



Departamento de Sociologia

## Regulação na Protecção e Socorro: Segurança contra Incêndios em Edifícios

Rodrigo Cabral Fernandes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:  
Doutora Eduarda Barroso Gonçalves, Professora Catedrática

ISCTE-IUL

Junho, 2009

## **[Resumo]**

No mundo actual a regulação assume um papel fundamental na economia de mercado globalizada, numa era em que se questiona e procura encontrar respostas, saber quais as tarefas do Estado e qual a delimitação natural entre o público e o privado.

A regulação social na SCIE parece querer acompanhar o movimento de desregulação idêntico a outros sectores, independentemente de se saber que o risco de incêndio em edifícios não sendo um risco sistémico característico dos mercados propriamente ditos, é personalizável na segurança e preservação de vidas humanas, não deixando, por isso, de afectar o mercado que lhe está associado.

Partindo da análise destas premissas – regulação, risco e mercado na SCIE – pretende-se ir ao encontro de soluções inovadoras no campo da regulação, procurando enquadrar e definir os papéis adequados aos principais actores - o Estado, o cidadão e os agentes – na certeza de ir ao encontro de melhores soluções capazes de induzir a uma cultura de segurança indispensável a todos.

## **[Palavras Chave]**

ANPC, Autoridade Nacional de Protecção Civil.

Inovação na regulação

Mercado

Risco

SCIE, Segurança contra Incêndios em Edifícios

## **[Abstract]**

Regulation assumes a crucial task in nowadays global economics. It concerns a specific subject in itself allied to other questions such as the field of intervention of State either in public or private areas

Social regulation in SCIE seems to accompanying the deregulation observed in other domains. Although we are conscious about the non systemic risk of fire buildings, as we observe in specific markets, we can attribute it a character in security and as human beings prevention, interacting with the market on this behalf.

Starting from the analyses of these issues – regulation, risk and market in SCIE – we pretend to investigate in order to achieve innovation in this field of regulation, searching for the specific areas of intervention of the fundamental actions – State, citizen and market agents – believing in a process which might turn operative a real security culture so important in our society.

## **[Key Words]**

National Authority of Civil Protection (ANPC)

Regulatory Innovation

Market

Risk

Security against fire in buildings (SCIE).

## [Agradecimentos]

À Professora Doutora Maria Eduarda Gonçalves pela disponibilidade e atento interesse com que aceitou orientar esta dissertação.

Ao Dr. Nuno Moreira, Inspector de Protecção Civil e ao Dr. Abel Ramos pela disponibilidade, interesse e colaboração, quer através da sugestão de fontes, quer em diálogos frutíferos ao longo da pesquisa.

Aos ilustres Engenheiros Jorge Bernardo, António Varela e Christian Aoustin pelas entrevistas concedidas colocando, generosamente, os seus saberes científicos e técnicos e as suas experiências ao dispor de um progresso aberto a novas possibilidades.

Ao Ivo, esse filho tão especial pela revisão rigorosa do texto e pelas ideias críticas com as quais sempre se pode aprender algo mais.

À Carmen Brígida e ao Tomás por me incentivarem e apoiarem a alcançar este objectivo académico, privando-se de muitos fins-de-semana e serões em família.

## [Índice]

Introdução .....	1
CAPÍTULO I – Enquadramento teórico .....	3
O Estado .....	3
Políticas Públicas .....	7
Modelos de reforma na administração pública .....	11
Regulação .....	14
CAPÍTULO II- O risco e o mercado .....	17
O risco .....	17
Antecedentes .....	17
Conceito de risco .....	19
O princípio da precaução e a prevenção e o risco de incêndio .....	22
A avaliação do risco .....	23
A gestão do risco .....	24
A comunicação do risco .....	26
Responsabilidade .....	28
Perspectiva social do risco .....	31
Perspectiva económica do risco .....	32
CAPÍTULO II – O risco e o mercado .....	34
O Mercado .....	34
Enquadramento .....	34
Mercado do produto .....	35
Mercado de compras e vendas .....	37
Análise da competitividade .....	40
As condicionantes do mercado .....	41
CAPÍTULO III – Regulação .....	44
Regulador e regulados .....	44
Desregulação .....	45
A regulamentação anterior em SCIE (até Dezembro de 2008) .....	48
A nova regulamentação e suas implicações .....	51
A inovação na regulação da SCIE .....	57
A Regulação <i>ex-post</i> .....	57
Uma Autoridade Reguladora Independente na protecção e socorro? .....	59
Referências bibliográficas .....	69

### [Índice de quadros]

Quadro n.º 1.1. – A nova governabilidade .....	6
Quadro n.º 1.2. – Modelos de reforma da administração pública .....	13
Quadro n.º 2.1. – Incêndios urbanos .....	18
Quadro n.º 2.2. – Inspeções efectuadas na SCIE .....	29
Quadro n.º 2.3. – Inspeções efectuadas na SCIE por distrito .....	29
Quadro n.º 2.4. – Vistorias efectuadas na SCIE .....	30
Quadro n.º 2.5. – Tipologia de inspeções efectuadas na SCIE .....	31
Quadro n.º 2.6. – Elaboração de projectos de SCIE em grande centro comercial ...	37
Quadro n.º 2.7. – Mercado de segurança electrónica e protecção contra incêndio por sub-sector em 2007.....	39
Quadro n.º 2.8. – Mercado de segurança electrónica e protecção contra incêndio por sectores de actividade económica em 2007.....	39
Quadro n.º 2.9. – Análise da competitividade do sector de protecção contra incêndio e segurança electrónica .....	41

### [Índice de figuras]

Figura n.º 2.1. – A fórmula de Lasswell .....	26
Figura n.º 2.2. – Distribuição de empresas por principal sector de actividade .....	35
Figura n.º 2.3. – Importações e exportações de produtos e equipamentos no sector.....	38
Figura n.º 2.4. – Peso relativo de cada sub-sector no total do sector .....	40

### [Abreviaturas]

ANPC – Autoridade Nacional de Protecção Civil
ANET – Associação Nacional de Engenheiros Técnicos
APSEI – Associação Portuguesa de Segurança Electrónica e de Protecção Incêndio
ARI – Autoridade Reguladora Independente
ASAE – Autoridade de Segurança Económica e Alimentar
BSE – Bovine Spongiform Encephalopathy
CEA – Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica
CCDR – Comissões Coordenação e Desenvolvimento regional

CDOS – Comando Distrital de Operações de Socorro

CRP – Constituição da República Portuguesa

GNR/SEPNA – Guarda Nacional Republicana/Serviço de Protecção da Natureza e Ambiente

IDP – Instituto de Desporto de Portugal

IPC – Inspeção de Protecção Civil

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial

OE – Ordem dos Engenheiros

ONG – Organização não governamental

PNE – Plano Nacional de Emergência

PSCIE – Projecto de segurança contra incêndios em edifícios

SADI – Sistema Automático de Detecção de Incêndio

SCIE – Segurança contra incêndios em edifícios

SIDA – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

SNB – Serviço Nacional de Bombeiros

SNBPC – Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil

SNPC – Serviço Nacional de Protecção Civil

UE – União Europeia

## **Introdução**

A presente dissertação de mestrado em Administração e Políticas Públicas intitulada *Regulação na Protecção e Socorro: segurança contra incêndios em edifícios*, tem por objectivo primordial estudar e analisar criticamente o quadro regulador deste sector, numa perspectiva de segurança dos cidadãos. Por outro lado, este trabalho inclui ainda, a título conclusivo, um conjunto de reflexões e sugestões a respeito de mecanismos susceptíveis de contribuir para responder à necessidade de uma melhor regulação.

A metodologia de investigação utilizada centrou-se em dois vectores, a saber: (i) a recolha de informação junto da “entidade reguladora” no que respeita ao histórico existente, quer em matéria de acções de prevenção, quer de ocorrências verificadas (incêndios em edifícios), para suporte à análise e fundamentação do risco existente; (ii) a realização de entrevistas a profissionais com experiência no sector da segurança contra incêndios, em ambos os domínios, público e privado.

No que se refere à estruturação deste trabalho, cabe assinalar que no Capítulo I se procurará efectuar uma abordagem horizontal a cinco pontos fundamentais para a explanação do tema a que nos propusemos tratar, combinando a exposição de contributos teóricos nesses domínios com o recurso a fontes e evidências empíricas, visando, sempre que apropriado, interligar o contexto geral com o objecto desta tese.

Nesse âmbito, analisar-se-ão os seguintes pontos acima referidos: (i) o debate relativo à actualização das competências do Estado, destacando a emergência da “nova governabilidade”; (ii) a questão das políticas públicas, em particular as referentes à segurança e protecção civil e sua articulação com os diversos níveis de interesses; (iii) a responsabilidade à luz da dicotomia função/sanção; (iv) a confrontação entre o modelo de administração pública vigente, o burocrático, e outros dois emergentes, inscritos numa lógica de mercado; (v) a regulação, destacando a ambivalência da regulação no domínio da protecção e socorro, quer em termos económicos, quer sociais;

No Capítulo II analisar-se-á o risco e o mercado. Sobre o risco na SCIE optou-se por efectuar uma abordagem comparativa com os “novos riscos” de modo a facilitar a identificação e a percepção do risco em análise, através das características comuns em ambos, centrando e desenvolvendo a análise no risco em estudo. Para a identificação do risco de incêndio em edifícios é utilizada a metodologia associada ao princípio da precaução, empregue nos novos riscos, e que consiste na avaliação, gestão e comunicação do risco.



Transversalmente a esta análise do risco de incêndio, far-se-á uma reflexão sobre a responsabilidade inerente ao risco de incêndio em edifícios e uma análise sociológica e económica inerente a este risco. Deste modo, enquanto que no domínio social importa reflectir sobre os comportamentos individuais do cidadão, a sua consciência perante o risco, no domínio económico afigura-se de reflectir sobre os custos associados ao risco de incêndio, quer na fase de prevenção, quer perante a ocorrência do incêndio e as respectivas consequências.

Por outro lado, e relativamente ao mercado, efectuar-se-á a sua caracterização através da compartimentação existente e classificada em segurança passiva, activa e electrónica, a partir das quais se analisam os serviços e os produtos do mercado em apreço, tendo por base os dados obtidos na investigação. Por último, é efectuada uma análise da competitividade do mercado, as suas condicionantes – a adaptação à regulação social, o cumprimento da lei pelas empresas e os preços praticados que irão permitir saber como funciona o mercado e, eventualmente, identificar algumas falhas ou externalidades capazes de afectar o consumidor, e consequentemente a segurança do cidadão.

O Capítulo III centrar-se-á na regulação social e assume dois objectivos: (i) identificar a inovação na regulação por imposição do novo regime jurídico na SCIE e a desregulação a ela associada; (ii) apresentar como contributo pessoal, propostas que se considera poderem revestir-se de um carácter inovador no campo da regulação. Para atingir estes objectivos, far-se-á, em complemento ao no capítulo precedente sobre o risco e o mercado e a sua relação de indissociabilidade em matéria de regulação, uma descrição sobre o regulador e os regulados, um ponto de situação sobre a regulamentação anterior existente até à saída do novo regime jurídico na SCIE em finais de 2008 e uma análise crítica ao novo regime jurídico na SCIE, com enfoque sobre as suas virtudes, erros e omissões.

As conclusões encerram o trabalho de dissertação, focalizando-se nas questões essenciais encontradas no trabalho de investigação desenvolvido, nas quais se destacam a apresentação de propostas tidas por inovadoras e indutoras a um melhor rumo na SCIE, na segurança e protecção do cidadão, do ambiente e bens, e a um contributo para a eficiência económica.

## **CAPÍTULO I – Enquadramento teórico**

### **O Estado**

É hoje geralmente reconhecida a necessidade de uma modernização dos Estados e respectivos aparelhos administrativos. A exigência de um Estado eficiente, a projecção da forma futura de redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade e uma governação em que a sociedade constitui uma das condições básicas de legitimidade e necessidade do Estado são paradigmas que modelam a evolução do mundo actual. “A globalização é o nosso destino”. (Pitschas, 2007:49).

A actual crise financeira coloca diversos desafios à acção do Estado, como a elevada carga fiscal, a acumulação de défices orçamentais, a estagnação do crescimento económico e a incapacidade de responder às elevadas expectativas criadas nos cidadãos quer quanto às capacidades do Estado (qualidade dos serviços e do atendimento, situações específicas originando novas funções de regulação e de administração) quer quanto à satisfação dos direitos dos cidadãos mais preocupados, agora, com a participação na esfera da administração (Antunes, 2007:400). Esses desafios implicam uma actualização da política do tradicional Estado Providência, justificando-se um recuo para a reformulação das responsabilidades sociais, onde a eficiência e eficácia são essenciais para garantir um Estado Social sustentado e viável (considere-se o modelo do Estado Social europeu).

A racionalização interna do sector público, em termos de eficiência e eficácia, tem vindo a desempenhar um papel primordial na reformulação das funções estatais no início do novo século, num contexto em que os modelos de reforma associados aos métodos de gestão privados se afirmam sem perspectivas de recuo. A delegação ou contratualização de serviços públicos com o sector privado, mediante regulação pública e uma definição clara do núcleo duro das tarefas do Estado enquadram-se numa racionalização externa necessária.

A redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade passa, segundo Pitschas (2007:51) pelo envolvimento dos cidadãos e pela auto-regulação das sociedades. Neste âmbito, constituem aspectos a considerar a iniciativa individual ou de grupos, bem como a diligência e a motivação na preparação, discussão e implementação de políticas públicas. A descentralização como factor de modernização e de democratização poderá constituir um meio pelo qual esta responsabilidade partilhada se poderá fazer sentir com maior ênfase e sucesso.

Um novo paradigma poderá estar associado à emergência da “nova governabilidade”, entendida por governação em governança, na qual o Estado procura garantir um papel determinante, não através da imposição da sua vontade aos restantes actores sociais, mas antes identificando e explorando novas formas de cooperação com os diversos actores na sociedade. Gomes (2003:390) refere que a governança integra novas formas interactivas de governo, nas quais os actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, entre agentes, tomam parte na formulação de políticas. A crescente integração à escala global de bens, serviços, capitais, força laboral, culturas, informação, centros de decisão, entre outros aspectos, justifica uma nova governabilidade onde o Estado assume cada vez mais uma função reguladora, estabelecendo a sua relação com os diversos actores, as empresas e a sociedade civil em geral, num quadro de interacção, diálogo e negociação.

Cabe salientar que, não obstante o Estado se articular com o interesse público no que diz respeito às questões básicas da subsistência do agregado político, como sejam os problemas de segurança, da defesa ou polícia; tudo aquilo que respeite à família, à ética, à economia é pertença da sociedade (Machete; 2003:346).

Do Estado Liberal ao Estado de Bem-estar Social, o interesse público “subjugou” o poder de modo a que este assumisse também questões críticas como a saúde e a educação. Contudo, a crise do Estado providência, os fenómenos associados à globalização, a emergência do mercado e a consequente regulação, questionam hoje o papel do Estado. Quais as suas tarefas essenciais? Quais os limites do interesse público e do mercado? O que é um Estado mínimo? Haverá um terceiro sector (a regulação) para lá da sociedade/mercado e o próprio Estado?

Parece inquestionável a afirmação de Mozzicaffreddo (2007:10) no sentido de que as funções do Estado resultam do modelo estatal havido por adequado em cada época. Afigura-se necessário compreender o alcance de interesse público tendo em vista definir e/ou limitar as funções do Estado, atenta a indissociabilidade entre esses dois vectores e, de certo modo, a sua compatibilidade na medida em que o tempo em que se efectivam constitui a referência essencial para além do espaço, das circunstâncias e conjuntura específicas de um dado momento (ou época).

Independentemente da conjuntura é importante interiorizar a importância do Estado nas sociedades democráticas que, no entender de Leibfried e Zurn (2005), constitui uma entidade multi dimensional. Desta forma, o Estado regula o mercado, orienta a economia, luta contra o crime, providencia a educação, regula o tráfico, estabelece uma plataforma para a

democracia, gere os seus próprios “negócios”, entra em guerras e estabelece tratados de paz, cria uma estrutura legal, suporta o apoio social, fornece a água, impõe o serviço militar, assegura o sistema pensionista, cobra taxas e produz riqueza, representa o interesse nacional e, genericamente, regula o dia-a-dia do cidadão até ao mais pequeno detalhe.

Pese embora o debate conceptual que tem vindo a ter lugar sobre o Estado, parece ser inquestionável que os valores tradicionais do Estado democrático se mantêm válidos, pelo que a segurança<sup>1</sup>, a defesa e a justiça continuam a ser consideradas como tarefas essenciais. Uma repartição de responsabilidades entre o Estado e a sociedade reconhece que o compromisso do primeiro se mantêm, nomeadamente, no tocante à protecção da liberdade e da segurança como domínios básicos da sua exclusiva responsabilidade, isto é, segurança interna<sup>2</sup>, justiça e administração financeira (Pistchas, 2001:65).

Rose concebe a teoria de “mão morta”, segundo a qual os Estados tendem a não abandonar as actividades que tenham uma vez assumido. A criação de novos departamentos governamentais nos dois últimos séculos testemunha também a reconfiguração ocorrida nesse período no âmbito das prioridades do Estado, que a princípio se limitava a atribuições básicas (defesa, segurança, captação de recursos públicos), mas que se foi vendo depois crescentemente envolvido em tarefas atinentes à economia (Rose *apud* Moreira 1997: 26). Pode inferir-se que tem prevalecido a existência inquestionável de competências exclusivas do Estado que não podem ser alvo de eventual desregulação e da sujeição a uma lógica de mercado, designadamente as relativas à defesa e segurança dos cidadãos (incluindo-se aqui o sector da protecção e socorro em todos os seus domínios).

Contudo, como se indicou mais acima, o Estado e as suas organizações mostram-se relativamente incapazes de responder às preocupações e expectativas dos cidadãos que surgiram nos últimos anos. Estes anseios, para além de questionarem o papel tradicional do Estado enquanto titular do monopólio da prestação da segurança, alteram os referenciais da acção pública dos sistemas e das práticas policiais, o que nos permite falar da emergência de uma nova governabilidade da segurança (Oliveira, 2003:85).

---

<sup>1</sup> Contudo, não deixa de haver sintomas de que nada é imutável. Peters (1996: 125-126) faz alusão à eventual incursão dos apologistas do mercado nas tarefas de segurança do Estado, nomeadamente, no caso da ocorrência de um tsunami ou sismo devastador. Para estes, o planeamento, a preparação e a afectação de recursos é ineficiente e um desperdício, uma vez que tal acidente poderá não ocorrer e, se acontecer, será tardiamente e então, no momento, se lidará com o processo, onde as organizações de carácter privado (Cruz Vermelha e outras ONG's) deverão assumir o papel principal.

<sup>2</sup> A Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, estabelece no artigo 1.º, n.º 3 que “as medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.

A ocorrência recente de acidentes naturais de consequências calamitosas, incêndios de grandes proporções em edifícios e a emergência de riscos latentes causadores de acidentes graves de consequências imprevisíveis, justifica uma nova preparação e uma abordagem diferente da até agora assumida pelo Estado, onde o papel do cidadão é fundamental na mitigação dos riscos. Ainda que o quadro n.º1 (Oliveira, 2003:86) esteja direccionado para a área das forças policiais, poderá ser útil no sentido de efectuar analogias com o domínio da protecção e socorro, tema desta tese, permitindo apresentar de uma forma simplificada a “nova governabilidade” na segurança e, induzindo os cuidados a observar na apresentação e implementação de políticas públicas.

<i>Questão</i>	<i>Antiga governabilidade</i>	<i>Nova governabilidade</i>
A quem compete a segurança?	O Estado exerce o monopólio da segurança	A segurança é uma co-produção de todos os actores sociais. Exige a mobilização dos actores ao nível local, regional, nacional, internacional e do sector privado.
Como se relaciona e como intervém o Estado?	Verticalmente e de forma unilateral editando normativos que devem ser cumpridos.	O Estado incentiva os seus parceiros e contratualiza com eles. A dinâmica da segurança é uma dinâmica horizontal que pretende mobilizar todos os actores sociais. O Estado intervém pela política pública.
Qual o papel do cidadão no campo da segurança?	A segurança é um assunto demasiado sério para ser entregue aos cidadãos.	Deve ser um papel activo, através da sua participação em parcerias que dêem a conhecer as expectativas dos cidadãos e forneçam soluções para os problemas. A população é chamada a reconstruir formas de participação social.
Que conhecimento é necessário possuir?	Requer o conhecimento do quadro legal da intervenção.	A segurança faz apelo ao conhecimento técnico, exige investigação sobre o meio onde se vai intervir e avaliação, exige diagnósticos permanentes. Necessidade de adaptar as respostas às situações.
Qual a forma de organização?	Centralização e concentração das decisões.	Descentralização da intervenção e da decisão. Requer autonomia ao nível local. A área territorial de intervenção privilegiada é o nível local mais próximo do cidadão.

Quadro n.º 1.1. – A nova governabilidade.<sup>3</sup>

As sociedades modernas dependem mais do que nunca dos seus cidadãos, isto é, do envolvimento dos mesmos e da “auto-regulação”. Isto corresponde ao processo de individualização e globalização que se anunciam nas novas formas de liberdade de acção e nas possibilidades de auto-desenvolvimento (Pitschas, 2007:51).

<sup>3</sup> Com as necessárias adaptações, a evidência é a da participação do cidadão na temática da segurança que, no âmbito da área em análise requer um conhecimento técnico, uma comunicação do risco, comportamentos de prevenção e de actuação justificáveis em permanência.

## Políticas Públicas

Vivemos numa época em que a governança integra novas formas interactivas de governo, nas quais os actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros actores ainda, tomam parte na formulação de políticas (Gomes, 2003:390). Há, contudo, áreas de actuação política em que o Estado se faz sentir ainda em exclusividade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No domínio social, onde o interesse público é permanente e afecta quotidiano dos cidadãos, as políticas e programas que estruturam e conduzem a vida política e social são o resultado das interacções de diferentes grupos e organizações, numa mistura de diferentes opiniões e interesses.

Se há duas décadas atrás as questões de insegurança e criminalidade não se colocavam como prioritárias, hoje são alvo de um debate intenso e do interesse público. Quer na área da segurança interna, quer no âmbito da protecção e socorro, a participação pública<sup>4</sup>, nas questões respeitantes a acidentes graves e catástrofes de origem natural ou tecnológica, não tem constado da esfera dos interesses pessoais do cidadão. Tal situação parece explicar-se por três motivos, designadamente i) a probabilidade dessas catástrofes ocorrerem ser diminuta; ii) as políticas públicas neste domínio não serem alvo de análise; essas mesmas políticas não serem testadas na sua plenitude. Segundo Trevisan e Bellen (2008) as avaliações podem ser consideradas de duas formas: (i) podem constituir um problema para os governos, executores e gestores de projectos na medida em que a divulgação pública dos seus resultados pode causar constrangimentos; (ii) são muitas vezes encaradas com desconfiança porque “representam um universo de muitas promessas e poucas realizações em alguns sectores e correspondem a um novo modismo gerador de poucos resultados e mais burocracia”.

Segundo Cobb e Elder (1983), a teoria clássica indica que para determinado interesse fazer parte da agenda política é necessário que se transforme num facto político controverso, que haja um conflito de interesses que justifique a intervenção do poder político. Deste modo pode-se explicar a razão pela qual determinadas questões entram na agenda política e outras não, bem como definir o momento em que se pode constituir a agenda política. Em qualquer legislatura, os governantes estão mais interessados em satisfazer os eleitores para satisfazer a sua reeleição, não tomando consciência da burocracia criada, tendo como resultado a ausência

---

<sup>4</sup> A colaboração e participação do cidadão na segurança, nomeadamente na protecção civil, ou protecção e socorro são um imperativo fundamental, tal como está consagrado na Lei de Bases da Protecção Civil em que esta actividade é exercida pelos Estado e pelos cidadãos. O envolvimento do cidadão deve ser reforçado, assim como a transparência da administração pública, o braço operativo do Estado (Martins, 2001:35).

de investimentos em recursos capazes de assegurar uma política de controlo e avaliação (Majone, 2006).

Segundo diversos autores, a integração e a governança europeias, enquanto fenómenos inadiáveis por via da globalização, representam um factor de constrangimento na definição de uma agenda política nacional, face ao monopólio e à submissão dos Estados Membros à imposição e controlo legislativo e regulador oriundo da Comissão Europeia. Nessa linha, Majone (2006) sustenta que pode formular-se a hipótese de “democracias diminuídas” na UE, argumentando que os governos nacionais enfrentam crescentes dificuldades para conseguir corresponder de forma imediata às solicitações dos seus concidadãos.

A formulação de políticas públicas tem de lidar com o interesse nacional e público, sendo que na temática a abordar, o primeiro<sup>5</sup> é equacionado por entidades às quais a Constituição da República Portuguesa confere legitimidade para o efeito. Este interesse nacional tenderá a manter-se estável ao longo do tempo, ainda que sujeito às leituras das entidades revestidas de competências para o definir.

A segurança, a garantia da soberania e a independência nacional são objecto de políticas públicas de defesa do interesse nacional podendo-se hierarquizar-se os seus níveis de produção. Assim, o nível mais elevado inclui a representação e intervenções programáticas do Presidente da República enquanto mais alto magistrado da Nação e Chefe supremo das Forças Armadas, a acção do Primeiro-ministro nesse domínio e as Leis fundamentais aprovadas na Assembleia da República.

Num segundo nível de análise surgem os programas dos diferentes governos, particularmente no que respeita às designadas grandes opções do plano e, num terceiro e último nível considerado complementar, surgem os programas dos partidos da oposição e, eventualmente, um espaço de contribuição para a sociedade civil.

