

DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PLANEAMENTO DE EMERGÊNCIA

MANUEL JOÃO RIBEIRO

Sociólogo

Diretor do Serviço Municipal de Proteção Civil da Câmara Municipal de Cascais

Abordar o tema do planeamento de emergência é, desde logo, um desafio e uma oportunidade para se poder refletir em torno de um processo que, reunindo uma quase unanimidade em relação à sua importância no setor da proteção civil, ainda evidencia amplas e significativas carências.

Em primeiro lugar, poder-se-ia começar por estabelecer a distinção entre planeamento e planos, tantas vezes confundidos com as inerentes consequências ao nível da organização, preparação e reposta de emergência. Se, como é comumente aceite, os planos são documentos formais, o planeamento é um processo que não se esgota nos planos. Esta distinção é decisiva para o modo como se encara esta e outras atividades da nossa existência e, por maioria de razão, para a segurança e a proteção civil.

O ponto de partida desta breve apresentação coloca-se na seguinte interrogação: para que servem os planos de emergência? Uma discussão cuidada e aprofundada sobre esta questão poderia suportar uma dissertação interessante. A ela associada surge a inevitável pergunta: planear para quê? Talvez o modo mais expedito de responder, de forma pragmática e objetiva, será referenciar as situações de desastres – acidentes graves e catástrofes – que, com frequência vão coabitando com as nossas vidas: incêndios florestais, inundações, terremotos, deslizamentos de terras, incêndios urbanos, acidentes aéreos, para apenas referenciar alguns dos acontecimentos desastrosos que, sejam de origem natural, tecnológica ou mista, encham o nosso quotidiano. Todos eles exigem, no imediato, uma resposta que permita colmatar as carências por eles evidenciadas, vise reduzir os seus efeitos e consequências, e promova um tão rápido quanto possível restabelecimento da vida em sociedade. É certo que os planos de emergência não evitam os riscos e as potenciais situações desastrosas daí resultantes.

Assim sendo, uma nova interrogação emerge desde logo: quais, então, as vantagens do planeamento de emergência? Conforme referem Bahadir Sahin, Naim Kapucu, Ali Unlu (2008), citando o relatório de 2002 da Cruz Vermelha Internacional, “Os danos materiais e perdas humanas, após um desastre, num país ou região que não apostam em ações de planeamento e prevenção, são frequentemente muito maiores do que os que ocorrem em

países ou locais que desenvolvem políticas e ações de preparação, mitigação, planeamento, e inerentes processos de avaliação, antes e depois de um desastre”. Parecendo uma verdade indiscutível, ela encerra alguns dos principais desafios que se colocam ao tema em apreço. A medição das consequências pós-desastre, existindo ou não planeamento, continua a animar algumas das discussões teóricas e doutrinárias mais relevantes no setor da segurança e da proteção civil nas sociedades atuais.

No âmbito deste 1º Encontro Nacional de Serviços Municipais de Proteção Civil não se pode deixar de referenciar a importância que, neste contexto, assumem as autarquias locais, com particular ênfase para as Câmaras Municipais. Assim, e mais uma vez recorrendo a ajuda externa (algo que acontecerá com frequência nesta comunicação), apresenta-se um dos importantes axiomas definidos por David Alexander (2005), quando refere que “o nível municipal é a base e a referência do planeamento de emergência. Os níveis, regional, nacional e internacionais devem ser de coordenação”. Salienta o autor que, quer o tempo de deslocação dos meios para o local do desastre, quer a importância que as respostas locais assumem na minimização das consequências são, por si, justificativos suficientes para esta consideração, remetendo os outros níveis para uma posição de reserva e complementaridade das eventuais carências e indisponibilidades locais. Corroborando esta tese, o relatório do encontro Habitat verificado em Istambul, em 1996, citado por Bahadir Sahin et all (2008), salienta que “Os sistemas mais eficientes e eficazes de preparação de desastres e as capacidades para a resposta pós-desastre são, normalmente, fornecidos por meio de contribuições e ações voluntárias ao nível das autoridades locais”.

O problema, ou desafio, que aqui se coloca, reside na célebre e recorrente discussão do que se entende por coordenação? Correndo-se algum risco de poder desviar a questão do tema central, não se resiste a apresentar aquela que parece ser uma das mais bem conseguidas definições encontradas, na ótica obviamente do autor deste texto: Coordenação é a cooperação de unidades independentes com a finalidade de eliminar a fragmentação, as lacunas na prestação de serviços, e desnecessárias duplicações de serviços” Da autoria do geógrafo norte-americano David F. Gillespie, citado em Thomas E. Dabrek (2007), é notório o carácter integrador da definição nas referências a cooperação, eliminação de fragmentações, lacunas e duplicações desnecessárias. Assim até parece fácil!

