



SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Modernidade, incerteza e risco

“ALGUÉM DIRÁ O QUE FAZER” – (IM)PREPARAÇÃO FACE ÀS AMEAÇAS COSTEIRAS

GRANJO, Paulo

Doutorado em Antropologia Social

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

paulo.granjo@ics.ul.pt

SCHMIDT, Luísa

Doutorada em Sociologia

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

schmidt@ics.ul.pt

GOMES, Carla

Mestre em Gestão e Políticas Ambientais

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

carla.gomes@ics.ul.pt

GUERREIRO, Susana

Licenciada em Psicologia Social e das Organizações

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

susana.guerreiro@ics.ul.pt

Resumo

A resposta a emergências no quadro da estrutura de protecção civil pressupõe o progressivo envolvimento de meios, por patamares, desde o nível local ao nacional, passando pelo concelhio e distrital. O envolvimento de meios (e a assunção do comando) por parte de um nível territorial mais amplo deverá resultar, por sua vez, de pedido do nível territorial precedente, que considere esgotada a sua capacidade de resposta à situação.

A resposta eficaz a calamidades, por parte de uma estrutura deste tipo, pressuporia entretanto o conhecimento, ao nível dos vários patamares, dos planos existentes e das formas de actuação previstas. No entanto, o caso de uma zona costeira próxima de Lisboa e significativamente vulnerável a inundações vindas do mar não corresponde, de todo, a tais requisitos.

A um nível local, as autoridades costeiras e as instituições existentes pressupõem que existirá algum plano de emergência municipal para o caso de galgamentos graves ou tsunamis, mas não têm conhecimento dele, nem de qual se espera seja a sua actuação. Assumem apenas que, em caso de necessidade, lhes sejam dadas ordens claras e adequadas, e tenham capacidade para as porem em prática.

A um nível distrital, o comando da protecção civil assume não ter conhecimento ou preparação para responder a ameaças vindas do mar, pressupondo também a existência de algum plano concelhio de emergência e evacuação, e que terá capacidade para fornecer os meios necessários, em caso de necessidade.

A um nível nacional, a autoridade de protecção civil privilegia abordagens preventivas e proactivas, mas reconhece as limitações que enfrenta para, inclusivamente, fazer respeitar as suas recomendações de que não seja autorizada nova construção nas zonas costeiras de risco.

Este quadro, que plausivelmente se repetirá em muitas outras zonas com vulnerabilidades semelhantes, traça um quadro potencialmente catastrófico quer no caso de tsunamis quer de tempestades extremas, cuja ocorrência se torna mais expectável e provável em virtude do actual processo de alterações climáticas.

Abstract

Emergency response within the framework of civil protection implies the progressive involvement of means, in steps, from local to national level, through municipal and district levels. Engaging means (and taking the command) by a larger regional level should result from the request of the preceding territorial level once it has exhausted its capacity to respond to the situation.

Effective response to disasters, by this kind of structure, would therefore assume knowledge, at the various levels, of the existing plans and forms of action stipulated.

However, the case of a coastal zone near Lisbon significantly vulnerable to flooding from the sea does not correspond at all to such requirements.

On a local level, the coastal authorities and the existing institutions assume that there is some municipal emergency plan in case of serious overtopping or *tsunamis*, but they are not aware of it, nor what kind of action is expected of them. They only believe that, if necessary, they will be given clear and appropriate orders, and will be able to put them in practice.

At a district level, the civil protection command admits not having knowledge or preparation to respond to threats from the sea, also assuming the existence of a municipal emergency and evacuation plan, and that they will be able to provide the necessary means, if needed.

At a national level, the civil protection authority favours preventive and proactive approaches, but recognizes the limitations it faces in, even enforcing its recommendations that new construction should not be permitted in coastal areas at risk.

This framework, which would plausibly be repeated in many other areas with similar vulnerabilities, sets a potentially catastrophic picture in case of tsunamis or extreme storms, whose occurrence becomes more expected and probable due to the ongoing climate change process.