A administração pública tem de estar legitimamente mandatada para agir de modo a servir os interesses dos cidadãos, constituindo esse princípio de legalidade o quadro jurídico que a obriga a servir os interesses gerais e nacional que, nesta investigação, se centra na segurança e protecção dos cidadãos contra a ocorrência de incêndios em edifícios. Fernández (2007:175) refere que o interesse geral pode ser melhor defendido por intermédio de uma “Administração Independente”, através da introdução de pluralismo e independências

---

<sup>5</sup> Segundo Bilhim (2008) o interesse nacional relaciona-se intimamente com a essência de Portugal como Estado-nação, encontrando-se aí definidas as seguintes políticas públicas: segurança e garantia da soberania e independência nacional, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo, direitos, liberdades e garantias.

ideológicas na gestão administrativa de determinados serviços públicos e de actividades económicas e na protecção de algumas liberdades públicas.

As grandes opções do plano incluem os conteúdos gerais das decisões políticas sobre determinada matéria, definem as linhas de orientação estratégica sobre dada política nos seus principais aspectos, pelo que, por vezes, os subsectores de actuação são desvalorizados ou omitidos. Esta aceção parece explicar o facto de em sete anos, de 2003 a 2009, apenas surgir uma menção à área de segurança contra incêndios na política de protecção e socorro, por oposição a uma interpretação de que essa omissão possa querer significar a ausência de problemas no sector.

Da análise efectuada às grandes opções do plano dos sucessivos governos desde 2003 a 2008, decorre a conclusão de que as políticas públicas no domínio da protecção civil<sup>6</sup> e da responsabilidade do Ministério da Administração Interna se encontram fortemente direccionadas para os incêndios florestais. Tal facto parece reflectir uma preocupação em reagir ao facto político que constitui a ocorrência desse flagelo, particularmente nos anos de 2003 e 2005. Cabe destacar que apenas em 2007, e como opção para o ano seguinte, se atribuiu ênfase a outras matérias, tendo o governo apresentado como medida na SCIE a implementação do Regulamento Geral de Segurança contra Incêndios em Edifícios.

A necessidade de avaliar um programa, o impacto de uma política pública ou de um serviço prestado pela administração pública, tem origem na crença, comum, de que o resultado destas acções, por parte dos decisores políticos, acarreta benefícios mensuráveis. Logo, pressupõe que os objectivos e metas a atingir sejam claros e que sejam objecto de avaliação, uma vez que actualmente a simples afirmação ou pressuposição de que dada medida terá sucesso já não se afigura viável.

No que se refere à metodologia orientadora da tomada de decisões pelo Ministério da Administração Interna e pelas grandes opções do plano, a preferência tem recaído sobre o método incremental<sup>7</sup>, segundo o qual as decisões são tomadas sobre o volume marginal de mudança que possa ocorrer de um ano para o outro, não sendo os interesses instalados em anos anteriores postos em causa. Segundo Trevisan e Bellen (2008), para além da necessidade de as avaliações das políticas públicas serem conduzidas por órgãos independentes em que a neutralidade é uma questão essencial, há que estabelecer, antes de tudo, critérios de avaliação, em torno dos quais deverá existir consenso no tocante aos aspectos metodológicos e

---

<sup>6</sup> Em 2003, data da fusão entre o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil, surgiu o conceito de protecção e socorro.

<sup>7</sup> É exemplo da aplicação deste método nas metas a atingir no que respeita à área ardida nos incêndios florestais.



conceptuais; “o que existe é um autêntico emaranhado conceitual”. Associado aos resultados obtidos, o princípio da *accountability* não pode ser reduzido apenas a questões técnicas, devendo responder pelos resultados obtidos num registo mais político, onde o problema da responsabilidade pela utilização de recursos públicos se relaciona mais com a cidadania e a responsabilidade política (Mozzicafreddo, 2003:4).

A responsabilidade como categoria central do sistema administrativo tem particular importância na dimensão institucional, entendida como responsabilidade política e administrativa face aos direitos de cidadania, na medida em que o poder do Estado, da autoridade administrativa deve justificar-se perante os cidadãos (Mozzicafreddo, 2003:6). A confiança nas políticas públicas passa por essa justificação e pela prestação de contas e transparência na utilização dos recursos públicos. Coicaud, convocado por Mozzicafreddo (2003:7) a este propósito, afirma que não pode haver responsabilidade da função sem sanção. Assim, para além da responsabilidade política há a considerar a responsabilidade política e administrativa da administração pública nas suas diferentes hierarquias, obrigando a que os actos do governo e da administração não deixem de estar sujeitos a uma sanção (administrativa ou penal).

A CRP, na sua Parte I, garante os direitos e deveres fundamentais do cidadão perante o Estado, estabelecendo-se uma relação biunívoca que parece contrariar o princípio acima mencionado relativamente à indissociabilidade entre função e sanção, na medida em que o Estado apresenta indicadores relativos ao domínio da regulação na protecção e socorro que revelam uma escassa aplicação dos mecanismos sancionatórios sobre os deveres que incidem sobre os cidadãos. Na sociedade moderna a interdependência dos sistemas e a diversidade das causas dos fenómenos sociais sustentam a indefinição da imputação de responsabilidades. Ademais, perante a expansão dos riscos e das incertezas sociais, a capacidade de gerir a conflitualidade de competência distributiva exige um compromisso e empenho por parte do Estado e da administração pública na sua função de socializar as incertezas e os riscos (Mozzicafreddo, 2003:13).

Será viável inculpar o Estado por uma inadequada análise dos riscos e incertezas associadas? Poderá ser uma realidade sancionar o Estado pela sua deficitária preparação e omissão do risco face à ocorrência de um acidente grave ou catástrofe? Qual o limite do papel do Estado na garantia da segurança de pessoas e bens?

## **Modelos de reforma na administração pública**

O “Estado eficiente” é actualmente um modelo que não só configura a modernização contínua da administração pública no mundo ocidental, como conduz à adopção de uma gestão de tipo empresarial na administração pública e a uma maior tendência para orientar a actuação administrativa de acordo com os resultados e os efeitos económicos no mercado. (Pitschas, 2003:31). No processo de passagem dessa acepção à mudança de paradigma, surgem três problemas estruturantes e assentes nas novas e velhas teorias de organizações, de Weber ao *New Public Management* até à denominada terceira via, o *New Public Service* entre a pura “economização” da função pública e a burocracia antiquada de Weber.

O primeiro consiste em saber como se irão solucionar as divergências entre o sistema administrativo moderno preconizado pela gestão empresarial e o Estado de Direito suportado na administração pública pelo modelo weberiano. O segundo diz respeito ao receio da adulteração de valores no interior das organizações, colocando a questão sobre se os novos burocratas possuirão realmente valores de liderança e gestão, como a transparência, a integridade e a honestidade para que lhes possam ser confiados bens, dinheiros e poderes públicos (Pitschas, 2003:32).

O terceiro problema exige uma resposta sobre o que representa, numa conjuntura actual marcada por uma evolução complexa da sociedade, o interesse público. Mozzicafreddo (2007:10) procura definir esse conceito efectuando uma analogia com o amor, referindo que ambos mudam segundo o tempo, o espaço e as circunstâncias. Associada a esta necessidade de definir o interesse público encontra-se a conveniência de se encontrar o modelo de Estado compatível pois o seu futuro tem óbvias consequências nas perspectivas de reforma da administração pública (Gomes, 2001:81).

A concepção tradicional do serviço público assegurado pelo Estado e executado pelos organismos públicos, locais ou centrais, assenta em características próprias, como a acessibilidade, normas e regras processuais, suporte financeiro, regularidade e qualidade. O redimensionamento do interesse público interliga-se com a modalidade em que é praticado – financiamento ou produção – e a definição de um núcleo duro do serviço público. Uma vez definido no seu todo ou em parte este núcleo duro e, delegadas ou contratualizadas diferentes formas de produção com o sector privado, mediante regulação pública, esta opção permitiria ao Estado recuperar recursos para novas funções mais necessárias e equitativas para assegurar a democraticidade do sistema político administrativo (Mozzicafreddo, 2007:34).

Compete sublinhar que o Estado democrático e constitucional que torna as acções governamentais dependentes dos princípios de justiça social, igualdade, transparência, liberdade, em relação à utilização arbitrária do poder e à corrupção, e neutralidade da administração estatal, i. e. o princípio da legalidade é a base constitucional e a linha de orientação de todas as acções administrativas (Pitschas, 2001:71) – permanece o ponto de referência em qualquer processo de modernização governamental e administrativo.

Por outro lado, deverá existir uma terceira via ou uma adequação de valores entre uma administração burocrática onde os valores éticos (integridade, equidade e justiça) e democráticos (representatividade e Estado de direito) predominem, e uma nova gestão pública de modelo empresarial onde a liderança e gestão assente na eficiência e eficácia. Essa adequação de valores ou uma nova categoria segundo Pitschas (2007:64), denominada “profissionalismo” no serviço público, significa, por um lado, um alto grau de competência na prestação de um serviço de qualidade. Por outro lado, o profissionalismo na administração pública inclui a responsabilidade pelo modo de conduta específico do sector público.

A finalidade da acção de um modelo burocrático e de um Estado Providência reduz-se ao cumprimento dos actos administrativos inerentes a uma administração pública hierarquizada sujeita a regras e procedimentos bem definidos. O sector público, enquanto instrumento do Estado, funciona segundo normas e lógicas políticas contraditórias resultantes dos factos políticos institucionais e sociais que caracterizam a complexidade do desenvolvimento social, que justificam que o sector público actue com uma racionalidade que transcende o seu fim (Mozzicafreddo, 2001:26).

Mozzicafreddo (2001:14) refere que importa observar que o desrespeito pela lei, a parcialidade dos actos, o incumprimento dos prazos, a redundância dos serviços e a subversão da lei pelo ritualismo do regulamento estão na base da desconfiança dos cidadãos e da descaracterização do modelo burocrático de organização e de aplicação da lei.

Os novos modelos de reforma que se perspectivam, inscrevendo-se numa lógica de mercado, centram-se nas organizações empresariais, residindo a sua racionalidade no respectivo fim, nas organizações, na resposta ao benefício e à rentabilidade particular das organizações.

No modelo de reforma associado a um novo conceito de Estado ou de governo, em governança, exige-se a definição de objectivos e metas a atingir. Assim, os conceitos do sector privado de eficácia e eficiência aplicam-se ao NPS e ao NPM. Se no primeiro modelo predomina a lógica do mercado e são contabilizados os conceitos de rentabilidade, eficácia e eficiência sob pena de o modelo não servir, no segundo caso a eficácia é (deve ser) apreciada

em função do grau de realização dos objectivos fixados pelos eleitos e não apenas em critérios de rentabilidade económica, e a eficiência associada ao mais baixo custo na prossecução dos objectivos definidos pelo poder político, sem degradação da qualidade das prestações (Gomes, 2007:45).

No quadro n.º2 sintetiza-se as características de um conjunto de elementos (Estado, governo, cidadania, interesse público, etc.) segundo os três modelos de administração pública acima referidos, designadamente o actual modelo burocrático e dois que prevêem a reforma do sistema administrativo público, com vista a explicitar as ideias base associadas a cada um deles.

	Modelo burocrático Weberiano	New Public Management	New Public Service
Modelo de Estado	Estado Providência	Estado Neo-Liberal e Regulador	Estado parceiro / Governança
Configuração da estrutura	Burocracia centralizada	Agências descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas
Configuração sistémica da organização	Funciona em sistema fechado	Aberta ao ambiente e em adaptação constante	Aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Administrados	Clientes	Cidadãos
Fonte da legitimidade	Baseada na regularidade dos processos	Eficácia, eficiência e rentabilidade dos processos	Na transparência dos processos e na participação dos cidadãos nos mesmos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços públicos	Orientados para o cumprimento de normas	Orientados para o cliente	Orientados para o cidadão
Papel do administrador público	Faz cumprir a lei	Fornecer serviços	Conciliação, mediação e arbitragem dos diferentes interesses
O que o cidadão quer dos serviços públicos	Cumprimento da lei e igualdade de tratamento	Bom serviço a baixo custo	Participação e envolvimento no processo
Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objectivo politicamente definido)	Comandar (agindo como catalisador para permitir a actuação das forças de mercado)	Servir (negociando e congregando interesses entre cidadãos e grupos)
Modo de condução da Administração Pública	Administração para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como um democracia
Concepção do interesse público	O interesse público é politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados

Quadro n.º 1.2. – Modelos de reforma da administração pública  
(Fonte: Cruz, 2008)

Pode depreender-se que o modelo weberiano assenta nos princípios burocráticos clássicos na procura da organização orientada para a neutralidade, competência profissional, equidade e justiça social, criada e mantida com vista a assegurar a prestação de contas aos eleitos e a correcta gestão de recursos públicos. O modelo oposto, o NPM fundamenta-se na lógica do mercado, na gestão empresarial direccionada para o consumidor, e encorajando a

assumir novos riscos na produção, desde que a qualidade do serviço ou a relação com os clientes seja melhorada.

