

FORMAÇÃO E ENSINO SUPERIOR NO SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL

Manuel João Ribeiro*

Paulo Gil Martins**

1. Introdução

As abordagens que se constroem em torno dos modelos de formação e de ensino relacionados com o sistema de proteção civil, têm potenciado um campo alargado de discussão que, mais do que conduzir a processos suportados, tendencialmente, numa visão abrangente e integradora, direcionada para uma matriz próxima de uma uniformidade e entendimento por parte dos vários atores e protagonistas em presença, parece continuar a evidenciar uma heterogeneidade difícil de consensualização e, em alguns casos, bem próxima de confrontos doutrinários e conceituais, com manifestação, inclusive, de interesses antagónicos.

O reconhecimento de que urge definir o(s) modelo(s) de ensino e formação será, provavelmente, uma das poucas afirmações que merece a concordância, quando se aborda esta temática. Contudo, mais do que repousar aqui uma condição de partida de cariz agregador face a esta questão, ela, na sua multiplicidade analítica, constitui o verdadeiro referencial problemático, nas suas distintas e variadas faces. Consoante os posicionamentos, institucionais, técnicos, científicos, culturais e, até, materiais, gravitam em redor das várias opções, caminhos e orientações que tardam a confluir numa direção única.

* Sociólogo. Professor no ISEC Lisboa. Presidente do Centro Europeu de Riscos Urbanos

** Engenheiro Técnico de Proteção Civil. Professor no ISEC Lisboa. Diretor da EGEA do ISEC Lisboa

Do mesmo modo, também é assumidamente consensual que se torna indispensável promover uma intervenção qualificadora na proteção civil, enquanto setor transversal de atividade, habilitando e capacitando, quer os seus agentes, formal e normativamente definidos na legislação em vigor, e aqui com particular ênfase para os bombeiros, quer outros protagonistas, nomeadamente, e entre outros, técnicos e dirigentes municipais com ação e intervenção no setor, quer, ainda, e não menos importante, decisores de índole política com responsabilidades acrescidas na organização, funcionamento e resposta do sistema.

Com particular acuidade e relevância, têm vindo a surgir contributos que, embora ainda embrionariamente, procuram não ter uma abordagem setorial e unívoca sobre a situação da formação, mas antes a integram numa perspetiva, e prospetiva, relativa ao sistema em si mesmo, numa indispensável construção estratégica de um conceito de segurança e proteção civil. A formação apresenta-se, neste quadro, como uma dimensão instrumental, e não como uma espécie de *leitmotiv* que, de acordo com algumas conceções, parece que se quer que prevaleça como a sua matriz incontornável e central. Apesar de uma concordância e reconhecimento inquestionável sobre esta última asserção, a reflexão que aqui se propõe, direcionar-se-á para o domínio mais específico do ensino e formação em proteção civil, procurando ir ao encontro de algumas das implicações que lhes estão subjacentes, e que, de modo direto ou indireto, têm determinado (ou condicionado) a sua evolução. Do mesmo modo, revisitar-se-ão alguns dos contributos que têm vindo a ser propostos, em prol de uma qualificação de competências do setor que, tendencialmente, venha assentar numa formação e ensino de nível superior.

É bem claro que é mais fácil encontrar representatividade nas narrativas e retóricas sobre as dúvidas e interrogações levantadas, do que na identificação das soluções e caminhos a percorrer e a construir. Esta verdade insofismável, contudo, não pode, nem deve, constituir-se como uma barreira, hipotecando uma análise e reflexão abrangente sobre a direção a tomar.

É neste enquadramento que se desenvolverá a presente dissertação, procurando, de modo analítico, percorrer alguns dos caminhos que, seja por experiência vivida pelos autores deste artigo, seja por reflexão centrada em contributos diversos produzidos em redor do tema, se possam traduzir em eventuais suportes para melhorar o

conhecimento científico nesta matéria de inquestionável importância para a sociedade em geral, e para o sistema de proteção civil em particular.

Previamente, no entanto, enveredar-se-á por uma breve incursão contextualizadora do sistema português de proteção civil, nos domínios do ensino e da formação, de modo a enquadrá-lo, enquanto processo socialmente construído, quer em relação aos acontecimentos considerados como referenciais importantes na construção e verificação do sistema, nomeadamente, as situações de acidentes e catástrofes vividas, quer no domínio das políticas públicas que, de modo autónomo, quase sempre reativo, concorreram, e concorrem para a definição da sua imagem coletiva e institucional.

2. Doutrina e formação em proteção civil: notas de evolução de um conceito

2.1 Breve síntese diacrónica e institucional

A proteção civil entrou, definitivamente, no domínio das perceções sociais e das políticas públicas que se constroem sobre a segurança nacional. Contudo, o seu dimensionamento enquanto sistema, continua, no que respeita sobretudo às representações de índole político-institucional, a ser considerada como um parente de menor relevância e atratividade, relativamente a outros já historicamente consolidados, como o sejam os sistemas, de defesa nacional, de segurança interna e de saúde pública.

Com alguma frequência, quando emerge a discussão sobre o ensino e formação na vertente da proteção civil, em relação à sua estrutura e organização, aos seus quadros concetuais e competências, e às suas fragilidades e *déficits*, surgem, quase inevitavelmente, leituras comparativas em relação aos processos formativos e educacionais que são vivenciados por entidades nos outros sistemas, na qualificação dos seus serviços e agentes. A procura por analogias com a formação e ensino das Forças Armadas é, provavelmente, a que mais se reflete nas representações sociais que se constroem neste domínio. De qualquer modo, embora com menor evidência, também se encontram referenciais com as duas principais organizações no âmbito

do sistema de segurança interna, especificamente em relação à Polícia de Segurança Pública (PSP) e à Guarda Nacional Republicana (GNR). No campo da saúde pública, e na relação com o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), a situação é entendida como singular, pois regista-se uma proximidade interventiva da ação dos bombeiros desenvolvida, subsidiariamente, em todo o Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM).

Revisitando, rápida e diacronicamente, algumas das origens de um passado do organismo precursor da atual proteção civil, designado, então, por Organização Nacional de Defesa Civil do Território (ONDCT), merece uma leitura a Lei nº 2093, de 20 de junho de 1958. Este diploma dispunha de um capítulo, *título* na designação da época nestes decretos jurídicos, respeitante à *doutrinação* e *instrução*. Esta dupla designação, orientava, no primeiro caso, a *doutrinação* em relação à população, adequando-a aos princípios gerais da emergência e da defesa civil e, no segundo caso, a *instrução*, direcionada especificamente ao “*peçoal adstrito aos vários serviços da defesa civil*”.