Voltando ao tema do planeamento, afirmou-se que se destina a preparar e organizar as ações de resposta por parte dos agentes, serviços e entidades que concorrem para a gestão de emergência. Mas, como é que isso se operacionaliza? Quais as circunstâncias predominantes a estabelecer nessa organização e nesse planeamento. A jusante, ter-se-á

que conhecer algumas das principais características associadas às emergências e aos desastres. Numa análise expedita, poder-se-á selecionar as seguintes:

- Existência de danos humanos, económicos e ambientais;
- Acentuada confusão e desorganização;
- Utilização de grandes quantidades de recursos;
- Necessidade de serem tomadas decisões críticas;
- Contextos e situações não raramente dominados pelo caos;
- Consideração de que a gestão pode estar condenada ao fracasso;
- Dificuldades em pensar que de poderia, e deveria, ter atuado antecipa e preventivamente.

A listagem poderia ser mais exaustiva. Como diria Patrick Lagadec (1994), com a emergência entra-se na fase reflexa. Daí até à fase subsequente, de reflexão, medeia um tempo importante que pode fazer a diferença na resposta e na contenção dos danos. Quando melhor tiver sido o planeamento mais curta será, com toda a certeza, essa transição.

Mas, para planear é preciso saber. Nova interrogação surge: quem tem competências para planear? Por algumas das amostras que se vão encontrando, parece que qualquer um pode ser um “experimentado planeador”. Infelizmente esta é uma situação que vai dominando o universo da segurança em proteção civil. Mais uma vez entra aqui em cena David Alexander (2005) que, num outro importante axioma reclama que “um plano deve ser preparado por um gestor qualificado de emergência ou, no mínimo, sob a sua direção”. Argumenta e sustenta esse investigador que o processo de planeamento de emergência é de elevada complexidade e exigência, e que, portanto, os gestores deverão ser qualificados e competentes, detendo uma visão abrangente e integrada e boa capacidade de síntese. Acrescenta que, como seria de esperar, deverá ainda possuir conhecimentos da área da proteção civil e conhecer a sua área de jurisdição.

Que desafios se colocam então ao planeamento de emergência? Com base no que se tem vindo a evidenciar, quatro problemas podem ser considerados centrais:

De ordem arbitrária, começa-se por referir a “ausência de competências e vontades”, evidenciada, não raramente, na falta de treino e de experiência de alguns responsáveis e “gestores” de emergência. Simultaneamente, a carência de metodologias adequadas aos objetivos, onde em algumas circunstâncias se privilegia o produto final (documento) e não o processo em si. Como consequência resulta uma falta de interoperabilidade. O planeamento é frequentemente “domínio dos deuses”, não se partilhando nem envolvendo todos os agentes e atores, com saliência para as populações e os stakeholders. A falta de

comunicação e interação é outro dos problemas mais comuns, surgindo o planeamento como um processo fechado e não partilhado por aqueles que serão os seus destinatários e, como tal, deveriam ter uma palavra e uma opinião a apresentar.

Outro problema reside no que pode ser considerado como um “valor acrescentado indefinido”. Com frequência parece não interessar um bom planeamento e um bom plano, sendo suficiente “um plano”.

Um terceiro desafio consiste no facto do planeamento, também com alguma frequência, ser personificado em determinados indivíduos que o desenvolvem com base em pressupostos e considerações pessoais e não em propósitos coletivos e cooperativos. Embora a experiência de cada um seja uma enorme mais-valia, haverá que considerar que o planeamento e os planos não são propriamente território individual, sob o risco de não atingirem os objetivos a que se destinam.

Por último, um plano é para ser operativo e útil e não apenas uma necessidade jurídico-administrativa que, em alguns casos, parece prevalecer.

Do ponto de vista mais técnico, quais então as principais componentes de um Plano de Emergência? Discutidas amplamente por diversos autores que se debruçam sobre esta matéria, poder-se-ão considerar como fundamentais as seguintes componentes:

- A avaliação de riscos;
- A definição de políticas;
- A definição de responsabilidades;
- O modelo de organização;
- O método de coordenação;
- Os mecanismos de aviso, alerta e notificação;
- A definição das ações de resposta;
- A determinação dos recursos;
- A definição das ações de controlo;
- Os programas de supervisão e auditoria;
- Os mecanismos de treino e simulação;
- Os mecanismos de informação pública;
- Os planos de operações.