Palavras-chave: protecção civil; planos de emergência; ameaças costeiras; alterações climáticas; risco

Keywords: civil protection; emergency plans; coastal threats; climate change; risk

1. Apresentação

A resposta a emergências no quadro da estrutura de proteção civil pressupõe o progressivo envolvimento de meios, por patamares, desde o nível local ao nacional, passando pelo concelhio e distrital. A resposta eficaz a calamidades, por parte de uma estrutura deste tipo, pressuporia entretanto o conhecimento, ao nível dos vários patamares, dos planos existentes e das formas de atuação previstas.

No entanto, o caso de uma zona costeira amplamente povoada que estudámos não corresponde, de todo, a tais requisitos.

Tanto a um nível local como distrital, as autoridades e instituições envolvidas pressupõem que existirá algum plano de emergência municipal para o caso de galgamentos graves ou tsunamis, mas não têm conhecimento dele, nem de qual se espera que seja a sua atuação. Uns esperam que em caso de necessidade «alguém dirá o que fazer»; outros assumem não ter conhecimentos ou preparação específica para responder a ameaças vindas do mar, mas pressupõem ter capacidade para fornecer os meios necessários – caso em que, contudo, lhes caberá o comando das operações.

Este quadro, potencialmente catastrófico, estará longe de ser único, ou sequer raro. Pelo contrário, quer os dados provenientes de outras áreas abrangidas pelo mesmo estudo (ainda em fase de tratamento), quer as declarações de especialistas familiarizados com outras regiões costeiras do país sugerem, antes, que será predominante a situação em que os planos de emergência municipais resultam fundamentalmente de imposições legais, sem que a sua existência formal seja acompanhada pelo seu conhecimento e preparação prática por parte das várias instituições envolvidas.

Por essa razão, não identificaremos o concelho a que se refere o caso que passamos a descrever e analisar.

2. Ameaças costeiras e Proteção Civil

Em paralelo com o aumento da pressão humana no litoral, os processos de erosão costeira em Portugal intensificaram-se no século XX sobretudo devido à construção de barragens e às obras portuárias. As taxas de recuo da linha de costa nas últimas décadas são bem expressivas: por exemplo, na praia da Vagueira atingiram 16 m/ano entre 1984 e 1990 (Ângelo, 1991), na Cova do Vapor o areal recuou 26 m/ano entre 1999 e 2007 (Pinto et al., 2007) e no troço de Forte Novo, a leste de Quarteira, registaram-se taxas de recuo na ordem dos 6 m/ano de 1991 a 2001 (Oliveira, 2005).

O cenário é ainda mais grave quando incluídos os impactos das alterações climáticas, especialmente os que resultam da subida do nível médio do mar e da alteração do regime das ondas, associados a uma maior intensidade e frequência de fenómenos meteorológicos e climáticos extremos.

No litoral de Portugal Continental o nível médio do mar subiu cerca de 15 cm durante o século XX, valor próximo da média global. Mas projeções mais recentes (Rahmstorf, 2007) indicam que ele poderá subir cerca de 1 m até ao final do século o que, a verificar-se, irá alterar significativamente a morfologia e a ocupação da zona costeira e exigir fortes medidas de adaptação.

Quanto ao regime de ondas, se a erosão na costa ocidental se tende a agravar devido à rotação da direção predominante da ondulação (Santos & Miranda, 2006), não se têm verificado modificações significativas no regime de agitação marítima ao longo da costa portuguesa nas últimas décadas (Ferreira, Voudouskas & Ciavola, 2009), nem se esperam alterações expressivas em resultado das alterações climáticas projetadas para este século (Andrade et al., 2006).

No entanto, as inundações marítimas de consequências mais gravosas resultam da coincidência de valores extremos de vários fatores forçadores, como níveis elevados de maré em simultâneo com tempestade marítima (Vargas et al., 2012). Assim sendo, o impacto expectável das alterações climáticas sobre o nível do

mar e sobre a frequência e violência de tempestades marítimas reforça a necessidade de preparação para esse tipo de emergências.