Definia-se então que “*a instrução do peçoal adstrito aos serviços da defesa civil do território será ministrada, conforme o respetivo grau e especialidade:*

- a) Na Escola Nacional da Defesa Civil do Território ou institutos estrangeiros congéneres;*
- b) Nas escolas regionais e centros distritais;*
- c) Nas colunas móveis;*
- d) Nas instituições ou agremiações, com personalidade própria, que devam colaborar na defesa civil;*
- e) Nos serviços ou empresas, sujeitos ao regime de autoproteção;*
- f) Em cursos eventualmente organizados nas escolas ou centros de instrução não sujeitos às autoridades da Organização Nacional da Defesa Civil do Território.”*

É, então, evidenciada uma intenção abrangente de congregar entidades e organismos que, de forma direta ou indireta, concorram para a designada ONDCT, nos seus múltiplos e variados domínios de intervenção, com prevalência, contudo, para as orientações reguladoras definidas pela Escola Nacional de Defesa Civil do Território, enquanto instituição e autoridade centralizadora de referência.

Dando um salto temporal para a primeira Lei de Bases, publicada já em período democrático, a Lei nº 113/91, de 29 de agosto, surge uma breve referência ao ensino e formação no artigo 16º, relativo às funções da Comissão Nacional de Proteção Civil. Na alínea c) do ponto 2, é referido que compete a esta Comissão, *estudar e propor ou emitir parecer sobre “Programas de formação, actualização e aperfeiçoamento do pessoal dos organismos e estruturas que integram o sistema nacional de protecção civil.”*

Ainda numa fase embrionária de desenvolvimento e afirmação, o sistema nacional de proteção civil, caracteriza-se, nos anos 90 do século passado, pela coexistência de dois organismos centrais do Estado na prossecução dos objetivos da segurança em proteção civil. Por um lado, o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), entendido numa lógica de coordenação do sistema e, por outro, o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), enquanto órgão dirigente das estruturas operacionais de resposta a emergências, os corpos de bombeiros. É este SNB que, já nos finais da década de 70, inicia e desenvolve os esforços tendentes à criação de uma *Escola Nacional de Fogo*, antecessora da atual Escola Nacional de Bombeiros. Conforme é referido no seu sítio da internet*, *“na génese da Escola Nacional de Bombeiros está a fundação do, entretanto extinto, Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) instituído com o objetivo prioritário da criação de uma ‘escola nacional do fogo’ (Lei nº 10/79, de 20 de março), projeto que o SNB veio a desenvolver com o propósito de dar resposta a uma necessidade que se fazia sentir: a formação programada e certificada aos bombeiros portugueses.”*

A publicação em 2006 de nova lei, a Lei nº 27/2006, de 3 de julho, com as alterações introduzidas, nomeadamente com a Lei nº 80/2015, de 3 de agosto, deixa cair a competência atribuída, na anterior legislação, à Comissão Nacional de Proteção Civil.

Hoje, os referenciais relativos ao ensino e formação encontram-se na esfera da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), através do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que aprova a sua respetiva orgânica. De modo genérico, e no que se refere ao âmbito da atuação dos bombeiros, é salientado logo no artigo 4º que as atribuições da ANEPC incidem em:

* <https://www.enb.pt/>

“a) Orientar, coordenar, auditar e inspecionar a atividade técnica, formativa e operacional dos bombeiros;

(...)

e) Regular a atividade formativa na área operacional da proteção e socorro;

f) Assegurar a realização de formação dos bombeiros portugueses e promover o aperfeiçoamento operacional do pessoal dos corpos de bombeiros, em articulação com a Escola Nacional de Bombeiros, centros de formação e outras instituições de ensino com oferta educativa e formativa reconhecida ou entidades com competências em áreas que integrem a formação de bombeiros;”

Fulcral, contudo, para o entendimento da importância de todo o quadro doutrinal do sistema de proteção civil, é o disposto no artigo 10º, com o título *formação e investigação em proteção civil*, onde no seu ponto 1, é salientado que *“Compete à ANEPC coordenar a rede nacional de formação e investigação em proteção civil.”* Definem-se, subseqüentemente, os pressupostos dessa coordenação, merecendo ênfase nesses processos, a articulação com a Escola Nacional de Bombeiros (ENB) na prossecução das várias componentes formativas, com saliência especial para a qualificação dos bombeiros, enquanto primeiro agente de proteção civil.

2.2 A Proteção Civil e o Ensino Superior

De acordo com Ribeiro *et al* (2020), *“a evolução da proteção civil em Portugal, enquanto atividade técnica e científica, tem acompanhando de perto as respostas, mais ou menos reativas, que o sistema nacional tem dado às situações mais mediáticas de acidentes graves e catástrofes que têm afetado o território nacional”*. (p.192). Esta evolução repercute-se, em contributos e ensinamentos que, de forma diferenciada, tanto no domínio das intenções, como de modo mais concreto e objetivo, produzem doutrina e referenciais teóricos que vão construindo o quadro concetual da proteção civil.

Numa breve e simplificada demonstração de algumas das evidências desse relacionamento reativo, pode, a título de exemplo, salientar-se o Incêndio do Chiado em 1988, que potenciou, e esteve por detrás do desenvolvimento de legislação

habilitante no âmbito da segurança contra incêndios urbanos. Como salientam Silva & Pedro (2016), “*embora já tarde, o conjunto de cadernos técnicos resultantes da análise e estudo do incêndio (instou) as autoridades a atuarem diretamente sobre o problema com a publicação de diplomas regulamentares no que toca à segurança contra incêndios. Por exemplo, por Decreto-Lei nº 426/89, os corpos de bombeiros são obrigados a elaborar e manter operacionais Planos Prévios de Intervenção para diferentes cenários de ocorrência de incêndios em Centros Urbanos Antigos*” (p. 194).