Segundo Antunes (2007:406) as principais características do NPM podem resumir-se às seguintes: (i) orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes; (ii) esforços para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção; (iii) diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços; (iv) aceitação da independência organizacional de unidades administrativas (muitas vezes no quadro de acordos sobre os serviços e de envelopes orçamentais); (v) descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas das operacionais); (vi) introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (vg. *Benchmarking*, indicadores); (vii) integração de princípios de concorrência (vg. *contracting out*); (viii) flexibilização do emprego público.

Face ao exposto, deduz-se a oposição dos dois modelos de administração pública referidos, bem como a necessidade de se encontrar um novo registo que concilie o desejo do cliente em usufruir de um melhor serviço, a aspiração do contribuinte em pagar menos impostos e a salvaguarda dos direitos do cidadão.

Janet e Robert Denhardt (2003) reforçam a ideia de que a administração pública deve centrar-se e reconhecer de que o envolvimento efectivo do cidadão é um requisito fundamental e crítico para um governo democrático. Uma forte cidadania é importante e alcançável porque o comportamento humano não se limita exclusivamente ao seu próprio interesse, mas envolve valores, crenças e preocupação com o bem-estar do próximo. Neste sentido, será através do NPS que se pode verificar de forma mais realizada a partilha de valores e o interesse público através do diálogo com o envolvimento do cidadão.

## **Regulação**

É possível identificar um conjunto relativamente vasto de novos procedimentos de formulação do interesse público, ressaltando entre os mesmos a criação de novos e mais eficazes órgãos de regulação (Gomes, 2007:46). A globalização e a competitividade dos mercados obrigam a uma cooperação muito diversificada entre o Estado e a economia, não sendo surpreendente, assim, o aumento da regulação estatal.

A regulação suscita um interesse no âmbito da ciência política, mas também do ponto de vista organizativo, das ciências da administração e económica. Neste último ponto, o funcionamento da administração pública num Estado tendencialmente regulador (confinado

às funções ditas de soberania: representação externa, forças armadas, informações de segurança, investigação criminal e inspecção) exige uma administração minimamente consolidada e mais ou menos descentralizada capaz de acompanhar de perto desenvolvimentos relevantes.

A defesa do interesse nacional e do interesse público justifica a regulação na protecção e socorro que surge como um domínio inovador uma vez que é ambivalente, isto é, assume duas modalidades de regulação em simultâneo, a saber: (i) a regulação propriamente dita na sua vertente económica, isto é, relativa ao estabelecimento e implementação de regras para a actividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos; (ii) a regulação social, que tem finalidades exteriores à actividade económica, como a protecção ambiental, a segurança<sup>8</sup> e outros interesses dos consumidores (Moreira, 1997:34-39).

Por outro lado, a regulação na protecção e socorro (SCIE) surge como um facto com contornos de inovação, resultante da existência de problemas regulatórios latentes e com necessidade de resolução urgente. Julia Blacks (2005:4-7) refere que a inovação<sup>9</sup> na regulação deve ser concebida para ser usada em novas soluções visando resolver problemas antigos ou novas soluções para resolver novos problemas, mas não para apresentar soluções velhas para resolver problemas velhos.

Majone (1996:2) aborda a regulação social não a incluindo no movimento geral de desregulação (privatização de empresas públicas e liberalização de actividades e sectores económicos), mas considerando-a sim como outro meio de atingir os objectivos regulatórios relevantes identificados, a cumprir por métodos menos pesados e onerosos relativamente ao passado.

A regulação social envolvida exige cuidados acrescidos porque o domínio de intervenção ultrapassa a simples defesa do consumidor, podendo atingir um risco elevado na sociedade. Neste sentido, uma regulação adequada, eficaz, capaz de evitar falhas de mercado, mercado esse que é o cidadão, deve reflectir esses cuidados acrescidos. A este propósito e em analogia, Majone (1996:17) refere que as falhas de regulação assumem contornos de maior gravidade do que as de mercado, uma vez que poderão originar consequências mais nefastas.

---

<sup>8</sup> Particularizando, a segurança aqui com uma leitura de protecção de pessoas, bens, património e ambiente.

<sup>9</sup> Ao falar de inovação há que ter cuidado em distinguir o significado de invenção e inovação em regulação quando se chegar ao processo de avaliação, ou antes na identificação do sucesso ou fiasco na inovação. Ao falarmos de invenção estamos no campo das ideias, uma componente importante na inovação na regulação. Esta última implica um processo complexo que envolve a formulação, elaboração e operacionalização de uma política da qual se espera obter resultados.

Sendo que os instrumentos, autoridades e os tipos e formas a aplicar em matéria de regulação serão adiante objecto de abordagem, importa por ora efectuar duas referências neste domínio: (i) uma consentânea com o contexto actual em que Portugal se insere, nomeadamente uma Europa reguladora, (ii) uma outra respeitante à especificidade técnica da área a regular. Sobre a primeira, e citando Covas (2007:243), na regulação comunitária assiste-se a um novo estilo de regulação, em que a harmonização legislativa *ex-ante*, imposta por decisão burocrática, dá lugar à harmonização *ex-post*, gerada pelo mercado, por intermédio do reconhecimento mútuo. Sobre a segunda, de referir que alguns autores têm reflectido sobre o estabelecimento de uma regulação independente (a consubstanciar na criação de uma Autoridade Reguladora Independente para a protecção e socorro?). Moreira (1997:51) faz menção às actividades a regular que, pela sua natureza ou melindre, devem estar acima da luta partidária e da maioria governamental de cada momento.

Cumpre salientar um dos três princípios fundamentais na regulação que congregam consensos (ou apenas intenções) entre os dois maiores partidos políticos do comumente designado “bloco central” é que a função reguladora seja desgovernamentalizada. Deste modo, enquanto a esfera da política económica deve competir ao Parlamento e ao Governo, já a esfera da regulação administrativa e técnica (Marques e Moreira, 2003:75-76) também denominada de 2.º grau, relativa à implementação e supervisão das normas, deve relevar das competências das instâncias administrativas, atenta a sua maior imunidade a mudanças governamentais e/ou inerentes ao próprio ciclo político.

## **CAPÍTULO II- O risco e o mercado**

### **O risco**

#### **Antecedentes**

A descoberta do fogo, há 400 mil anos, constituiu uma inovação técnica de importância fulcral a todos os níveis para a evolução da Humanidade, o que aliás foi reconhecido em todas as grandes civilizações da história, como por exemplo a grega clássica, na qual foi conferida relevância mitológica àquele acto, através da representação de Prometeu roubando o fogo aos Deuses para o dar ao Homem. Por outro lado, foram desde logo compreendidos os riscos de destruição potencialmente gerados pela utilização humana do fogo, os quais agravaram os já existentes, inerentes à eclosão de catástrofes e ao próprio processo de evolução humana.

Em Portugal, segundo Castro e Abrantes (2004: 11-12) a primeira iniciativa de criar um serviço de prevenção e combate a incêndios remonta a 23 de Agosto de 1335, data de publicação por D. João I de uma Carta Régia decretando a implementação de medidas naquele domínio. Desde então, têm-se sucedido diversas experiências nesse quadro, através da instituição de diversos serviços<sup>1</sup> de combate a incêndios, de âmbito local e nacional, culminando, recentemente, com a criação de uma área especializada, nomeadamente a engenharia de segurança contra incêndio.

Efectuando uma análise aos registos<sup>2</sup> dos principais acidentes graves, catástrofes e calamidades considerados no Plano Nacional de Emergência, é possível verificar que de 1 de Novembro de 1755 (data de ocorrência do célebre terramoto desse ano) a 1 de Setembro de 1994, data da aprovação e promulgação do PNE, apenas constam 3 (três) registos de incêndios em edifícios, classificados como ocorrências significativas. Apenas a partir do

---

<sup>1</sup> O actual Sistema de Protecção Civil teve início em 1975 com a publicação do Decreto-lei n.º 78/75, de 22 de Fevereiro, que criou, sob a dependência do Ministério da Defesa Nacional, o Serviço Nacional de Protecção Civil, sendo confiadas à Comissão Instaladora desse Serviço as tarefas de organização da sua estrutura e regulamentação. Em 1979, foi criado pela Lei n.º 10/79, de 20 de Março, o Serviço Nacional de Bombeiros, com a finalidade de orientar, coordenar, fiscalizar e apoiar a actividade dos corpos de bombeiros e que foi alvo de sucessivas alterações legislativas. Somente em 1991, com a publicação da Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto (Lei de Bases da Protecção Civil), se procurou sistematizar a arquitectura legislativa dispersa e insuficiente, dando-se então início a uma outra fase, a relativa à implementação progressiva do Sistema. A fusão destes dois serviços verificou-se em 2003, com a publicação do Decreto-lei n.º 49/2003, de 25 de Março, que criou o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil. Uma nova alteração à Lei de Bases de Protecção Civil com a publicação da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, veio culminar na criação da actual Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), com a publicação do Decreto-lei n.º 75/07, de 29 de Março.

<sup>2</sup> Cfr. PNE, Vol. III, Avaliação de riscos e vulnerabilidades – Adenda A



incêndio do Chiado, deflagrado em 25 de Agosto de 1988, foram dados os primeiros passos efectivos para a regulamentação deste sector, tendo sido os primeiros diplomas nesse domínio publicados em 1989, ainda que já em 1978 uma Resolução de Conselho de Ministros de 26 de Abril atribuísse aos diversos ministérios existentes na altura a responsabilidade de publicarem despachos normativos visando medidas de segurança contra incêndios em edifícios. É nesta sequência, que surge em 2009 um novo regime jurídico para a segurança contra incêndios em edifícios.

Cabe referir que, à ausência de registos, acresce a inexistência de investigação<sup>3</sup> sobre as causas, danos e consequências de incêndios em edifícios e de elementos estatísticos, importantes para contribuir não só para a análise da dimensão e contornos das perdas, como também para os esforços de elaboração de novas medidas de prevenção a implementar. Apenas a partir de 2003, aquando da criação dos gabinetes de SCIE em cada um dos 18 distritos, foram surgindo registos sobre ocorrências relativas a incêndios urbanos ou incêndios em edifícios (quadro n.º 2.1.), contudo, sem um trabalho de investigação que permita identificar as causas dos incêndios.

Ano	Ocorrências	Feridos	Mortes
1998	9954	518	35
1999	10531	559	56
2000	10188	584	53
2001	9835	686	62
2002	9167	618	23
2003	9243	645	34
2004	9 719	766	48
2005	10 100	698	43
2006	8 745	694	29
2007	8575	810	39

Quadro n.º 2.1. – incêndios urbanos.

(Fonte: ANPC e Castro e Abrantes, 2004)

Tendo presente que na SCIE o risco da ocorrência de catástrofes representa um extremar de situações, importa debruçar a análise sobre o significado de catástrofe. A

<sup>3</sup> Em 1996, foi criada no antigo SNB a Divisão de Apoio Técnico e Investigação de Acidentes cujas atribuições consistiam em determinar a realização de inquéritos e peritagens e a investigação das circunstâncias em que ocorreram os acidentes (Portaria n.º 679-A/96, de 19 de Novembro e alínea a), artigo 25.º do Decreto-lei n.º 209/96, de 15 de Novembro) e que se extinguiu em 2003. Segundo Phillipps e McFadden (1984) a investigação sistemática das causas de um incêndio constitui uma actividade de elevada relevância, em que devem estar envolvidos os serviços nacionais de incêndios e de bombeiros. Compete assinalar que, actualmente, em Portugal, a Polícia Judiciária e a GNR/SEPNA efectuem a investigação das causas dos incêndios florestais.

legislação<sup>4</sup> portuguesa define esse evento como um ou uma série de acidentes graves susceptíveis de provocar elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afectando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em algumas áreas ou na totalidade do território nacional. No ponto de vista de Annie Cassegrain (2002:131), a definição de catástrofe resume-se a um sinistro com custos muito elevados, assentando na combinação de critérios de forte correlação (o somar dos riscos individuais), um custo global muito elevado e uma probabilidade baixa de ocorrência de um evento maléfico.

Segundo Mozzicafreddo (2003:9), os problemas resultantes de situações imprevistas, como é o caso de acidentes graves ocasionados por incêndios em edifícios, envolvendo incertezas e inseguranças dos cidadãos, não são novos na sociedade. Contudo, a sua visibilidade é hoje maior devido, sobretudo, à acumulação de situações de ruptura técnica e social, ao aumento de expectativas dos cidadãos e, ainda, à manifesta omissão política em implementar programas de manutenção dos equipamentos colectivos e de fiscalização das situações irregulares.

### **Conceito de risco**

O risco de incêndio em edifícios oferece-nos um exemplo especialmente interessante e paradigmático, numa era de modernização das sociedades, de como a industrialização e os seus impactes sobre o meio natural gerou um paradoxo: a transformação do Homem na principal vítima da sua própria evolução (Beck, 1998:10). Giddens (1998:27) acrescenta que importa perceber que as tentativas de “colonizar” o futuro potenciarão de forma progressiva resultados imprevisíveis. Segundo Beck, esta prática é geradora de incertezas, no que apelidada de “*manufactured uncertainty*”. Acrescenta este autor existir uma irresponsabilidade organizada por parte das instituições da sociedade moderna que, embora conheçam a inevitabilidade da ocorrência de catástrofes decorrentes das suas práticas, adiam os mecanismos preventivos das mesmas.

