republica, na sua redação atual, o Despacho n.º 9915/2008, de 4 de abril, que aprovou o Regulamento das Carreiras de Oficial Bombeiro e de Bombeiro Voluntário.

Despacho n.º 5080/2019 de 22 de maio - Aprova alterações ao Regulamento das Carreiras de Oficial Bombeiro, de Bombeiros Voluntários e de Bombeiro Especialista.

Despacho n.º 9921/2015 de 1 de setembro - Aprova o Regulamento das Carreiras de Oficial Bombeiro e de Bombeiro Especialista.