Outro marco incontornável foram os Incêndios Florestais de 2003, estando na base da publicação pelo governo da altura do importante Livro Branco de Incêndios Florestais (MAI, 2003). Nesse documento, para além de se avaliarem diferentes áreas de responsabilidade, nomeadamente na *prevenção*, no *planeamento*, na *coordenação* e no *combate*, apresentou-se, subseqüentemente, um conjunto de *medidas a tomar*, salientando-se no domínio formativo a “*reavaliação das valências de formação da Escola Nacional de Bombeiros*” onde, se identificavam as seguintes ações:

i) Actualização dos estatutos face à necessidade de introduzir a formação de protecção civil;

ii) Melhoria e actualização permanente das matérias respeitantes ao sistema de comando operacional;

iii) Melhoria e maior rentabilização do investimento nos cursos relacionados com os incêndios florestais, através da descentralização da formação específica;

iv) Parceria com instituições de ensino superior para apoio à formação de dirigentes e técnicos de protecção civil, bem como de quadros dos corpos de bombeiros, incluindo na modalidade de formação a distância;

v) Criação de um centro de estudos e desenvolvimento, tendo por missão essencial promover a investigação aplicada e dinamizar a institucionalização da formação de protecção civil;

vi) Criação de um centro de formação especializada em incêndios florestais;

vii) Criação de centros de formação operacional distritais;

viii) *Competência para presidir ao júri dos cursos de ingresso, promoção e classificação nas provas de acesso às diferentes categorias do quadro activo dos corpos de bombeiros.*” (p. 93)

Embora referindo a importância de todas as medidas apresentadas, ressalva-se a *alínea iv)* com menção direta ao estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior. Será, efetivamente, a partir desta data que emergem as primeiras ofertas formativas superiores no domínio específico da proteção civil. Recuperando mais uma vez Ribeiro *et al* (2020) é referido que “*a necessidade de profissionais habilitados no domínio da segurança em proteção civil conduziu a que, em 2004, fossem criados em Portugal cursos específicos nesta área de atividade e de conhecimento técnico-científico.*” (p. 190). Os anos subsequentes, reforçados pelas implicações e leituras sobre os acontecimentos desastrosos resultantes dos incêndios florestais de 2005, podem ser considerados como, de certa forma, de expansão no domínio da oferta formativa em proteção civil. Entre pós-graduações e licenciaturas, assiste-se à sua distribuição geográfica pelo território nacional, contemplando oferta pública e privada, e onde se podem salientar, entre outras, as ofertas no Porto, Universidade Moderna (atual Universidade Lusófona), em Leiria/Peniche, no Instituto Politécnico de Leiria, em Beja, no seu Instituto Politécnico, em Castelo Branco, na Escola Superior Agrária, e em Lisboa, na então Universidade Independente e, mais tarde, no Instituto Superior de Línguas e Administração (atual Universidade Europeia), assim como no Instituto Superior de Educação e Ciências desta cidade. Esta tendência, contudo, viria a retrair-se mais tarde.

No período de maior desenvolvimento académico, vários fatores se conjugaram nessa procura formativa por áreas de conhecimento da proteção civil. Por um lado, conforme disposto então no Decreto-Lei nº 21/2006, de 3 de fevereiro, alterando o artigo 42º do Decreto-Lei nº 49/2003, de 25 de março, referenciava-se, no seu ponto 1, que “*o recrutamento do comandante operacional nacional e do 2º comandante operacional nacional, dos adjuntos de operações nacionais, dos comandantes operacionais distritais, dos 2.ºs comandantes operacionais distritais e dos adjuntos de operações distritais (deveria ser) feito, de entre indivíduos, vinculados ou não à Administração Pública, que possuíssem licenciatura e experiência funcional*”

adequadas ao exercício daquelas funções.*” Contudo, estabeleceu-se um período de carência, aditando-se então à legislação referida - Decreto-Lei nº 49/2003, de 25 de março, o artigo 49º-A, de título *Recrutamento excepcional transitório*, onde se salientava: *“Transitoriamente, pelo período de 10 anos após a entrada em vigor do presente diploma, podem ser nomeados a título excepcional, para as funções a que se reporta o nº 1 do artigo 42º, indivíduos que possuam uma das seguintes condições:*

*a) Serem comandantes ou 2ºs comandantes de corpos de bombeiros, com, pelo menos, cinco anos de serviço efectivo nas respectivas funções, possuidores das competências exigidas pelo Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros e habilitados com o 12º ano de escolaridade**;

*b) Serem chefes de corpos de bombeiros municipais ou de bombeiros sapadores com, pelo menos, cinco anos de serviço nas respectivas funções e habilitados com o 12º ano de escolaridade**;

c) Terem exercido cargos dirigentes, funções de inspecção, de coordenação dos centros distritais de operações de socorro, de comandante operacional ou de chefe de operações em centros operacionais de âmbito nacional, durante mais de cinco anos, podendo estes ser cumulativos.”

Esta circunstância conduziu a que, sobretudo elementos ligados aos corpos de bombeiros, exercendo, ou com expectativas de poder vir a exercer, cargos de comando na estrutura do sistema, viessem a procurar a frequência das licenciaturas então emergentes, de modo a poderem habilitar-se ao exercício das eventuais funções dirigentes, acima descritas.

Por outro lado, o início, embora ainda tímido, da aposta nos serviços municipais de proteção civil, que levou uma franja significativa de jovens a apostar nesta componente formativa, na expectativa de poder vir a encontrar acolhimento nessas estruturas autárquicas locais. Não pode, também, e a este propósito, deixar-se de referir, o simbolismo e o mediatismo que a proteção civil vinha alcançando, funcionando como atrativo para procura, por parte de determinados estudantes, que viam em relação ao sistema, uma perspetiva interessante do seu próprio futuro.

* Sublinhados dos autores

Os incêndios florestais de 2017, fortemente impactantes nas representações sociais sobre as catástrofes em Portugal, traduziram-se numa multiplicidade de consequências em vários domínios da vida pública, repercutindo-se, como não poderia deixar de o ser, no próprio sistema de proteção civil e, dentro dele, emergiram, novamente, leituras e análises críticas sobre o modelo de ensino e formação que se encontra subjacente.

No diagnóstico efetuado pela CTI (2017), a propósito dos referidos incêndios ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017, e onde a catástrofe de Pedrogão Grande funciona como o grande referencial da memória pública coletiva, é salientado sobre o sistema de formação da ENB que “o acento tónico é colocado mais na instrução do que na formação, apesar da função de instrução ser da responsabilidade dos comandantes dos corpos de bombeiros.” (p. 161)

A reação do Estado não se fez esperar, sendo publicada a Resolução de Conselho de Ministros 159/2017, de 30 de outubro, com a finalidade de se desenvolverem *atividades de Investigação Científica e Tecnológica ligadas à prevenção e combate de incêndios florestais*. Numa lógica de reforço e desenvolvimento de atividades de investigação e desenvolvimento, habilitantes da melhoria das competências técnicas e científicas e na afirmação do conhecimento científico, definem-se como áreas disciplinares relevantes as seguintes unidades:

- a. *Governança dos recursos naturais*
- b. *Gestão do fogo e comportamento de fogos extremos*
- c. *Instrução social, económica e ecológica do fogo*
- d. *Atitudes e comportamentos face à prevenção e combate de incêndios e a gestão do território, incluindo a sua vertente colaborativa*
- e. *Modelos de ordenamento e silvicultura preventiva*
- f. *Meteorologia, previsão e gestão do risco, nomeadamente na deteção de ignições e otimização de alertas precoces e desenvolvimento de sistemas de observação inteligente e de apoio à decisão, incluindo tecnologias avançadas de deteção remota e de inteligência artificial*
- g. *Sistemas de sensorização, de informação e de comunicações de emergência e sua integração nos processos de decisão*

- h. Gestão e valorização da biomassa nos espaços rurais*
- i. Modelos de organização e gestão dos espaços florestais, nas vertentes de proteção, conservação, silvo pastorícia, recreio, lazer e produção*
- j. Saúde e segurança ocupacional dos técnicos de combate*
- k. Restauro pós-fogo e gestão florestal, em diferentes escalas temporais e espaciais”*

Será ainda referido neste diploma, no seu ponto 7, que a “*Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) em estreita colaboração com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e com o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos promova a divulgação da formação especializada nas áreas do planeamento e gestão da floresta e da prevenção e combate de incêndios, da recuperação de sistemas degradados, assim como gestão de emergências, no que se refere a mestrados profissionalizantes.*”

Nesta sequência, e procurando estabelecer o modelo de formação na área de *proteção civil*, é publicado um outro instrumento jurídico, a Resolução do Conselho de Ministros nº 176/2018, de 18 de dezembro, onde, genérica e globalmente, se procura, uma vez mais, caminhar em direção ao reforço da importância da formação e ensino do domínio das matérias de proteção civil. Entre outras considerações, é referido nesta Resolução que o Conselho de Ministros, atento aos “*termos da alínea g) do artigo 199º da Constituição, resolve:*

1 – Reforçar o papel da formação, enquanto instrumento estratégico de modernização e transformação da proteção civil, através do estabelecimento e organização de áreas estratégicas de intervenção.

2 – Adequar a formação às exigências das atividades desenvolvidas pelos bombeiros e demais agentes de proteção civil, alinhando a oferta com as necessidades do sistema quer em termos de competências, quer de nível de qualificação.”

Para o efeito, sinaliza na alínea b) do ponto nº 7 desta Resolução o que entende constituírem as *áreas disciplinares relevantes*, elencando as seguintes:

- a. Proteção Civil*
- b. Geografia e Planeamento Territorial*

- c. *Engenharias e Ciências Florestais ou Naturais*
- d. *Meteorologia*
- e. *Oceanografia e Geofísica*
- f. *Sistemas de Informação Geográfica*
- g. *Ordenamento e Gestão do Território*

Paralelamente, é determinado que a rede nacional de formação e investigação em proteção civil, a criar, seja coordenada pela ANEPC, atribuindo-se um período de 180 dias para a sua entrada em atividade, a partir da publicação do referido diploma. A título meramente indicativo, refira-se que até à presente data* nada se concretizou em relação a esta rede.

Já em 2021, e procurando concretizar algumas das medidas prometidas, é criado um Grupo de Trabalho, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2021, de 22 de março, sendo formalizada na sua constituição através do Despacho do Ministro da Administração Interna, nº 4156/2021, de 23 de abril.

No relatório final do Grupo de Trabalho, que tinha por objetivo estudar, analisar e propor “*a reformulação do modelo de governança e de organização da Escola Nacional de Bombeiros e da oferta de ensino e formação profissionais nas áreas dos bombeiros e da proteção civil, em articulação com a oferta de ensino superior*” (MAI, 2021), é salientando, na sua introdução, que a “*discussão e reflexão em torno da qualificação de competências dos agentes de proteção civil, com ênfase particular para os bombeiros, ganhou uma relevância especial a seguir aos incêndios florestais/rurais de 2017, constituindo uma das recomendações marcantes dos relatórios então elaborados pela Comissão Técnica Independente (CTI).*” (p. 7)

Todo este quadro contextual potenciou respostas de políticas públicas por parte do Estado. Para além da incontornável criação da Agência de Gestão Integrada de Fogos Rurais, AGIF no seu acrónimo, e o desenvolvimento do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, com a determinação de *elaboração de um Plano Nacional de Qualificações dos agentes do sistema*, a já referida RCM nº 24/2021,

* Abril de 2023

salientaria no seu ponto 2, a importância de a ENB promover acordos e protocolos, e aprofundar a ligação a instituições de ensino superior, referindo, nomeadamente, que:

a) A Escola Nacional de Bombeiros deve desenvolver a sua atividade em articulação com um consórcio de instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos e outras entidades públicas ou privadas que desenvolvam atividade de formação ou investigação nas áreas relevantes para a proteção civil;

b) As instituições de ensino superior podem estabelecer acordos de associação ou de cooperação com a Escola Nacional de Bombeiros para a prossecução de parcerias e projetos comuns, incluindo partilha de recursos ou equipamentos;

c) No quadro da ministração dos cursos técnicos superiores profissionais relevantes para o sistema de emergência e proteção civil, as instituições de ensino superior promovem a sua articulação, em redes regionais, com os estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, incluindo as escolas profissionais e outras entidades que ministrem qualificações de nível secundário obtidas por percursos de dupla certificação, nomeadamente com a Escola Nacional de Bombeiros;” (p. 9)

Há, portanto, e de forma crescente, uma inquestionável aposta nas políticas públicas, visando reforçar e sedimentar as ofertas ao nível do ensino superior nas áreas temáticas e nos respetivos conteúdos programáticos da proteção civil. Contudo, jogam-se neste domínio, sensibilidades e interesses nem sempre coincidentes, conforme foi referido no início desta reflexão. A atestar essas dificuldades e diferentes perceções sobre o tema, saliente-se, a título exemplificativo, o referido no ponto da proposta, constante do relatório final do Grupo de Trabalho (MAI, 2021) onde consta que “o resultado das diversas sessões, pese embora a discussão alargada que foi desenvolvida em torno das diferentes componentes consideradas nucleares para a definição e proposta de um modelo de reforma, não permitiram uma sintonia e unanimidade, registando-se visões que estiveram muito reféns de posicionamento institucional dos vários elementos do grupo de trabalho.