A nível europeu, não existe ainda consenso, nem uma política integrada, para a avaliação e a resposta aos riscos costeiros. Ao contrário do que acontece, por exemplo, na Itália, Holanda ou Polónia, alguns países não têm nenhum sistema de emergência específico, no quadro da Proteção Civil, para dar resposta às tempestades que resultem em inundações costeiras. É o caso da Espanha, França, Bulgária, mas também de Portugal (Ferreira et al., 2009).

Em termos gerais, em Portugal foi aprovado, entre 2006 e 2008, um novo enquadramento legal para o sistema da Proteção Civil. Deste sistema fazem parte os centros operacionais de comando e socorro de nível distrital, que por sua vez coordenam as corporações de bombeiros da respetiva região e os agentes municipais de proteção civil.

Em virtude dessa diversidade de agentes, aplica-se às atividades de proteção civil, entre outros, o princípio da subsidiariedade, de acordo com o qual «o subsistema de proteção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objetivos da proteção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências» (LBPC, 2006). Isto significa que, em caso de um evento extremo, cada nível de autoridade solicitará ao seguinte, em cada momento, os meios e a cooperação que possam revelar-se necessários de acordo com as circunstâncias.

A Lei de Bases prevê ainda o dever de informação e formação dos cidadãos «sobre os riscos a que estão sujeitos em certas áreas do território e sobre as medidas adotadas e a adotar com vista a prevenir ou a minimizar os efeitos de acidente grave ou catástrofe».

Essas medidas deverão estar previstas em planos de emergência, cuja elaboração a nível nacional, distrital e municipal decorre de legislação nacional de 2008 (Resolução 25/2008). Os planos devem incluir, entre outras componentes, a tipificação dos riscos existentes, as medidas de prevenção a adotar, os critérios de mobilização e mecanismos de coordenação dos meios e recursos utilizáveis, a par da definição das responsabilidades que incumbem aos organismos, serviços e estruturas com competências no domínio da proteção civil.

Os planos poderão ser gerais ou especiais, centrados num tipo específico de ameaça. É exemplo deste último tipo o *Plano Especial de Emergência para o Risco Sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limitrofes*. No entanto, conforme foi mencionado, não existem planos especiais direcionados para as ameaças resultantes da ondulação marítima - mesmo se, para além do expectável aumento dessas ameaças que anteriormente referimos, um dos efeitos possíveis de um sismo forte com epicentro no fundo marinho seja a ocorrência de um *tsunami*.

Por fim, a forma de divulgação desses planos fica, nos termos regulamentares, ao critério das entidades que os elaboram, esperando-se apenas que eles sejam disponibilizados em formato digital na plataforma informática do Sistema de Informação de Planos de Emergência. Ou seja, apesar do dever de informação aos cidadãos previsto na lei (LBPC, 2006) e do envolvimento, em cada plano, de uma multiplicidade de entidades que nele deverão desempenhar papéis ativos, não estão regulamentados patamares mínimos de informação à população ou às instituições envolvidas.

3. “Alguém dirá o que fazer”

Na zona balnear que serve de base ao presente estudo de caso, também existe – tal como é obrigatório acontecer no restante território nacional – um plano de emergência municipal.

Este plano atravessa, aliás, uma fase de remodelação e substituição, já que as regulamentações gerais foram alteradas desde a sua aprovação inicial (em 2002), exigindo agora uma estruturação diferente e estandardizada de todos os planos. Esta exigência constitui também uma oportunidade para rever e corrigir aspetos substantivos do plano original, que se vieram a revelar desajustados durante a recente realização de

um simulacro, também ele resultante de uma imposição externa. Contudo, ao contrário dos estereótipos mais correntes acerca do poder autárquico, essa necessidade é reconhecida de forma bem mais aberta e espontânea pelo vereador do pelouro respetivo do que por parte dos serviços tecnicamente responsáveis pela reformulação do plano. Estes, reconhecendo embora a existência de lacunas detectadas, preferem salientar que as alterações fundamentais decorrem da necessidade de adequações de carácter formal às novas exigências regulamentares.

No entanto, a principal questão que a nossa pesquisa permitiu equacionar não se prende com a maior ou menor adequação e perfeição técnica do plano de emergência em causa, mas com a sua real utilidade e significado.