Esta ideia de irresponsabilidade organizada adequa-se aos princípios subjacentes ao antigo conceito de risco de incêndio em edifícios que recebem público, reflectindo a inexistência de qualquer supervisão neste domínio, uma negligência em relação à ocorrência desse tipo de evento. Esta situação levanta uma série de questões, a saber: (i) a quem atribuir responsabilidades; (ii) se deveria a ciência prever, através de cálculos matemáticos e

---

<sup>4</sup> Artigo 3.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho (Lei de Bases da Protecção Civil)

probabilísticos o momento de ocorrência de um acidente grave ou catástrofe; (iii) se a tecnologia deveria criar e implementar equipamentos mais eficazes de prevenção e combate a incêndios; (iv) se os cidadãos, conhecendo e aplicando os princípios de prevenção associados a este risco, deveriam assumir a sua quota-parte no mesmo; (v) se os políticos e governantes terão tomado as decisões correctas, para assegurar uma regulação eficaz; (vi) qual o papel e a responsabilidade de cidadãos, governo, Estado e que quota-parte de responsabilidade se pode atribuir a cada um dos actores implicados.

Respondendo à primeira questão, Beck (1998:15) afirma que os riscos são “*nobody’s responsibility*” e relembra Hannah Arendt ao afirmar que “*nobody rule*” é a forma mais tirânica de todas as formas de poder, uma vez que não se pode encontrar o responsável, sendo a responsabilidade inimputável.

Segundo Gonçalves (2007:11) o conceito etimológico de risco consiste na possibilidade de ocorrência de um evento de consequências nefastas e que, em rigor, só estaremos perante um risco quando os factores do mal em si e os seus efeitos sejam relativamente compreendidos (casos, por exemplo, do consumo do tabaco ou da poluição do ar pelas dioxinas). A incerteza associada ao risco está relacionada com os mecanismos que estão na origem dos factores de risco, a ligação entre as causas e as consequências, às condições ou ao momento de ocorrência.

Mas as sociedades actuais são confrontadas com velhos e “novos riscos” (Gonçalves, 2007) que apresentam, simultaneamente, características comuns e diferenciadoras. Michel Matheau (2003:29) identifica algumas das singularidades típicas dos novos riscos de base tecnológica, a saber: (i) insuficiente conhecimento científico no momento em que a ameaça é concretizada; (ii) controvérsias na análise entre os peritos; (iii) gestão e comunicação do risco; (iv) existência de um ambiente durável de conflito e de crise, quando o poder público ou autoridade se confronta com o problema; (v) sentimento generalizado de que os procedimentos e as decisões tomadas para fazer frente à situação podem não ser as correctas; (vi) dificuldade em delimitar e assumir as responsabilidades em caso de perdas e danos. De assinalar que o risco de incêndio em edifícios apresenta facetas que o aproximam quer dos riscos tradicionais, mais previsíveis, quer dos “novos riscos”.

Ao generalizar o conceito de risco, importa considerar a situação de crise que este pode gerar em termos temporais e de intensidade, desde o momento da ocorrência que o risco despoletou, até ao final do ciclo da crise propriamente dita. Deste modo, tomando a crise por referência e comparando o risco em análise nesta tese “o risco de incêndio em edifícios” e a natureza dos “novos riscos” citados anteriormente, há lugar para uma diferenciação. Assim,

num incêndio a crise decorre entre o propagar do fogo e a sua extinção, restringindo-se a soluções pontuais para danos pessoais e materiais, enquanto no caso relativo aos “novos riscos”, ela tende a prolongar-se no tempo, com graus de adequação em crescendo, devido à incerteza existente sobre alguns dos novos riscos. Dir-se-ia que o risco de incêndio não reúne algumas das características dos “novos riscos”, designadamente a incerteza e a susceptibilidade de controvérsia. Neste âmbito, não será um “novo risco” mas um risco “tradicional” cujas causas e consequências são relativamente bem conhecidas – logo mais controláveis e susceptíveis de ser prevenidas.

Compete salientar que os “novos riscos” validam diferentes consequências, como por exemplo a radioactividade latente no urânio empobrecido, a co-incineração, a BSE, o SIDA, etc., aos quais são inerentes diferentes situações de crise, diferentes actores e meios de combate.

Em matéria de risco de incêndio, cumpre referir ainda que as causas dessa ocorrência são várias, mas a grande maioria resulta da actividade humana, uma vez que os incêndios provocados por causas naturais são pouco frequentes, circunscrevendo-se ao grupo de incêndios ao ar livre, nomeadamente, os incêndios florestais provocados por descargas atmosféricas ou outras. De entre as causas humanas, o descuido ou negligência, o desconhecimento e o fogo posto (origem criminosa) são as que estão referenciadas nos incêndios em edifícios (Castro e Abrantes, 2005:15-19). O risco de incêndio manifesta-se de diversas formas, sendo necessário tipificá-lo segundo alguns critérios considerados essenciais para o seu entendimento, a saber; (i) a gestão do risco e a sua comunicação; (ii) o tipo de ambiente (local) onde se verificou o incêndio; (iii) os tipos de combustíveis envolvidos; (iv) as causas de incêndio; (v) as consequências do incêndio (Castro e Abrantes, 2005:13).

A abordagem ao risco pode ainda ser feita numa perspectiva puramente económica e segundo uma consciência moral a ele associada, em particular no que respeita a riscos considerados de maior gravidade. Deste modo e segundo Michel Matheau (2003:36), dois caminhos se apresentam: (i) o primeiro invoca o princípio da prevenção que justifica que as autoridades públicas tomem medidas proporcionais aos custos económicos inerentes a essas medidas (encontrando um balanço positivo entre custo/vantagens); (ii) o segundo tem em consideração a eventualidade da ocorrência de uma catástrofe, parecendo pois mais adequado ao caso do risco de incêndio em edifícios.

## **O princípio da precaução e a prevenção e o risco de incêndio**

Embora no Tratado de Amesterdão (art.º 174.º) o princípio da precaução seja apenas expressamente referido no domínio do ambiente, o seu âmbito de aplicação é muito mais vasto, considerando a Comissão Europeia que este princípio é de aplicação geral e que deve ser implementado tendo em consideração os domínios da protecção do ambiente, da saúde das pessoas e dos animais bem como da protecção vegetal (CE, 2000:11).

Não obstante o risco de incêndio em edifícios ser distinto dos “novos riscos”, justifica-se o recurso a uma estrutura de análise de riscos semelhante à regulação do risco defendida por Gonçalves (2007), que importa seguir, desmultiplicada em: avaliação, gestão e comunicação de riscos. Uma estrutura de análise do risco semelhante aos novos riscos é importante porque pode permitir aperfeiçoar os comportamentos de prevenção em diferentes domínios (do dono do edifício ao cidadão utilizador) e as estratégias e mecanismos últimos de combate ao incêndio.

Perante as dúvidas da ciência no que respeita aos novos riscos, a atitude dos poderes públicos tem reflectido precaução, na medida em que pese embora haja consciência da possibilidade de ocorrência de um evento grave e perigoso, desconhece-se os mecanismos deste mal ou os impactes que podem provocar, não sendo possível adoptar uma decisão segura sobre a estratégia tendente a combater ou a anular esse mesmo mal. A este propósito, tomamos como exemplo o caso da co-incineração, no qual a aplicação do princípio da precaução, segundo alguns críticos, implicaria rejeitar esse tipo de actividade.

Em contraponto à situação anterior e perante o risco de incêndio em edifícios, o factor “incerteza” caracteriza-se de modo distinto, já que o intervalo de confiança entre a probabilidade de ocorrência e a gravidade do impacto potencial permite-nos ter comportamentos de prevenção mais adequados. Neste contexto, cabe referir que a prevenção pressupõe que o conhecimento dos impactes de produtos ou actividades sobre o ambiente assenta em certezas e provas (Gonçalves, 2007:146). Deste modo, os poderes públicos podem dimensionar as intervenções destinadas a limitar o risco, em função do cálculo de utilidade e do grau de aversão que a sociedade possui sobre este tipo de risco.

As medidas de prevenção a implementar abrangem o cumprimento das regras em vigor que incluem o licenciamento, a consequente execução do projecto de segurança contra incêndio, o que valida a instalação de equipamentos de combate a incêndio, planos e procedimentos de emergência, fiscalização regular da manutenção das condições de segurança dos espaços, formação de pessoal técnico, sensibilização e informação do cidadão para uma formação crítica sobre as condições de segurança existentes nos edifícios.

## **A avaliação do risco**

Segundo diversos autores a ciência assume um papel fundamental na avaliação do risco, contribuindo com resultados que implicam a constante revisão dessa avaliação, permitindo reduzir a incerteza que surge associada a um agregado de factores contextuais (naturais, humanos e sociais), ainda que persistam consideráveis margens de ignorância sobre os fenómenos a avaliar. Assim e tendo presente a indissociabilidade entre novos riscos e sua respectiva incerteza ao longo do tempo, a gestão da crise é contínua. Compete sublinhar que, no caso do risco de incêndio em edifícios, a gestão do risco considera três momentos, o licenciamento, a utilização do edifício e a ocorrência do acidente grave: o incêndio.

Podemos extrapolar para a SCIE as concepções de Alain Ayong (2002:79) segundo o qual a incerteza considerada não é objecto de um estudo probabilístico uma vez que se verifica a ausência de frequências observáveis, gerando-se dois tipos de incertezas: o risco (no sentido do acaso...) e a incerteza propriamente dita. Desta forma, verifica-se a existência de risco somente quando uma incerteza é alvo de um estudo probabilístico (as frequências são observáveis). No caso contrário, mantém-se a incerteza, porque não há frequências observáveis.

Analisando o caso português, não se afigura existirem registos suficientes para um estudo fidedigno de cálculo de probabilidades, não obstante o facto de a entidade competente nessa matéria, a ANPC, ter vindo progressivamente a dedicar maior atenção à questão do registo de ocorrências desde a sua criação em 2003, como resultado da fusão entre o SNPC e o SNB. Como atrás mencionado, cabe referir que esse registo se iniciou de forma incipiente a partir da deflagração do incêndio do Chiado.

Na óptica da protecção e socorro em que se insere a SCIE, a abordagem efectuada no PNE (PNE-Vol. III, 1994:1) sobre a avaliação de riscos e vulnerabilidades explicita dois objectivos, a saber: (i) identificar os riscos de origem natural ou tecnológica provocados pelo Homem com probabilidade de ocorrência significativa no território nacional, de que podem resultar acidentes graves, catástrofes ou calamidades<sup>5</sup> que afectem populações, património edificado, ambiente e actividades socioeconómicas; (ii) analisar as causas desses eventos e avaliar as suas consequências, com vista a contribuir para a definição de cenários de acidentes, e formular medidas destinadas à redução dos riscos e melhor adequação das estratégias de intervenção destinadas a minimizar as consequências da sua ocorrência.

---

<sup>5</sup> A actual Lei de Bases de Protecção Civil apenas considera os conceitos de acidente grave e catástrofe (Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho)

Dessa forma, a identificação e a avaliação de riscos, para além do estudo das causas e consequências de eventuais acidentes, são funções enunciadas no documento estratégico nacional e que seguem as linhas orientadoras do princípio da prevenção: avaliação, gestão e comunicação do risco, cabendo dedicar em seguida a nossa atenção sobre estes dois últimos vectores.

### **A gestão do risco**

A gestão do risco é uma das fases da regulação do risco, que segundo Gonçalves (2007:139), consiste numa forma de intervenção estatal tendo em vista o controlo das consequências potencialmente adversas que podem resultar de uma dada actividade ou produto para a saúde pública, o ambiente ou, de uma forma mais geral, a segurança das pessoas. A regulação, que implica regularidade, continuidade e obediência a regras, pode justificar na SCIE a verificação do cumprimento dessas mesmas regras por todos os intervenientes no processo; (i) os agentes económicos; (ii) os projectistas de edifícios e de SCIE; (iii) os empreiteiros ou instaladores de equipamentos de SCIE; (iv) as seguradoras; (v) os cidadãos.

A gestão do risco de SCIE é efectuada a título preventivo pela via da definição e da aplicação de normas que visam evitar ou minimizar potenciais ocorrências futuras susceptíveis de comportar consequências gravosas e eventualmente irreversíveis. Nos novos riscos cumpre-se um ciclo desde a emergência dos primeiros sinais de risco, a construção de respostas ao risco, passando pela sua circulação por diversas instâncias: comunidade científica, administração pública e espaços de debate (Gonçalves, 2007:16), enquanto no risco de incêndio em edifícios há intermitências e omissões no percurso e a possibilidade de um pico final indesejável com a ocorrência do incêndio.