Nesta situação particular, torna-se difícil afirmar que se chegou a uma conclusão e a uma proposta única. Como afirmado, o reflexo das posições institucionais, das representações e perceções pessoais e, ainda, dos interesses subjacentes, não raramente, levou os trabalhos, para territórios onde as opiniões foram confundidas e entendidas como manifestações de discussão mais acesa, sem admissão do

contraditório.” (p. 23) De todo o modo, o próprio relatório não deixa de manter uma janela aberta para a concretização esperada da Escola Nacional de Bombeiros poder vir a “*evoluir para uma escola superior, reforçando, assim, o estatuto, papel e importância dos bombeiros e da proteção civil a nível nacional e internacional.*” (p. 22) Esta visão, constituiria uma afirmação no setor dos bombeiros que, conforme decorre de uma leitura entrelinhas que tem vindo a ser realizada, permitiria ao principal agente de proteção civil alcandorar-se, técnica e cientificamente, a um estatuto e a uma posição adequada a uma carreira profissional que ombreasse, em nível e importância semelhante, com as representações sociais que já existem sobre a respetiva classe profissional. Conjugam-se-iam, assim, duas vertentes fundamentais do sistema, uma mais técnica e operativa, e outra mais gestonária e coordenadora, complementando-se entre si.

3. Proteção civil e segurança: que futuro?

A discussão em redor do modelo de formação apresenta-se, simbólica e analogicamente, como uma manifestação próxima da lenda associada ao mito de Sísifo, com avanços e recuos que parecem resultar, invariavelmente, em somas nulas.

Um dos problemas surge, desde logo, do paradoxo em relação à noção de sistema, que, por definição, significa unidade e conjugação de objetivos e entendimentos, mas que, depois, parece colidir com as distintas idiossincrasias sociotécnicas dos próprios agentes de proteção civil (APC). Constata-se a falta de uma entidade aglutinadora que, embora não hipotecando as especificidades de cada um dos APC, defina modelarmente os objetivos, as componentes temáticas e os respetivos conteúdos do que deve ser a unidade e a missão do sistema de proteção civil. Como referido, paradoxalmente cada APC dispõe do seu próprio modelo de formação. É óbvio que se entende a singularidade de cada APC no âmbito da sua respetiva missão e, como tal, tendo os seus próprios quadros referenciais, nomeadamente de ensino e formação. O problema surge quando se analisa e aborda as matrizes comuns que devem promover as articulações entre eles dentro do contexto do sistema de proteção civil.

Múltiplos e diversificados têm sido os autores que vêm abordando a temática do ensino e formação em proteção civil, discutindo processos, elaborando análises e desenvolvendo propostas, tendentes a uma afirmação e qualificação deste sector.

Sem a pretensão de apresentar um estado da arte completo, e abrangente, de todas as correntes que se têm debruçado sobre esta problemática e, portanto, penitenciando-nos pelas omissões e esquecimentos em relação a alguns dos protagonistas que se têm dedicado a estes assuntos, procurar-se-á enveredar agora, sobretudo, por uma reflexão tematizadora de algumas das linhas de ação que procuram configurar os modelos educacionais, com especial relevância para as apostas no ensino superior.

3.1 Plano Nacional de Qualificações do SGIFR

Um dos modelos que intentou contra algumas das tendências mais constantemente reprodutoras da manutenção do *status-quo* vigente, foi o desenvolvido no domínio do referido Plano Nacional de Qualificações do SGIFR (AGIF, 2021), que, no entanto, e como a própria designação o afirma, se centrou na área temática dos incêndios florestais/rurais. Este Plano Nacional de Qualificações do SGIFR, aqui referido de modo completamente sintético, salienta, conforme é referido no seu sumário executivo que “*não se resume às necessidades de qualificação no âmbito da fase da proteção e do socorro, que correspondem ao Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS, instituído pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio) e ao Sistema de Gestão de Operações (SGO, regulado pelo Despacho n.º 3551/2015, de 9 de abril), existentes em Portugal para as operações de proteção e socorro, mas a todos os processos relacionados com a temática dos incêndios rurais, sejam eles do âmbito da gestão de fogos rurais (GFR) ou da área da proteção contra incêndios rurais (PCIR).*” (AGIF, 2021, p.14) Reconhece-se nesse instrumento de planeamento a dispersão e a carência existente de formação de nível superior nesta área de intervenção dos incêndios florestais/rurais que, como se afirma, é remetida, de modo um pouco aleatório, para determinadas unidades curriculares de licenciaturas e mestrados, ou na *forma de pós-graduações*, evidenciando-se nesse plano, a importância de apostar e desenvolver *formação específica certificável de nível*

superior. Nesse sentido, o próprio plano propõe a criação de mecanismos de controlo e monitorização dos requisitos dos respetivos planos de formação e ensino, elencando o que consideram poder constituir as várias novas credenciações, ou microcredenciais, subjacentes ao desenvolvimento dos respetivos referenciais. Saliendam, a esse propósito que a “oferta das microcredenciais com os planos de formação respetivos deverá assim ser realizada através de entidades que satisfaçam os pré-requisitos de certificação específica SGIFR da rede de entidades de ensino superior, universitário e politécnico, para as ações de formação de nível superior, que deverão preferencialmente ser desenvolvidas em estreita colaboração com as entidades SGIFR, de forma a fomentar a relação entre as componentes teóricas e científicas e as práticas de decisão.” (p. 83-84)

Patente nesta proposta do Plano Nacional de Qualificações do SGIFR, a resposta ao diagnóstico efetuado pela CTI (2017), a propósito dos incêndios ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017, quando salienta que “a (então) atual estrutura de formação está baseada nas competências internas às estruturas das Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, adquiridas exclusivamente no âmbito de formações pontuais (que dão origem a acesso na carreira/promoções) e que são ministradas pela Escola Nacional de Bombeiros (de forma presencial ou a distância).” (p.161) Acrescentava, ainda, que, por esse motivo, os conhecimentos e ferramentas, essenciais no suporte ao apoio à decisão, não se encontrariam devidamente assegurados.

3.2 Uma proposta de Modelo de Formação em Proteção Civil no âmbito da ENB

A já salientada Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2021, de 22 de março, constituiu-se, na altura, como um marco importante para a discussão havida em torno deste sector de atividade. Entre outros fóruns, o Centro de Estudos e Investigação em Proteção Civil (CEIPC, 2021), tendo por base aquele diploma, aproveitou para lançar nas suas newsletters (nºs 81 e 82) dois dossiers, subordinados ao tema “Ensino e Formação em Proteção Civil. Que caminhos?”, onde congregou as visões de determinados players do sistema. No primeiro número, e conforme referido na nota introdutória pelo seu coordenador editorial, Duarte Caldeira, a edição da newsletter é dedicada “a este importante tema, fundamentalmente suscitado pela publicação da

referida Resolução do Governo. Para o efeito organizamos um Dossier (que terá continuação na nossa próxima edição) no qual publicamos 6 textos da autoria 5 académicos e dois técnicos, os primeiros com responsabilidades de ensino em diversas instituições com oferta formativa (licenciaturas e mestrados) em Proteção Civil e domínios afins, e os segundos com funções num serviço municipal de proteção civil.” (p.3) Já no segundo dossier, são publicados os contributos de 7 personalidades, todos eles, com referênciação, mais direta ou indiretamente, ao setor dos bombeiros, enquanto agente de proteção civil e, portanto, com uma apreciação mais operacional do modelo formativo e educacional.