Embora salientando a importância de todos, não se pode deixar de referenciar a necessidade de conhecer convenientemente os perigos e as ameaças, os elementos expostos e as respetivas vulnerabilidades. Será aqui que se definem os pressupostos que estarão por detrás da organização das estruturas de comando e coordenação que terão à sua responsabilidade as ações de resposta e socorro e a gestão de emergência,

evidenciando as apostas assumidas em torno dos modelos nos quais assenta o planeamento de emergência. Uns de cariz mais diretivo, de comando e controlo, e outros mais cooperativos, de coordenação e cooperação. Para uma correta atuação e intervenção não pode, obviamente, faltar um conhecimento adequado das existências e disponibilidades de recursos e meios de resposta, nas suas variadas valências e vertentes.

Regressando às interrogações que têm acompanhado esta comunicação, apresenta-se uma última, também ela decisiva para o êxito, ou fracasso, do planeamento de emergência. Quais os problemas mais comuns que se colocam ao planeamento? Embora algumas das respostas já tenham sido dadas atrás, são de salientar três grandes preocupações:

O desenvolvimento de planos excessivamente extensos e detalhados, que os responsáveis pela sua execução não leem;

A dificuldade dos responsáveis em perceber as necessidades, preocupações, capacidades e vontades das comunidades para participar e ajudar;

A noção de que os elementos das forças de socorro são os únicos que podem intervir e atuar.

Para concluir, refira-se que a proteção civil, e por inerência a atividade de planeamento, são constituídas por duas tarefas principais: a política/sociológica e a tecnológica.

Na primeira, política/sociológica, torna-se fundamental promover a interação entre as instituições políticas e sociais, de modo a alcançar consensos sobre questões essenciais, cuja determinação, irão ter implicações fortes na organização dos sistemas de proteção civil e nas respetivas ações de planeamento de emergência. De entre essas questões salientam-se a determinação das políticas, a definição das estruturas organizacionais e operacionais, o ordenamento e gestão do território, o envolvimento das comunidades e das populações e a cultura de segurança.

Na segunda, tecnológica, definem-se os instrumentos e as ferramentas mais avançadas, eficientes e eficazes, em ordem a promover os diagnósticos e avaliações dos fatores de risco, a preparação dos sistemas de aviso precoce e a organização e preparação dos mecanismos e sistemas de apoio à decisão, suportadas em plataformas e modelos tecnológicos e computacionais.

Na consideração das oportunidades, três notas finais podem ser apresentadas enquanto mensagens a incorporar no desenvolvimento dos respetivos processos de planeamento.

O primeiro reporta-se à definição de que o planeamento não é um processo teórico que ocorre sem a compreensão da comunidade, nem um processo escrito que procura definir os perigos e as ações de resposta injustificadamente e sem precisão.

O segundo reside em reconhecer como processos separados o planeamento de emergência e a gestão de emergência. Enquanto o planeamento pode ser equiparado como a estratégica que é seguida em ordem a habilitar as populações e as comunidades para os impactes repentinos dos desastres, a gestão envolve a escolha e seleção das melhores táticas para utilizar e lidar com as contingências particulares resultantes da situação de emergência em si mesmo.

Por último, e como corolário, a importância de que o planeamento de emergência e a própria gestão de risco sejam consideradas não como processos autónomas e independentes, mas sim enquanto processos refletores de políticas de desenvolvimento social e económico.

Referências bibliográficas

Sahin, Bahadir; Kapucu, Naim; Unlu, Ali (2008) - Perspectives on Crisis Management in European Union Countries: United Kingdom, Spain and Germany, in European Journal of Economic and Political Studies, Vol: 1 No: 1 Summer 2008, Graduate School of Social Sciences, Fatih University, Istanbul;

Alexander, David (2005) - Towards the development of a standard in emergency planning, Disaster Prevention and Management, Vol. 14 No. 2, 2005, pp. 158-175, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, United Kingdom, available at www.emeraldinsight.com/0965-3562.htm;

Drabek, E. Thomas (2007) - Community Processes: Coordination, in Handbook of Disaster Research, Edited by Havidán Rodríguez, Enrico L. Quarantelli, Russell R. Dynes, Springer, New York;

Lagadec, Patrick (1994) – Apprendre a Gérer les Crises, Société Vulnérable-Acteurs Responsables, Les Éditions d'Organisation, Paris;