Philippe Le Lourd (2002:135-136) identifica outros aspectos do enquadramento na gestão do risco que podem adequar-se ao risco de incêndio em edifícios, a saber: (i) a aplicação de regras relativas à responsabilidade, isto é, elucidar ou ter em consideração as consequências de determinados comportamentos que podem afectar outros indivíduos; (ii) a pesquisa e a difusão da informação disponível capaz de melhorar a sensibilidade de cada um face às consequências da ocorrência de um incêndio; (iii) a obrigatoriedade de os titulares ou exploradores de edifícios segurarem todo o contexto em que se insere o imóvel; (iv) a regulação a favor da protecção contra o risco.

Uma abordagem mais pragmática e defendida por Sylviane Gastaldo (2002:116) entende que, perante situações de incerteza, a intervenção estatal pode enquadrar-se nas seguintes medidas: (i) aguardar; (ii) alertar e informar a população; (iii) desenvolver e enquadrar as pesquisas e estudos efectuados; (iv) restringir a utilização de determinados produtos; (v) interditar.

Convém citar que no documento de referência na doutrina de protecção civil (PNE – Vol I, 1994:34-36) o conceito de actuação perante um acidente grave ou catástrofe está tipificado em três fases - antes, durante e após a emergência. Em analogia com a gestão do risco em análise podemos identificar o momento “antes” como o fundamental, em que se insere grande parte da regulação de risco, a prevenção, na medida em que na fase “durante”, perante a ocorrência de um incêndio, as possibilidades de eliminar ou reduzir as consequências desse evento são reduzidas, podendo daí inferir-se que teve lugar uma má gestão do risco.

Em matéria de gestão do risco, pode falar-se em hierarquização do mesmo tendo como objectivo efectivar uma sua melhor gestão. Na SCIE é possível proceder à hierarquização do risco logo na fase do projecto do edifício, bem como, durante a vida útil do mesmo, por intermédio de: (i) classificação dos edifícios segundo a sua utilização (cálculo do efectivo); (ii) classificação em categorias de risco segundo a sua dimensão (altura, área, volumetria, ocupação); (iii) classificação dos locais de risco no edifício (cozinhas, casas de máquinas, postos e quadros de electricidade, armazenamento de substâncias tóxicas e outras, etc); (iv) definição de perigosidade atípica (situações de excepção). De referir que o risco pode ser confrontado com estratégias opostas de diferentes actores, com concepções e interpretações diferentes do risco, pese embora possa ser mais ou menos plausível, mais ou menos redutível e mais ou menos observável.

Esta hierarquização dos riscos a que chamamos de “física” irá permitir estudar e adequar as medidas de auto protecção, passivas ou activas, que deverão ser contempladas na comunicação do risco que é necessária efectuar ao público-alvo. De uma maneira geral, os conflitos de interesses e as diferentes interpretações do risco encontram-se, segundo Sylviane Gastaldo (2002:124), no cidadão, nos peritos e nos meios de comunicação social, pelo que a racionalização das escolhas públicas na hierarquização do risco se torna muito difícil, independentemente desse processo de prioritarização que é imposto.



## A comunicação do risco

A comunicação do risco insere-se no quadro da comunicação pública, na perspectiva de que o regulador é o responsável por todo o processo inerente a esse contexto. O domínio da comunicação pública define-se pela legitimidade do interesse geral acompanhando a aplicação de uma regra, o desenrolar de um procedimento, a elaboração de uma decisão. Segundo Zémor (1995:5) é a comunicação formal que força a mudança e a partilha de informações de utilidade pública, tendo em vista a manutenção da ligação social, sobre a qual possuem responsabilidade as instituições públicas ou as organizações investidas em missões de defesa do interesse colectivo.

Em termos genéricos, a comunicação implica um emissor, um canal, uma mensagem, um receptor, uma relação entre emissor e receptor, um efeito, um contexto em que a comunicação ocorre e um patamar de informação, em que as mensagens referem os acontecimentos. A fórmula ou o modelo clássico de Lasswell (McQuail e Windahl, 1993:13-15), a partir do qual outros modelos se foram desenvolvendo permite ilustrar o modo como se processa a comunicação do risco na SCIE.

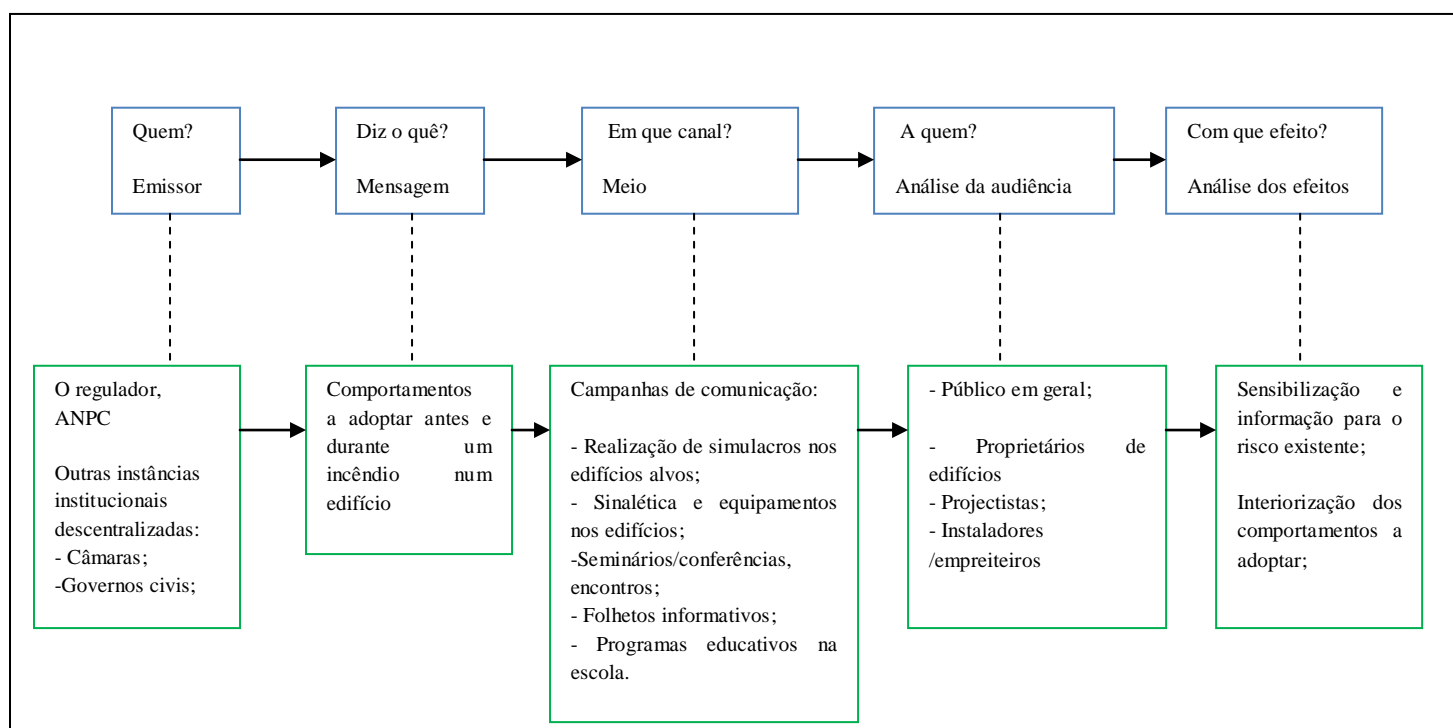


Figura n.º 2.1. – A fórmula de Lasswell na SCIE.

Na perspectiva de como se processa a interacção da comunicação de risco na SCIE, identificamos um emissor, o Estado, através do regulador, a ANPC<sup>6</sup> e diferentes receptores anteriormente identificados, designadamente, o proprietário ou explorador do edifício, os projectistas de projectos de SCIE, os empreiteiros e instaladores de equipamentos de SCI e o cidadão. À hierarquização física do risco há ainda a acrescentar a hierarquização e a adequação na comunicação do risco, aos diferentes receptores. A Comissão Europeia recomenda que o público em geral seja informado acerca do risco de incêndio, particularmente no referente ao comportamento de certos materiais face aos meios imediatamente disponíveis para uma primeira intervenção, através de campanhas de informação levadas a efeito em escolas, cinemas, locais com grandes concentrações de pessoas, nas fábricas aos seus trabalhadores e na comunicação social (CEC, 1984:418).

O conteúdo da mensagem da comunicação pública<sup>7</sup> direccionada para o público reflecte objectivos de regulação, protecção ou de antecipação, nomeadamente, as medidas de autoprotecção adequadas à situação, à tipologia do edifício e que podem estar incluídas, de forma estruturante, nos programas de ensino de diversos graus ou, de uma forma conjuntural, através de campanhas de comunicação que tomam diversas formas.

Para além desta situação, acresce a relevância da informação existente no local de risco, através de sinalética adequada (indicação das saídas de emergência, localização de extintores, botoneiras de alarme, etc.) e sinais de alarme (sonoros e visuais), para além da realização de simulacros de incêndios onde são testados os procedimentos que o cidadão deve adoptar numa situação de risco iminente. Na perspectiva de mudança do receptor na comunicação em que este não é o cidadão que circula num edifício que recebe público, mas os outros intervenientes no processo – projectistas, instaladores/empreiteiros e seguradoras -, a comunicação do risco estabelece-se no âmbito da regulação através da elaboração e cumprimentos das regras e normas estabelecidas *ex-ante* para vigorarem na origem ou nascimento do risco, isto é na edificação e licenciamento do edifício.

A natureza dinâmica da comunicação também se reflecte na comunicação do risco, podendo encontrar-se analogias desta comunicação com o modelo helicoidal de Dance (McQuail, 1993:21), em que o processo de comunicação pública, à semelhança de todos os outros processos sociais, contém elementos e estabelece relações e ambientes que estão continuamente em mudança. Transpondo esse processo para a comunicação do risco, observa-

---

<sup>6</sup> Não considerada neste processo comunicacional a ASAE, com competências reguladoras no domínio do comércio de equipamentos.

<sup>7</sup> Cfr. Artigo 7.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho (Lei de Bases de Protecção Civil)

se face à permanente mudança<sup>8</sup> do público-alvo e dos edifícios ao longo do tempo, uma necessidade de renovação do conhecimento do risco e dos mecanismos de auto-protecção.

Cabe ainda referir que a intervenção dos órgãos de comunicação social no quadro da comunicação de risco no domínio em estudo só se verifica durante e após o acidente, limitando-se ao âmbito informativo e não formativo, não atribuindo a importância necessária aos mecanismos de prevenção que devem ser implementados na gestão deste risco.

## **Responsabilidade**

Por vezes, têm lugar debates públicos sobre esta problemática, os quais são acompanhados de exigência de prevenção de eventuais danos, particularmente aqueles que são irreversíveis ou que possuem uma dimensão elevada. O seu *timing* de realização verifica-se normalmente a posteriori da ocorrência de um acidente<sup>9</sup> grave em que o risco foi negligenciado.

Esta situação interliga-se com o entendimento de Annie Cassegrain (2002:95), que afirma que certas formas de risco, uma vez toleradas como uma fatalidade cruel, mas aceitáveis como contrapartida do progresso, são hoje rejeitadas em nome de uma exigência colectiva de segurança ou da defesa de um património ecológico. Esta exigência envolve responsabilidades objectivas (em que o seu fundamento está alicerçado no conhecimento e assumpção do risco) e também subjectivas (a falta, o acaso, a ocorrência do inesperado). A inserção de um risco na sociedade em função de uma qualquer actividade económica cria uma responsabilidade que não é apenas um problema moral de apreciação da conduta humana, mas também um problema científico de casualidade.

No que respeita a edifícios visitados por amplos públicos, e que se revestem de tipologias diversas em função da actividade económica associada (recintos de espectáculos, centros comerciais, etc.), a responsabilidade é partilhada entre o agente económico e o Estado, definindo e estabelecendo este, as regras de funcionamento da actividade e, conseqüentemente do edifício e do agente. A estes dois intervenientes acresce um terceiro, as seguradoras, que também pode partilhar a responsabilidade nos danos verificados, mediante uma contratualização mutualista prévia. Afigura-se que uma regulação mais forte deste sector

---

<sup>8</sup> Seria interessante dispor de dados capazes de estimar o número de edifícios visitados pelo cidadão na sua área de residência, ou não, durante o ciclo de vida activa ou com autonomia, de modo a poder direccionar-se a comunicação do risco neste domínio da segurança contra incêndios.

<sup>9</sup> Entre outros, a queda da ponte Entre-os-Rios em 5 de Março de 2001 veio colocar a nu a situação da verificação das condições de segurança das obras de arte; o incêndio em 16 de Abril de 1997 na discoteca em Amarante (de origem criminosa) veio confirmar as condições de segurança inexistentes naquele espaço público.

poderá reduzir o recurso aos tribunais, agilizando o processo de tomada de uma decisão judicial na eventualidade de um incêndio em edifício, particularmente no que se refere à responsabilização, penalização e indemnização dos prejuízos.