Num brevíssimo exercício de pesquisa simples pelas palavras-chave “*ensino superior*”, constata-se que, na *newsletter* nº 81, contam-se 70 registos, enquanto na *newsletter* nº 82, apenas surge por 12 ocasiões. Este pequeno elemento estatístico, atesta bem a diferenciação simbólica existente em relação aos dois tipos de interlocutores, chamados a pronunciar-se sobre o problema do ensino e da formação em proteção civil. Se, no primeiro número, nenhum dos autores deixa de referenciar o ensino superior como linha de ação, embora com diferentes orientações, a consagrar dentro do modelo a desenvolver, já no segundo, alguns autores omitem completamente essa referênciação, parecendo apostar mais nos habituais conteúdos técnico-profissionais, embora salientando a necessidade da sua atualização e evolução.

O interesse e a importância de cada uma das reflexões e opiniões apresentadas nos dois dossiers são inequívocas. Contudo, pela transversalidade da reflexão, elege-se a apresentação de Amaro (2021) com a designação de “*Proposta de Modelo de Formação em Proteção Civil no âmbito da ENB*”, como de relevância central para a finalidade desta dissertação. Efetuando uma breve passagem pelos pressupostos que estiveram na base da criação da ENB, através do recurso a declarações de alguns dos seus promotores, este investigador, refere a pertinência de se “*implementar uma formação de nível superior destinada aos quadros de bombeiros portugueses, semelhante à existente na maior parte dos países europeus*” (p. 23), salientando ter sido um dos objetivos primordiais da direção presidida pelo Professor Doutor Luciano Lourenço, na tomada de posse em janeiro de 1999. Mais à frente, afirma que o “projeto de criação de uma Academia de Proteção Civil e Bombeiros sob a tutela direta do Estado que ministrasse formação técnico-profissional e superior aos

bombeiros foi esmagadoramente apoiado por 92,8% dos CB's", recorrendo a informação publicada em estudo da sua autoria (Amaro, 2012).

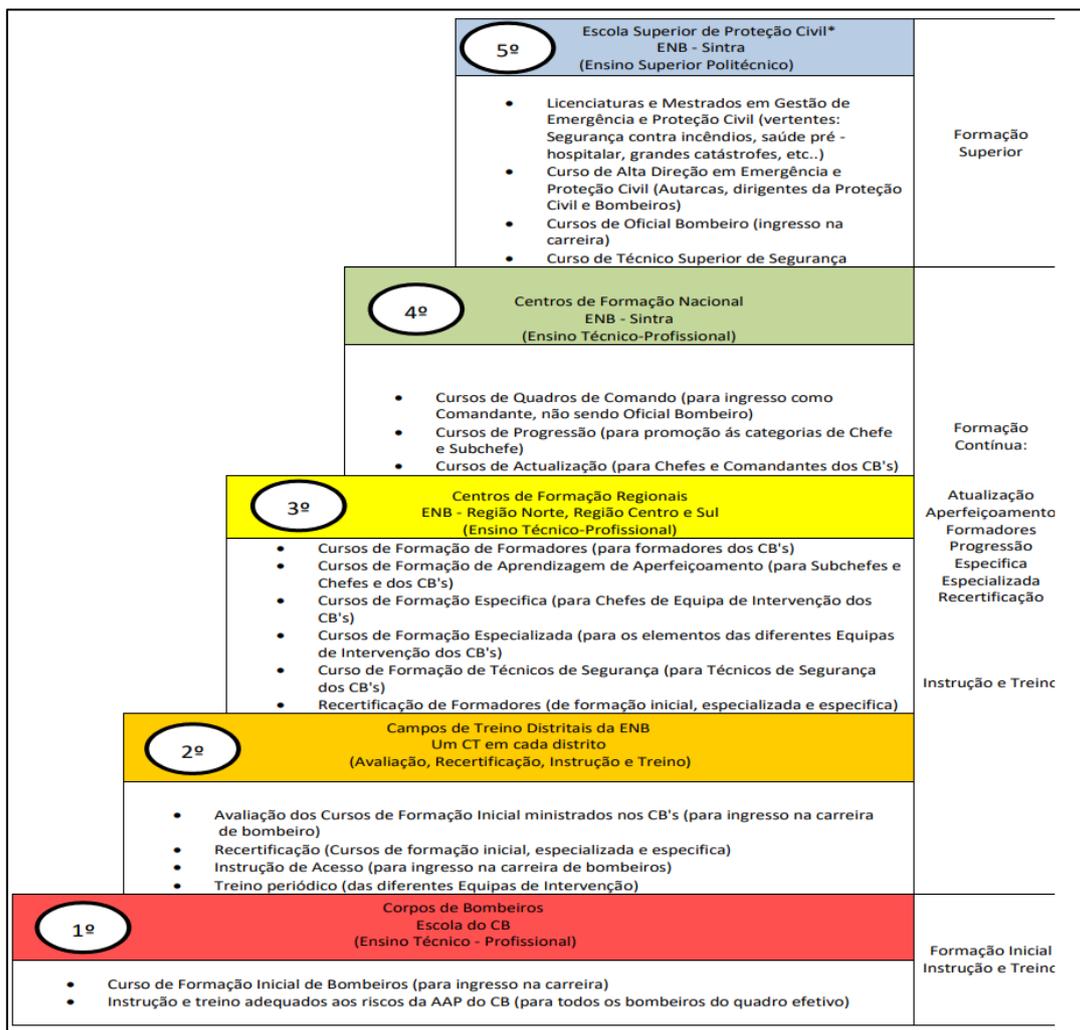


Fig. 1 – Estrutura de Formação Integral dos Bombeiros Portugueses (in CEIPC, 2021, p. 27)

Desenvolve, nesta sequência, o que designa por *proposta de estrutura formativa para os bombeiros e proteção civil no seio da ENB*, (Fig. 1) apresentando um modelo de *cinco patamares sucessivos*. (p. 24), onde contempla o ensino superior no último desses níveis.