O problema decorre fundamentalmente de dois fatores complementares, presentes em qualquer município costeiro:

Por um lado, decorre da necessidade de articulação entre diferentes níveis da proteção civil, quanto à avaliação da gravidade da emergência em presença e à mobilização de meios. Embora deva ter por base uma planificação de emergência concelhia, a necessidade de resposta pode variar, em virtude do princípio de subsidiariedade, desde a intervenção local autónoma (que nem sequer leve à ativação do plano de emergência municipal) até ao envolvimento de meios e comando distritais, ou mesmo nacionais.

Por outro lado, o problema decorre da pluralidade de jurisdições e instituições - de diferentes naturezas e linhas hierárquicas - que estão envolvidas, quando se trata de responder a uma ameaça costeira. Num mesmo território contíguo e numa distância de algumas dezenas de metros, a jurisdição e responsabilidade podem corresponder à Autoridade Marítima (exercida por militares), à militarizada Polícia Marítima que lhe está subordinada, ao instituto hídrico estatal que na altura exista, à Câmara Municipal e respetivos meios de proteção civil ou, noutra âmbito de atuação, às forças da GNR ou PSP existentes na zona.

Para uma adequada resposta a emergências de vulto, esta dupla pluralidade - de instituições/jurisdições e de níveis de resposta/coordenação - pressuporia que qualquer ambiguidade quanto às tomadas de decisão e comando fosse mínima, ao mesmo tempo que pressuporia um conhecimento generalizado, por parte de cada instituição e grupo envolvidos, do plano de emergência e do papel que nele assumem. Surpreendentemente, não é isso que se passa.

Quanto à primeira questão, os agentes envolvidos no terreno partilham a convicção de que, em caso de necessidade, não existirão problemas de cooperação nem conflitos de jurisdição. Essa convicção radica, contudo, na experiência passada de colaboração em emergências de gravidade limitada. Uma experiência que não é necessariamente extrapolável para casos mais graves e cujo sucesso se baseou, afinal, na aplicação de bom senso mútuo e no zelo extrarregulamentar das instituições envolvidas, e não nas regras formalmente existentes - conforme fica espelhado nas declarações da proteção civil concelhia:

«A articulação [com a Polícia Marítima] é bastante boa. Nós, inclusive, disponibilizámos para a questão da vigilância das praias a nossa rede de rádio de proteção civil. Também está instalado um rádio da proteção civil na Polícia Marítima, para facilitar o canal de comunicações, como têm os hospitais e os bombeiros. Sempre na ótica de podermos colaborar, não é? (...) Se há notícia de marés vivas, o próprio serviço municipal de proteção civil faz passagens pelo cordão dunar e vai monitorizando a zona. E sempre que há necessidade nós informamos a entidade competente, o INAG, a Autoridade Marítima ou seja quem for, do que se está a passar. No caso em que há uma destruição completa e o mar entra, nós dizemos “está-se a passar isto, qual é a vossa capacidade de intervenção?” Nós funcionamos como um apoio, não vamos intervir no local que não é responsabilidade nossa sem autorização. Nós disponibilizamos a nossa maquinaria, prestamo-nos a fazer essa intervenção e, se do outro lado houver receptividade, nós então intervimos.»

Quanto ao conhecimento do conteúdo do plano de emergência pelas instituições envolvidas, podemos afirmar que, fora do estrito nível municipal, ele é praticamente nulo. Aliás, a própria existência de um plano

é mais pressuposta do que conhecida, por parte dos responsáveis distritais e das instituições independentes do município que atuam no concelho.

O próprio Comandante Distrital da Proteção Civil não está seguro da sua existência, pelo que obviamente desconhece o seu conteúdo. Esta situação é tão mais grave quanto, por um lado, é previsível que lhe caiba o comando das operações em caso de emergência grave (por necessidade de envolvimento de meios de socorro mais vastos do que os existentes no concelho) e, por outro, reconhece a impreparação e pouca preocupação que os seus serviços têm para com emergências de grande dimensão vindas do mar, envolvendo galgamentos, destruições e inundações extensivas.