Neste domínio, compete ao Estado: (i) a definição de regras respeitantes à responsabilidade; (ii) à procura e divulgação da informação; (iii) à regulamentação no âmbito do risco (a prevenção); (iv) à obrigação de o agente celebrar contratos de seguro. A intervenção do Estado (Mozzicafreddo, 2003:7) na fiscalização do cumprimento das normas de SCIE, sancionando a infracção, constitui uma possibilidade na perspectiva de minimizar o risco de incêndio.

Por análise dos elementos fornecidos pelo regulador, a ANPC, que tem responsabilidades no cumprimento da lei (supervisão) verifica-se uma ausência de fiscalização das condições de manutenção e segurança do parque edificado que recebe público, após o seu licenciamento e durante a sua vida útil (quadro n.º 2.2. e 2.3.).

Ano	Tipo de inspecções	Realizadas	Autos Notícia
2007	Ordinárias	8	0
	Extraordinárias	-	0
	Seguimento	-	0
	Totais	-	0
2008	Ordinárias	4	0
	Extraordinárias	9	7
	Seguimento	14	11
	Totais	27	18

Quadro n.º 2.2. – Inspeções efectuadas na SCIE

(Fonte: ANPC)

CDOS		Aveiro	Braga	Bragança	Beja	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Lisboa	Portalegre	Porto	Santarém	Setúbal	Viana Castelo	Vila Real	Viseu		
Autos de Notícia	Anos	1999	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		2004	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2005	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2006	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2007	-	-	-	-	-	-	-	11	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Quadro n.º 2.3. – Inspeções efectuadas na SCIE por distrito

(Fonte: ANPC)

Por outro lado, a fiscalização na SCIE, que implica a realização, no âmbito do processo de licenciamento, de uma vistoria ao edifício a licenciar, regista valores distintos dos referidos anteriormente, num período similar, podendo daqui inferir-se a intervenção do regulador no domínio da prevenção com uma intervenção *ex-ante*. (quadro n.º 2.4.). O regulador assume a responsabilidade de fazer cumprir a lei (mecanismos de prevenção).

CDOS Comandos Distritais de Operações de Socorro	Anos			
	2004	2005	2006	2007
Aveiro	486	532	671	940
Braga	546	621	911	1126
Bragança	117	135	137	145
Beja	135	222	246	279
Castelo Branco	-	164	224	302
Coimbra	961	667	704	758
Évora	104	92	133	209
Faro	161	338	398	688
Guarda	183	209	260	357
Leiria	424	437	488	509
Lisboa	439	631	578	814
Portalegre	121	215	232	239
Porto	885	1034	845	863
Santarém	170	268	506	681
Setúbal	130	750	856	979
Viana do Castelo	215	203	257	237
Vila Real	165	176	221	298
Viseu	522	447	573	608
Totais	5764	7141	8140	10032

Quadro n.º 2.4. – Vistorias na SCIE (Fonte: ANPC)

Nota. Em Lisboa e Porto cidade a apreciação de PSCIE é atribuição dos respectivos Corpos de Bombeiros Sapadores

A inspecção na SCIE é efectuada para a verificação da implementação do projecto de SCIE e a manutenção e a organização da segurança, sendo que em poder do projecto aprovado, se parte para a operação de vistoria a todo o edifício. O quadro n.º 2.5. enuncia os procedimentos tipo de uma inspecção.

Tipologia de procedimentos	Designação
Procedimentos administrativos	Identificação dos proprietários/exploradores do edifício Projecto de SCIE e/ou certificado de conformidade Plano de emergência/prevenção/procedimentos de emergência Formação do pessoal do estabelecimento em situação de emergência
Verificação das condições de projecto	Caminhos de evacuação Compartimentação corta-fogo: portas corta-fogo, selagem de tubagens Sinalética de emergência foto luminescente: plantas de evacuação, sinais de evacuação Meios de extinção de incêndio (extintores e redes armadas)
Execução de testes	Sistema de alarme e detecção de incêndio (SADI): botoneiras de alarme, detectores, ascensores, portas de emergência, avisadores luminosos de alarme de incêndio Corte de energia eléctrica: iluminação de emergência, geradores de emergência Sistema de desenfumagem Rede de incêndio armada (carretéis) Bocas-de-incêndio exteriores

Quadro n.º 2.5. – Tipologia de inspeções efectuadas na SCIE

(Fonte: ANPC)

### **Perspectiva social do risco**

O risco de incêndio em edifícios cruza-se com duas variáveis de segurança, designadamente, a prevenção e precaução e impõe a implementação de medidas preventivas a custos suportáveis, na perspectiva de considerar sempre a possibilidade de ocorrência de um incêndio. A existência de diferentes abordagens em matéria de resposta ao risco parece prender-se com a diversidade de comportamentos e percepções humanos em relação ao risco, aceitando a maior parte dos indivíduos correr riscos de probabilidade relativamente elevada de ocorrência, enquanto outros possuem conceitos consolidados de segurança e incorrem em riscos menores.

Paralelamente, se estas atitudes do ponto de vista dos cientistas, economistas ou peritos são consideradas irracionais, no entendimento da psicologia social elas são orientadas por uma racionalidade. Neste sentido, as “boas” razões não serão necessariamente as razões “certas” dos peritos, logo as autoridades públicas serão obrigadas a considerá-las e a compreendê-las, porque é sua missão lidar com os riscos e com as crises despoletadas por estes, ou deles directamente resultantes.

No quadro do risco de incêndio em edifícios temos de compreender os dois lados do problema. Por um lado a necessidade de adoptar medidas preventivas (informação, comunicação do risco, formação, equipamentos técnicos, etc.), e por outro, a percepção irracional de que um incêndio num edifício nunca ocorre ou é difícil de ocorrer e que, a suceder origina, provavelmente, uma catástrofe de dimensões elevadas. Giddens (1998:29)

afirma, relativamente aos “novos riscos” que estes podem ser subestimados, uma vez que gestos benignos ou inovações podem gerar posteriormente situações mais graves. Esta interpretação pode considerar-se válida na SCIE, subestimando-se ou ignorando-se o risco de incêndio por parte do cidadão e do agente económico. Este último, no âmbito da regulação do risco, cumpre as obrigações associadas ao seguro do edifício, através de todo o processo de licenciamento, havendo indicadores de que poderá ser menos rigoroso na manutenção e organização da segurança do edifício que explora.

Sobre esta temática diz-nos Bernard Gilbert (2002:42) que o risco de incêndio em edifícios, não sendo um “novo risco”<sup>10</sup> e podendo ser catalogado dentro dos tradicionais riscos tecnológicos, outrora responsáveis por acidentes graves (ou catástrofes), origina uma acumulação de problemas sociais, técnicos e políticos que, para serem dominados e controlados, requerem uma estratégia de actuação e de comunicação global.

Se nos novos riscos podemos destrinçar a representação da percepção de um risco, no risco em análise essa situação pode não se colocar, dificultando o processo de comunicação ou de minimização do risco. Por percepção de um risco entende-se a apreensão, de modo activo, da situação em causa, sustentada num conhecimento prático e coerente, enquanto que, por oposição, a representação pode não resultar necessariamente de uma aproximação ou experiência prática. Os exemplos de riscos inerentes ao vírus HIV e ao acidente de automóvel explicam o reforço da percepção do risco assente em vivências práticas permanentes em detrimento da representação desse risco.

### **Perspectiva económica do risco**

Na sequência da revolução industrial, a sociedade actual assistiu a uma dupla evolução, quer em termos de inovação tecnológica e científica - que permitiu um enriquecimento notável sem precedentes ao dobrar o século XX -, quer no referente a um aumento proporcional do risco inerente a esse desenvolvimento. No contexto de uma economia global, o desenvolvimento e o risco são indissociáveis e podem ser analisados segundo duas perspectivas, a saber: (i) a procura e o desenvolvimento de benefícios económicos em diferentes domínios; (ii) o risco inerente ao desafio de novos projectos, com a eventual e consequente perda em recursos humanos e materiais, resultantes dessas mesmas actividades.

---

<sup>10</sup> O risco de incêndio em edifícios não apresenta as características dos novos riscos que, segundo Gonçalves (2007: 12) resultam de processos complexos e muitas vezes processos de decisão sociais, económicos e políticos cujas consequências são dificilmente compreensíveis e controláveis.

A análise de risco é sempre considerada através de um exame económico de um qualquer investimento, actividade, de âmbito exclusivamente financeiro, tecnológico ou social. Assim, em qualquer projecto económico, são considerados aspectos essenciais como o risco aceitável e optimizado, bem como a análise custo/benefício em consonância com o cálculo de probabilidades. Nesta perspectiva, um ponto fundamental pode retirar-se para a análise do risco em estudo – o risco de incêndio em edifícios – a aversão pela ambiguidade, em que os agentes económicos preferem as situações onde os riscos estão identificados e quantificados àquelas em que não dispõem de elementos significativos.

Desse modo, o agente económico verifica, ao investir em determinado projecto em que a SCIE está presente e, independentemente da análise efectuada ao risco de incêndio, que os mecanismos de prevenção impostos pelo regulador garantem alguma segurança ao investimento a efectuar, contrapondo-se à incerteza. Em sentido oposto, um investimento, por exemplo, na produção florestal onde o risco de incêndio florestal existe, a margem de segurança do investidor parece ser menor face à dificuldade em encontrar e concentrar mecanismos de prevenção eficazes e à dependência de terceiros na gestão do risco.

Importa referir que os custos inerentes aos incêndios estão identificados, de acordo com o Centre National de Prevention et de Protection francês: (i) perdas directas no incêndio, 30%; (ii) perdas indirectas no incêndio, 5%; (iii) perdas humanas, mortos e feridos, 5%; (iv) custos financeiros e administrativos com seguros, 15%; (v) custos com intervenção dos bombeiros, 15%; (vi) custos de prevenção nos edifícios, 30% (CEC, 1984:404).



## CAPÍTULO II – O risco e o mercado

### O Mercado

#### Enquadramento

O mercado abrangido pela SCIE enquadra-se no sector do imobiliário e construção, num subsector que congrega as empresas com habilitação na 8.<sup>a</sup> subcategoria – Sistemas de extinção de incêndios, segurança e detecção – da 4.<sup>a</sup> categoria – Instalações eléctricas e mecânicas, segundo as qualificações previstas na legislação referente aos alvarás de construção<sup>1</sup> civil. Dentro deste enquadramento legislativo há que dividir<sup>2</sup> o mercado nos seguintes sectores:

- (i) Protecção activa contra incêndio – equipamentos, de funcionamento automático ou não, instalados em edifícios ou viaturas de combate a incêndio que actuam directamente sobre o fogo tendo em vista a sua extinção (equipamentos e sistemas de combate a incêndio, meios de primeira intervenção – extintores, rede de incêndio armada, marcos de incêndio e hidrantes, meios de extinção – *sprinkler*, sistemas de extinção através de pó químico, sistemas de gases e de vapor de água e equipamentos de protecção individual);
- (ii) Protecção passiva contra incêndio – sistemas, equipamentos e produtos encontrados em soluções arquitectónicas e de engenharia de edifícios com finalidades específicas durante o uso normal dos edifícios e que em caso de incêndio cumprem as suas funções autonomamente (limitam a propagação do incêndio, preservam a estabilidade estrutural do edifício e permitem a evacuação das pessoas);
- (iii) Segurança electrónica – abrange os equipamentos e dispositivos electrónicos destinados à protecção das pessoas (*Life Safety*) e dos bens e controlo e verificação de pessoas (*Security*). Como sistemas de protecção de pessoas incluem-se os sistemas automáticos de detecção de incêndios (SADI) e os sistemas de detecção de gases.

Inerente à análise do mercado está subjacente o consumidor, uma vez que a produção de bens e serviços, quer por empresas privadas, quer por empresas públicas ou cooperativas, destina-se a ser consumida. Na SCIE adequa-se a utilização destes produtos à terminologia de consumo intermédio (Santos *et al*, 2001:56) uma vez que os principais consumidores são

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-lei n.º12/2004, de 9 de Janeiro.

<sup>2</sup> Esta divisão ou classificação não é consensual entre os empresários do sector.

empresas, proprietários, ou exploradores de edifícios que recebem público que, por sua vez, contribuem para a satisfação das necessidades desse consumidor final, o público que utiliza e visita aqueles espaços, públicos ou privados, pelos quais o Estado é responsável enquanto regulador que deve garantir através dos instrumentos reguladores existentes.

Dos principais eixos de protecção dos consumidores, Calvão da Silva, citado por Santos *et al* (2001: 58-59) identifica quatro aspectos, dos quais um deles se insere na óptica da SCIE, nomeadamente o eixo da “informação, formação e educação do consumidor”, a atribuição dos consumidores médios e do Estado.

No âmbito da protecção do consumidor, Santos *et al* (2001:71) considera que o Estado regulador apresenta outras facetas, das quais cabe destacar aquela que se adequa à investigação, mormente a regulação pública das actividades económicas que comportam riscos para a segurança dos cidadãos. A protecção do consumidor na SCIE é efectuada essencialmente por três entidades, designadamente o Estado regulador, o consumidor intermédio e o próprio consumidor, que tem de assumir as suas responsabilidades, numa exigência de prevenção e segurança.