3.3 Plano Estratégico para a Evolução dos Cursos na Área de Proteção Civil

Veiculando um domínio mais alargado da temática da proteção civil e, portanto, não se circunscrevendo somente aos incêndios rurais/florestais, nem exclusivamente aos bombeiros, enquanto destinatários dos programas de ensino e formação, Gil Martins (2022), desenvolve em relatório interno do ISEC Lisboa, um *projeto/proposta de um Plano Estratégico para a Evolução dos Cursos na Área de Proteção Civil* onde, com base no que considera serem *opiniões recentes de especialistas*, sistematiza um conjunto alargado de áreas, contemplando, nomeadamente, as seguintes:

- *Planeamento, gestão e ordenamento do território*
- *Hidrologia e recursos hídricos*
- *Análise dos perigos e avaliação dos riscos*
- *Geofísica, sismologia, geologia e geomorfologia*
- *Ciências florestais e naturais, proteção, prevenção e gestão florestal*
- *Ciência do fogo e química da combustão*
- *Deteção remota, sistemas de informação geográfica e cartografia do risco*
- *Proteção civil, direito e segurança*
- *Investigação científica em proteção civil*
- *Meteorologia e Climatologia*
- *Gestão e Governança do Risco*
- *Liderança e gestão comportamental em situação de emergência*
- *Planeamento avaliação e gestão de emergências*
- *Gestão logística aplicada em proteção civil*
- *Gestão da segurança contra incêndio em edifícios*
- *Segurança e saúde no trabalho*
- *Mecanismo Europeu de Proteção Civil*
- *Sistemas internacionais de resposta a situações de crise*
- *Controlo e segurança de produtos NRBQ*
- *Psicossociologia de catástrofe*
- *Ajuda Humanitária*
- *Saúde pública*
- *Segurança e saúde no trabalho*
- *Toxicologia*

Defende, assim, com base no pressuposto das novas exigências, desafios e dinâmicas sociais em constante mutação, que se torna necessário efetuar uma rutura com concepções desatualizadas, ainda presentes em várias escolas de pensamento que, por essa via, têm limitado o desenvolvimento concetual e doutrinal da proteção civil, tornando-a refém de noções tradicionalistas e, não raras vezes de posturas até retrógradas.

Trata-se, na prática, em construir um caminho que, cada vez mais, de forma coerente e sustentada, acompanhe os novos tempos, e uma visão integradora da segurança enquanto conceito holístico, onde se estabelece uma rede de dimensões que, de modo direto ou indireto, mas sempre conseqüente, implicam, de modo abrangente, com a proteção e a qualidade de vida das populações e da sociedade no seu todo. É, neste contexto, que têm vindo a emergir novas formulações, caminhando em redor de uma segurança de índole comunitária, onde a proteção civil deverá encontrar o seu real objeto de ação.

Nesta modelação, acompanhando de perto as ofertas formativas existentes, procura-se criar um projeto tripartido que congregue as diferentes dimensões do ensino em proteção civil. Por um lado, desenvolver uma componente mais centrada nas áreas da gestão, contemplando os domínios respeitantes ao risco e às emergências, de modo a capitalizar públicos alvo de distintas origens, nomeadamente, de cunho operacional, no âmbito dos agentes de proteção civil mas, também, de suporte organizacional, administrativo e logístico, enquanto catalisadores do funcionamento do sistema, onde encontram particular pertinência, embora não em exclusividade, os técnicos e dirigentes locais e regionais de proteção civil. Por outro, e dando continuidade às extensões, também elas já existentes, de uma engenharia de proteção civil, mantêm-se o desenvolvimento de propostas ligadas, com particular ênfase às componentes de índole mais tecnológica, abraçando áreas da segurança contra incêndios, das telecomunicações, dos sistemas de suporte à decisão com base em ferramentas de sistemas de informação geográfica, para apenas referir algumas das respetivas áreas. Por fim, e por outro lado ainda, a consagração de competências mais diretamente operativas e operacionais, no que, frequentemente é designado como de proteção e socorro, direcionado, fundamentalmente, para os bombeiros, mas passível de disseminação pelos restantes agentes de proteção civil.

Todo este universo formativo, aqui definido, inicialmente, em planos de estudo ao nível de licenciaturas e de cursos superiores técnico-profissionais, integrará, também, propostas no âmbito de mestrados e de pós-graduações em áreas que possam vir a constituir objeto de procura por parte do sistema, justificando a sua projeção. Por fim, e embora numa dimensão temporal ligeiramente mais alargada, estima-se poder vir a ser criado um programa doutoral específico na área da proteção civil, afirmando, em definitivo esta área de atividade no universo da investigação e, por inerência do conhecimento científico.

4. Nota conclusiva

Procurou-se nesta breve dissertação projetar uma reflexão em torno de alguns dos problemas, e desafios, que a formação e ensino em proteção civil levantam no universo da sua estruturação nacional.

Há, como se procurou evidenciar, uma indispensabilidade no desenvolvimento de novos modelos e paradigmas, doutrinários e conceituais, que habilitem e consagrem competências, capacidades e aptidões para lidar e gerir as emergências e desastres que, enquanto processos socialmente construídos, necessitam de respostas, também elas, socialmente consistentes e adaptativas aos desafios das sociedades pós-modernas. Vários, e diversificados, têm sido os vetores que contribuem para as dificuldades de construção de um modelo habilitante para lidar com as exigências que se têm, e se vão, fazendo sentir, nesta área de atividade.

Uma vez mais sem a pretensão de abarcar todo o universo de questões que emergem de uma abordagem sobre estes domínios relativos ao tema do ensino e formação em proteção civil, deixam-se, enquanto espaços de discussão, algumas linhas para ulteriores reflexões.

O sector da proteção civil, apesar dos vários avanços verificados, pode dizer-se que ainda se encontra numa fase de sedimentação e afirmação, necessitando, portanto, de uma estratégia que sintetize as diferentes sensibilidades que gravitam em seu redor, fornecendo-lhe um corpo conceitual que oriente a sua organização e desenvolvimento, em prol de uma unidade sistémica e agregadora. O processo não

se afigura simples dada a heterogeneidade ao nível das instituições, dos agentes e, por inerência, dos objetivos e interesses nem sempre partilhados. Parece, pois, viver-se a ausência de uma identidade social comum, que apenas aparenta manifestar-se, unitariamente, ao nível jurídico, mas que nem sempre se repercute na cooperação e colaboração dentro do sistema, por efeito das idiossincrasias – princípios, valores e comportamentos distintos, entre as diferentes instituições e organismos.