«Não é uma coisa que nos preocupe muito, não tem havido grandes danos no património... Não tanto como outras questões, como os incêndios florestais, que no distrito têm obrigado a acionar planos de emergência municipais e distritais. Essa é mais a nossa área de atuação.»

Esse reconhecimento, combinado com a concentração naquilo que ‘sabem fazer’ e o desinteresse em suprir essa lacuna, tornam contudo previsível um vazio e ambiguidade de comando e uma resposta diletante e improvisada, mesmo que, então, baseada num plano municipal descoberto durante a própria situação de emergência.

Por seu lado, os agentes da Polícia Marítima e a autoridade de que dependem, conquanto possam talvez ter algum exemplar do plano de emergência municipal arquivado algures, não têm a certeza de que o mesmo sequer exista. Pressupõem que assim seja, por terem ideia de que tal é obrigatório em todos os concelhos, mas tão pouco o seu desconhecimento acerca dos conteúdos do plano os perturba. Embora seja sua a jurisdição sobre a orla marítima imediata e seja imprescindível a sua coordenação com as forças civis em caso de emergência, não sentem necessidade de um prévio conhecimento (e, menos ainda, ensaio) das funções que lhes caiba executar de acordo com o plano, remetendo-se para uma posição de confiança no funcionamento e eficácia da estrutura hierárquica em que se inserem. Partem do princípio de que, em caso de necessidade, os seus superiores lhes transmitirão ordens claras e adequadas e de que, dada a sua formação militar, terão a capacidade de lhes obedecer e de as porem em prática de forma eficaz.

«Nós sabemos muito bem até onde é que podemos ir. A partir daí, lá está a tal questão dos patamares. E depois alguém, e temos confiança nisso, alguém há-de decidir aquilo que em princípio será o melhor. E nós cumprimos, porque estamos habituados a isso.»

Dessa forma, as instituições e autoridades autónomas presentes no terreno remetem-se para a posição confiante e expectante de que *«alguém dirá o que fazer»*, dissociando-se da necessidade de preparação prévia.

Contudo, o próprio Comando Distrital da Proteção Civil, a quem previsivelmente caberá a coordenação das operações em caso de *tsunami* ou tempestades extremas, se acaba por dissociar dessa necessidade e por, implicitamente, esperar que “alguém” saiba o que fazer. Tanto mais que, de forma desarmante mas ao que tudo indica correta, assume que as suas competências específicas estão focadas no combate a incêndios, não incluindo a resposta a ameaças vindas do mar.

Este quadro - para além de delimitar um contexto de potenciais disfuncionalidades de resposta e vazio de comando cujas implicações adiante discutiremos - transforma o Plano de Emergência municipal, em grande medida, num documento de arquivo e apressada consulta em caso de necessidade, esvaziando-o da sua principal importância prospetiva: a de preparar previamente os vários agentes e instituições para uma ação concertada, rápida e eficaz em caso de necessidade, a par de servir de base a ensaios prévios que permitam detetar e procurar corrigir potenciais disfuncionalidades práticas. A situação existente torna o Plano de Emergência, afinal, num documento que cumpre imposições normativas mas tem uma mitigada utilidade prática; com a agravante de que, existindo ele, induz junto dos responsáveis diretos a ilusão de que a resposta a emergências está preparada.

De novo, a constatação destes factos suscita reações mais abertas, valorizadoras e preocupadas por parte do responsável político concelhio, e mais relativizadoras e auto-justificativas por parte dos responsáveis técnicos.

Efetivamente, o coordenador municipal da proteção civil assume a este respeito uma posição dúbia. Por um lado, salienta que seria desejável tanto a realização frequente de simulacros e treinos, quanto a divulgação entre a população - com destaque para as escolas - das reações que deverão ter em caso de emergência e das zonas de concentração e evacuação previstas no plano. Mas, por outro lado, prefere relativizar de forma dubitativa o quadro relatado, projetando essa situação passada e presente para as condições futuras que resultarão dos novos planos sectoriais recentemente aprovados, para os quais as diversas instituições referidas tiveram que dar parecer, pelo que é sua obrigação conhecê-los.

«O plano do risco sísmico foi publicado em Diário da República e é conhecido de todos e está claro qual é o papel de cada entidade. Para outro tipo de planos, como o plano de emergência externo das indústrias, está perfeitamente claro qual é a composição da Comissão Municipal da Proteção Civil e qual a missão de cada entidade. Estas participaram inclusivamente na elaboração do plano.»

O vereador do pelouro, por seu lado, não assume essa postura defensiva e algo burocrática. Demonstrando a sua surpresa pelo desconhecimento que as outras entidades envolvidas revelam acerca do Plano de Emergência, de imediato valoriza a importância de estudos independentes (como o nosso) para que informações como essa cheguem aos decisores políticos, permitindo-lhes detetar problemas relevantes que passam despercebidos devido à carga de rotina burocrática da gestão corrente e da resposta a exigências legais. Reconhece aliás, como um fator negativo e exigindo significativos esforços que acabam por ser inconsequentes, algo que foi também sendo detetado em municípios ao longo de todo o país: visto serem exigidos por regulamentações nacionais ou europeias e implicarem um trabalho moroso e de grande complexidade, os planos de emergência municipais acabam por ser elaborados fundamentalmente em resposta a imposições externas e a esgotar-se na sua própria elaboração, com isso perdendo o seu potencial securitário e prospetivo.

«Os planos têm realmente que ser do conhecimento das pessoas para poderem funcionar, porque senão são apenas uns dossiers que estão para lá no armário, ou nuns ficheiros do computador, que estão ali para se dizer que se cumpriu aquela coisa. Mas depois efetivamente, em caso de necessidade, ninguém vai lá folhear aquilo, tem que estar preparado. Nós funcionamos no pressuposto de que as várias entidades têm os planos, de que os planos aos vários níveis estão interligados. Com base nessa pirâmide, é suposto que ao nível distrital saibam os meios que nós temos e que apoios necessitamos para os vários planos. Em teoria é assim, mas se isso não se está a passar, temos que ser mais ativos e que sensibilizar as pessoas. Porque as instituições têm pessoas, com sensibilidades e com prioridades diferentes. Temos que ser nós a sensibilizá-las.»

Dessa forma, o impacto que a própria realização da pesquisa possa ter sobre o terreno é ainda ambíguo, dependendo os seus desenvolvimentos das dinâmicas internas de funcionamento institucional.

4. Teorias, práticas e perigos

Deveremos salientar que o primeiro problema relevante no caso que acabámos de descrever transcende o âmbito da própria planificação municipal. De facto, os riscos de inundações e destruição vindas do mar que poderão ser enfrentados por este e outros concelhos costeiros – trate-se de *tsunamis*, de tempestades extremas plausivelmente mais frequentes devido às alterações climáticas, ou de outros fatores de ruptura das proteções naturais ou artificiais – nem estão limitados às fronteiras administrativas de um concelho nem são definíveis em função delas.

Por um lado, esse facto requereria a cobertura de toda a linha costeira por estudos de vulnerabilidade e potenciais impactos dos fenómenos extremos expectáveis, elaborados a um âmbito regional que fosse ditado pela área de abrangência desses fenómenos, e não por critérios de organização administrativa do território.

Acontece que estudos desse tipo – suscitados e dirigidos a nível nacional - são ainda bastante dispersos e, em sentido estrito, só um deles está totalmente finalizado e divulgado (ANPC, 2010).

Requereria, por outro lado, que os planos de emergência municipais partissem, no que diz respeito às ameaças vindas do mar, desse conhecimento e cenários para a sua elaboração, e que adotassem, nesse processo, os mesmos princípios de preparação para o *worst-case scenario* que, de acordo com o seu responsável, rege a área de planeamento da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Por fim, parece também evidente que, dado o impacto expectavelmente transmunicipal de tais fenómenos extremos, também a preparação da resposta a emergências deste tipo não se deveria limitar a um somatório de planos municipais, requerendo planificação prévia a um nível distrital ou, sendo esse o caso, multi-distrital. Por outras palavras, o princípio da subsidiariedade, se continua a fazer sentido quanto ao envolvimento de meios e à avaliação imediata da dimensão da ameaça, afigura-se desadaptado da planificação de resposta a ela, no caso de fenómenos deste tipo e dimensão.