Uma outra dimensão, com implicações diretas numa concetualização e definição dos processos educativos e formativos, sobretudo em relação aos considerados principais agentes de proteção civil, os corpos de bombeiros, prende-se com a própria estrutura de carreira deste grupo sociotécnico. Conforme salienta Amaro (2022), “*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*” (p. 156). Este investigador apresenta, depois, um quadro comparativo (Quadro II) entre as carreiras dos bombeiros voluntários e mistos, e dos bombeiros profissionais. (p. 159) Inerente a esta diversidade encontram-se os próprios programas e cursos formativos entre os dois grupos, contemplando-se nos primeiros, voluntários e mistos, uma carga horária de 250 horas, enquanto nos segundos, profissionais, esse peso sobe para as 850 horas. Esta discrepância manifesta-se, como é de esperar, a vários níveis. Desde logo, e por um lado, nas próprias perceções que ambos constroem sobre a missão e desempenho da sua atividade, por efeito dessa desigual origem formativa. Por outro lado, e ao nível de alguns outros APCs, seja com efeitos manifestos ou latentes, uma leitura que, em relação sobretudo aos bombeiros voluntários e mistos, embora reconhecendo a abnegação, solidariedade e espírito de sacrifício, conduz a valorações deficitárias por efeito de se considerar a carga horária de formação insuficiente, quando em comparação com os profissionais. Todo este contexto, com frequência, repercute-se em determinadas representações sociais que se produzem sobre o sector dos bombeiros e da proteção civil, podendo fomentar imagens deficitárias sobre o sistema. A reformulação e a reestruturação dos modelos de ensino e formação jogam aqui um papel decisivo na alteração destes quadros de referência social.

Por último, um elemento essencial e fulcral na afirmação e sedimentação do sistema de proteção civil, prende-se, uma vez mais com o desenvolvimento de pesquisa,

investigação e conhecimento científico. A ciência assume, nesta vertente, um verdadeiro papel de rutura epistemológica com o passado. Como referido por Ribeiro (2012), em relação ao sistema de proteção civil, “(o)s *novos desafios das sociedades modernas, nomeadamente através dos processos de globalização, industrialização e urbanização crescentes, associados com os efeitos das alterações climáticas, transportam com eles novas ameaças, novas vulnerabilidades e novos riscos, para os quais se torna imperioso encontrar modelos e plataformas tendentes a prevenir, preparar e responder às potenciais consequências por eles produzidas, com efeitos transversais nas populações, bens e ambiente*”. (p.111) É sabido que estes desafios e processos, produtores de ameaças, vulnerabilidades e riscos, ficam em grande medida a dever-se, paradoxalmente, ao desenvolvimento científico. Mas, também é verdade que terá de ser através dessa mesma ciência, que se devem procurar as respostas e as soluções para lidar com os efeitos desses perigos e riscos, produzindo saber, tecnologia e conhecimento para a construção de uma sociedade adaptativa e resiliente.

Torna-se, portanto, indispensável uma nova estratégia que procure desenvolver áreas inovadoras, nomeadamente, através da modernização dos modelos de *governance*, da reorientação de um ensino para formulações mais participativas e colaborativas e, ainda, da adequação das estruturas organizacionais de apoio e suporte ao sistema de proteção civil. A referida rutura epistemológica é fundamental para ultrapassar pressupostos anacrónicos, destruir preconceitos e regressar à construção de soluções assentes em práticas consolidadas e experienciadas, evitando-se, contudo, experimentalismos redutores que se apresentem prejudiciais a um desenvolvimento racional e adequado deste sistema de segurança coletiva. Este processo transformador deverá incorporar as áreas de conhecimento emergentes, associadas às tecnologias 4.0, integrando as competências indispensáveis aos desafios decorrentes das dinâmicas sociais sempre em constante mudança, seja na preparação de operacionais, de técnicos e de quadros qualificados, seja na modernização organizacional das estruturas que sustentam o seu exercício, e onde a academia se assume como um veículo incontornável para o sucesso dessa finalidade e ambição. A aquisição de conhecimentos técnicos e científicos acompanhados, em simultâneo, de um efetivo desenvolvimento de *soft skills*, nomeadamente, nas capacidades de pensamento analítico, na flexibilidade e na

adaptação à mudança, na liderança, e no domínio das tecnologias de informação, constituem o propósito para uma melhoria de competências, cuja reconhecida relevância para a área da proteção civil se torna, inequivocamente, cada vez mais fundamental e prioritária.

Lisboa, abril de 2023

Referências bibliográficas

- AGIF (2021) Plano Nacional de Qualificações do SGIFR, in https://www.agif.pt/pt/plano-nacional-de-qualificacao-do-sgifr-pnq_sgifr (acedido em 15 de março)
- Amaro, D. (2012) O Socorro em Portugal -Organização, Formação e Cultura de Segurança nos Corpos de Bombeiros, no quadro da Proteção Civil, Instituto de Direito Público. Lisboa
- Amaro, D (2022) “*O papel dos Agentes de Proteção Civil na Segurança Comunitária – a relevância dos Corpos de Bombeiros*”, in Territorium 29 (II), pp 153-171, RISCOS, Coimbra
- CEIPC (2021) Ensino e Formação em Proteção Civil. Que caminhos? Newsletters nº 81 e 82. Versão digital, Lisboa
- Comissão Técnica Independente (2017) Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017. Assembleia da República, Lisboa
- MAI (2003) Livro Branco dos Incêndios Florestais Ocorridos no Verão de 2003. Gabinete do Ministro, Lisboa
- MAI (2021) Relatório sobre a Reformulação do modelo de governança e de organização da Escola Nacional de Bombeiros e da oferta de ensino e formação profissionais nas áreas dos bombeiros e da proteção civil, em articulação com a oferta de ensino superior. Gabinete da Secretária de Estado da Proteção Civil, Lisboa
- Martins, G (2022) Plano Estratégico para a Evolução dos Cursos na Área de Proteção Civil: proposta. (documento interno) ISEC Lisboa, Lisboa
- Ribeiro, M.; Oliveira, A.; Martins, P.; Barqueira, A (2020) “*O Ensino Superior na Qualificação de Competências em Proteção Civil – Um Modelo Metodológico de Pesquisa*”, in Educação e a apropriação e

reconstrução do conhecimento científico 3, (pp, 189-200). Atena Editora, Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Ribeiro, M. (2012) “*Proteção Civil*”. In Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional. (pp. 109–119). Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa

Silva, C. e Pedro, M (2016) Incêndio do Chiado. Um olhar técnico-operacional. Câmara Municipal de Lisboa. Imprensa Municipal, Lisboa