No entanto, as potenciais disfuncionalidades – e os perigos delas decorrentes – verificam-se já ao nível fragmentado dos vários planeamentos com base concelhia.

Desde a década de 1970 que se repetem a aprofundam as tentativas de planificar os acontecimentos imprevistos (não quanto à sua possibilidade de ocorrência, mas quanto ao seu momento e características específicas), baseando-se não apenas na organização prévia da resposta a eles, mas também na experiência de falhas e problemas recorrentes durante as situações de emergência, de forma a contar com eles na própria planificação. Por exemplo, Joseph Scanlon (1987) lembra que, durante as emergências com grande impacto local, existe uma série de fenómenos perfeitamente expectáveis: haverá congestionamento e elevada concentração de pessoas, os sistemas de comunicações estarão sobrecarregados e terão falhas frequentes, as mensagens serão deformadas durante a sua transmissão, os polícias e bombeiros não falarão entre si mesmo quando se encontram num mesmo local, as ambulâncias não se conseguirão ligar às frequências vitais dos centros operacionais, as pessoas duvidarão das mensagens de alerta, as agências governamentais e instituições administrativas não partilharão as informações fundamentais para gerir a situação.

A lista poderia ser razoavelmente alargada desde então, mas a questão mais importante é que as técnicas para lidar prospectivamente com estas situações previsíveis são conhecidas, estáveis e limitadas. Trata-se de incluir na planificação alternativas que possam ser ativadas em caso de falha, de criar redundância de meios baseados em tecnologias diferentes, e de criar rotinas de colaboração entre as diferentes instituições a envolver, baseadas no regular treino conjunto e no perfeito conhecimento quer do papel que é esperado de cada uma delas, quer da articulação entre si.

Se as duas primeiras questões têm a ver com a própria elaboração de um Plano de Emergência, a última torna-se essencial para que ele possa funcionar de forma minimamente eficaz, contornando as inevitáveis dificuldades de funcionamento das tecnologias de transmissões e as disfuncionalidades de comunicação entre grupos com culturas profissionais e institucionais diversas, frequentemente divididos por tensões de poder e atribuições. Quando, como é o caso, existem sobreposições ou ambiguidades de jurisdição, essa necessidade reforça-se. Mas se as próprias funções esperadas de cada grupo e instituição não forem claras, ou se - conforme também é o caso - não forem sequer conhecidas previamente pelos seus membros, juntam-se mais duas razões para criar aquilo a que Raymond Murphy (2009) chamou “*worse than the worst-case scenario*”: por um lado, a capacidade de resposta é à partida limitada pela falta de preparação, automatismos e conhecimentos prévios; por outro, a própria transmissão de instruções, pré-definidas mas *a priori* desconhecidas dos seus recetores, por parte de «alguém» que «dirá o que fazer» (pressupondo que esse “alguém” surgirá) será na altura limitada pelas dificuldades de comunicações e pelos fenómenos de distorção de mensagem em situação de emergência.

Mais do que isso, o quadro que foi anteriormente descrito faz convergir condições para que uma situação de emergência se transforme naquilo a que Patrick Lagadec (1981) chamou “crise”. A falta de preparação prévia, a pluralidade de instituições e jurisdições, o desconhecimento prévio do plano de atuação por parte do seu provável comandante e o seu domínio apenas pelo escalão que lhe está subordinado e em cujo território a emergência ocorre, são de facto propícios aos fenómenos apontados por esse autor: a rigidificação dos

dispositivos de resposta e regulação; a transformação de esperadas complementaridades em antagonismos, que de virtuais se tornam manifestos; o surgimento de conflitos, induzindo hesitações quanto às táticas de resposta a seguir, que agravam a confusão e dificuldades. O resultado é, recordemo-lo, um fenómeno global com que os decisores são violentamente confrontados, em que os problemas que vão emergindo não podem ser abordados de forma isolada e em que as formas familiares de análise, os mecanismos habituais de gestão e os instrumentos de resposta previstos se demonstram inúteis, ou mesmo fatores de agravamento da situação.

Se a estes aspetos juntarmos o facto de a mera existência de planos de prevenção ou de contingência, independentemente da sua eficácia real ou previsível, tender a induzir o efeito cognitivo de que tal basta para que “tudo corra bem” (Granjo, 2004), justifica-se que concluamos com uma sugestão talvez ousada, mas legítima: a existência de um Plano de Emergência que, elaborado por exigência externa, fica no arquivo e é desconhecido para as restantes instituições nele incluídas, não se limita a ser inútil. Pode ser perigosa.

5. Referências

- Andrade, C., Pires, H., Silva, P., Taborda, R. & Freitas, M. C. (2006). Zonas Costeiras. In Santos, F. D. e Miranda, P. (eds), *Alterações climáticas em Portugal: cenários, impactos e medidas de adaptação* (pp. 169-208). Lisboa: Gradiva.
- Ângelo, C. (1991). Taxas de variação do litoral oeste: uma avaliação temporal e espacial. *Actas do seminário A Zona Costeira e os Problemas Ambientais(Eurocoast)*, Aveiro, 109-120.
- ANPC (2010). *Estudo do Risco Sísmico e de Tsunamis do Algarve*. Lisboa: Autoridade Nacional de Protecção Civil.
- Ferreira, Ó., Voudouskas, M. & Ciavola, P. (2009). MICORE Review of Climate Change Impacts on Storm Occurrence. Recuperado em 30 de Maio, 2012, de <http://www.micore.eu>.
- Ferreira, Ó., Ciavola, P., Armaroli, C., Balouin, Y., Benavente, J., Del Río, L., Deserti, M., Esteves, L.S., Furmanczyk, K., Haerens, P., Matias, A., Perini, L., Taborda, R., Terefenko, P., Trifonova, E., Trouw, K., Valchev, N., Van Dongeren, A., Van Koningsveld, M. and Williams, J.J. (2009). Coastal Storm Risk Assessment in Europe: Examples from 9 study sites, *Journal of Coastal Research*, SI 56, 1632 – 1636.
- Granjo, Paulo (2004). «*Trabalhamos Sobre um Barril de Pólvora*» - *Homens e Perigo na Refinaria de Sines*. Lisboa: ICS-UL.
- Lagadec, Patrick (1981). *La Civilisation du Risque – Catastrophes Technologiques et Responsabilité Sociale*. Paris: Éditions du Seuil.
- Lei de Bases da Protecção Civil (2006). Lei n. 27/2006, de 3 de Julho. Lisboa: Diário da República.
- Murphy, Raymond (2009). *Leadership in Disaster – Learning from a Future with Global Climate Change*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Oliveira, S. C., Dias, J. A., & Catalão, J. (2005). Evolução da linha de costa no Algarve: variação recente das taxas de recuo de médio prazo no troço costeiro do Forte Novo – Garrão. *Actas do III Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa*, Maputo, Moçambique.
- Pinto, C. A., Taborda, R., & Andrade, C. (2007). Evolução recente da linha de costa no troço Cova do Vapor - S. João da Caparica. *Actas das Jornadas Portuguesas de Engenharia Costeira e Portuária*, Lisboa, Portugal, 51-52.
- Rahmstorf, D. (2007). A semi-empirical approach to projecting future sea-level rise, *Science*, 315(5810), 368-370.
- Santos, F.D. & Miranda, P. (eds)(2006). *Alterações Climáticas em Portugal: Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação - Projecto SIAM II*. Lisboa: Gradiva.

Scanlon, Joseph (1987) “Planifier les événements imprévus : éviter les surprises », in Fabiani& Theys (orgs.) *La Société Vulnérable – évaluer et maîtriser les risques*. Paris, Presses de l’École Normale Supérieure : 657-659.

Vargas, C.I.C., Santos, F.D., Penha-Lopes, G., Cardoso, P., Lourenço, T., Schmidt, L., Gomes, C. (2012). Avaliação e comunicação de suscetibilidade costeira em cenários de alterações climáticas: dois casos de estudo na costaportuguesa. *Actas do I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Areas Litorales*, Cádiz, Espanha.