### **Mercado do produto**

Associado aos três sectores inicialmente mencionados, as actividades das empresas subdividem-se nas seguintes áreas, de acordo com a figura n.º1: (i) fabrico e desenvolvimento do produto; (ii) importação; (iii) comércio interno; (iv) exportação; (v) manutenção/assistência técnica; (vi) elaboração de projecto de segurança.

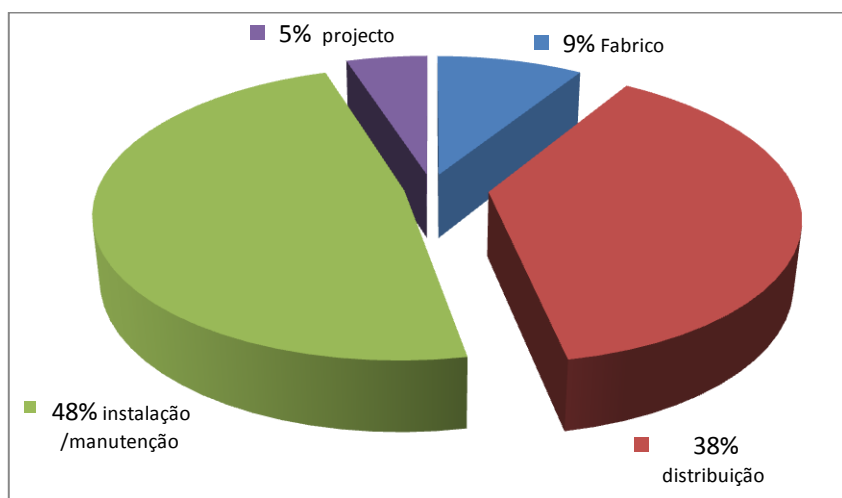


Figura n.º 2.2. – Distribuição de empresas por principal sector de actividade  
(Fonte: CEA, 2009.)

De todas as áreas referenciadas, a manutenção/assistência técnica e a elaboração de projectos de SCIE são as que estão directamente relacionadas com o regulador, uma vez que é sobre estas que se faz sentir a acção deste, quer sobre o regulado, quer sobre o consumidor intermédio (o proprietário ou explorador do edifício) ou o consumidor final.

Poderá questionar-se se todas as empresas do sector em estudo podem ou devem ser integradas num único mercado, se cada um dos subsectores deverá ser considerado ou, se existem conjuntos de produtos em cada um deles que devam ser analisados individualmente. Contudo, do lado da procura, em geral, os produtos têm usos e funções que culminam no projecto de SCIE, apresentando-se mais como complementares do que como substitutos, isto é, o mercado pode ser considerado como um conjunto de actividades verticalmente relacionadas com o fim de produzir serviços de protecção contra incêndio em edifícios, incluindo a segurança electrónica.

Um projecto de SCIE requer produtos de cada uma das áreas indicadas no gráfico, como por exemplo, portas corta-fogo (fabrico e desenvolvimento do produto), SADI, sistema automático de detecção de incêndio, *sprinklers*, etc (importação), extintores (comércio interno), manutenção/assistência técnica e o próprio projecto de SCIE.

O estudo efectuado pela Universidade Católica (APSEI, 2007:48) apresenta indicadores de uma segmentação do mercado face ao conjunto global de diferentes necessidades consoante o tipo de clientes. Neste sentido, as exigências contempladas num projecto de SCIE de um café, serão forçosamente diferentes das de um cliente de uma indústria ou de um edifício de grandes dimensões e com um outro tipo de finalidades, como por exemplo um hospital, hotel, bancos, mega centro comercial, etc. As empresas que satisfazem a procura deste último tipo de clientes não se sentem incomodadas com os eventuais preços mais baixos oferecidos por outras empresas, uma vez que sabem que o seu tipo de cliente dificilmente escolherá um outro com base no preço, prevalecendo a escolha em relações de confiança e garantias de qualidade prévias.

A complexidade técnica na SCIE, aliada à ausência de informação adequada, ou ainda a um certo conservadorismo baseado no hábito, não tem permitido difundir o conhecimento, nem a permuta de experiências nesta área, não se afigurando assim possível promover a abertura do mercado, que permanece fechado e, segmentado, saindo favorecidas as empresas melhor estruturadas, ou com uma implantação consolidada e prolongada no mercado. Neste domínio, considera-se que o regulador poderá desempenhar um papel crucial para se inverter o actual cenário, através do empreendimento de uma intervenção assertiva, de modo a

permitir um livre acesso ao mercado e assegurando a informação necessária ao mesmo. Importa salientar que, de modo a garantir a verificação de condições de livre concorrência no mercado, importa assegurar que o acesso à informação, formação e especialização se processa através de normas e regras acessíveis e iguais para todos os operadores presentes nesse mesmo mercado.

O quadro n.º 2.6. diz respeito a um grande centro comercial com uma área de implantação de cerca de 50 000 m<sup>2</sup> na área metropolitana de Lisboa, com 202 lojas de comércio, restauração e bebidas, na generalidade com áreas não superiores a 500 m<sup>2</sup> e actividades de lazer. A distribuição dos autores dos projectos de SCIE revela alguma segmentação desta componente do mercado, em que o profissional liberal (inscrito na OE e na ANET) ainda tem um peso significativo, por apresentar custos mais reduzidos, enquanto as empresas têm uma quota mínima naquele domínio. Contudo, neste caso verifica-se que 25% dos projectos pertencem a duas empresas.

	Profissionais liberais (OE e ANET)	Empresa A	Empresa B	Outras empresas
Projectos SCIE - 207	48	27	24	108
Percentagens	23 %	13 %	12 %	52 %

Quadro n.º 2.6. – Elaboração de projectos de SCIE em grande centro comercial

(Fonte: ANPC, 2009)

## **Mercado de compras e vendas**

As principais proveniências das mercadorias e matérias consumidas pelo sector são as indicadas na figura n.º 2.3., observando-se a prevalência da importação dos produtos e equipamentos necessários na SCIE.

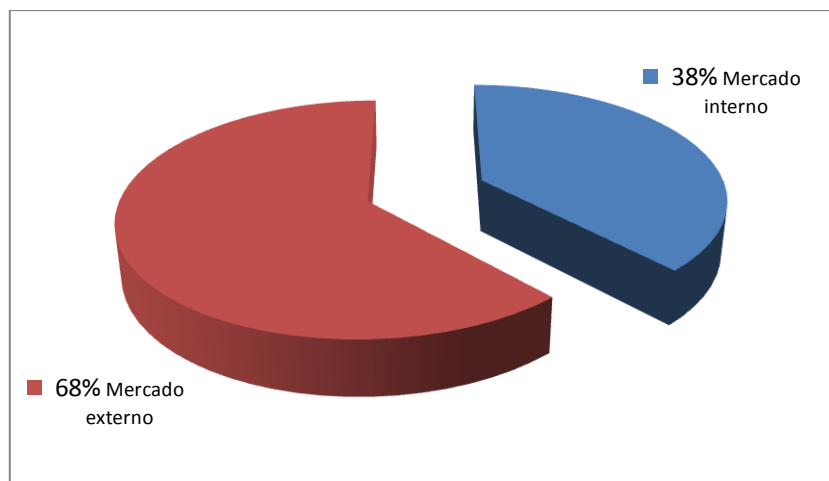


Figura n.º 2.3. – Importações e exportações de produtos e equipamentos no sector  
(Fonte: CEA, 2009)

A produção nacional diz respeito à produção e fabrico de portas corta-fogo, redes de incêndio armadas e ao carregamento e manutenção de extintores, sendo que todos os demais equipamentos onde a tecnologia com componentes electrónicos tem um maior peso (centrais de detecção de incêndio, detectores, sistemas de desenfumagem e ventilação, *sprinklers*, alarmes) são adquiridos através de importação.

A procura neste sector deriva do investimento na economia associado à necessidade das obrigações legais e das necessidades próprias, face ao risco de incêndio e que é inerente a cada sector de actividade. A procura reflecte-se de dois modos: (i) a qualidade de investimento em segurança tem de reflectir a qualidade global, para um determinado projecto imobiliário, industrial, de escritório ou afim, em que as soluções encontradas justificam ser as melhores, independentemente de um maior investimento associado; (ii) a redução das despesas em segurança, em muitos casos sacrificando-se o cumprimento dos requisitos legais, pois, com as restrições financeiras que enfrentam admite-se que o "risco é compensador". Esta procura vem confirmar a referência anterior de alguma segmentação do mercado.

O estudo deste sector efectuado pelo Centro de Estudos aplicados da Universidade Católica (APSEI:44-75), tendo como referência o ano de 2007, apresenta um valor médio estimado para o conjunto de sector de 500,5 milhões de euros com a seguinte distribuição: 40% para a Segurança Electrónica, 30% para a Protecção Passiva contra Incêndio, 20% para a protecção activa e 10% para as actividades de manutenção, de acordo com o quadro n.º 2.7.

Segurança	Valores em milhões de euros		
	Inferior	Média	Superior
Passiva	119,1	134,0	149,2
Activa	108,6	122,2	136,0
Electrónica	223,2	251,2	279,6
Manutenção	56,4	63,5	70,7
Totais	507,4	571,0	635,5

Quadro n.º 2.7 – Mercado de segurança por subsectores em 2007

(Fonte: CEA- 2008)

O mercado de segurança estende-se pelas diferentes tipologias de edifícios associadas aos respectivos sectores de actividade, de acordo com o quadro n.º 2.8., com maior incidência nos edifícios com maior efectivo, quer no cálculo na fase de projecto, quer na sua utilização real.

Sector de actividade	Equipamentos e instalação em milhões de euros		
	Inferior	Média	Superior
Indústrias extractivas, papel, refinação, químicas, material eléctrico e de transporte, energia	34,2	36,2	38,2
Outras indústrias	22,1	27,4	33,5
Imobiliário (residencial e escritórios)	153,5	168,0	182,6
Administração pública, saúde, educação, lares, serviços sociais	77,1	82,9	88,7
Comércio	50,0	51,9	53,9
Sector financeiro	60,2	71,1	82,1
Transporte, armazenagem e comunicações	35,2	44,6	54,0
Hotelaria e restauração	18,6	25,3	32,0
Manutenção	56,4	63,5	70,7
Totais	507,4	571,0	635,5

Quadro n.º 2.8 – Mercado de segurança por sectores de actividade económica em 2007

(Fonte: CEA, 2008)

A segmentação do mercado, as diferentes exigências de qualidade e segurança em função do maior ou menor cliente, do maior ou menor risco de incêndio em associação a uma análise em função de estimativas de eventuais prejuízos face à ocorrência de um incêndio, permitem afirmar que existe uma *first mover advantage* (APSEI:68). Essa vantagem implica que se uma empresa se instalar no mercado e oferecer um serviço de qualidade, o cliente não se sentirá impelido a mudar de fornecedor e estará até disposto a pagar um serviço mais caro, desde que isso se traduza na certeza de que todos os problemas serão resolvidos. Dessa forma, a credibilidade empresarial poderá constituir um factor decisivo na escolha de determinada

empresa por um cliente, em detrimento de critérios baseados somente no preço, em sacrifício da qualidade do serviço.

A figura n.º 2.4. permite-nos ter uma ideia do cliente/consumidor final e da origem da segmentação do mercado.

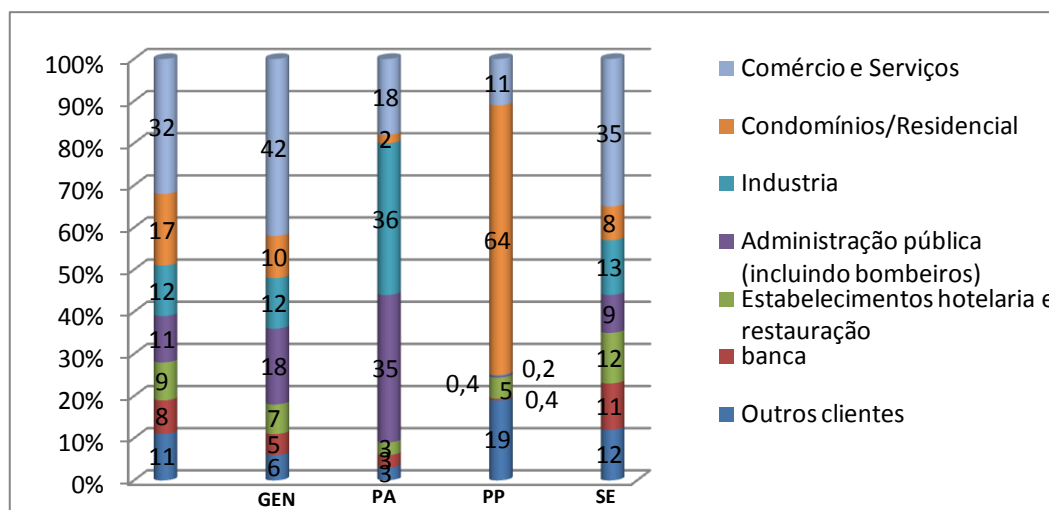


Figura n.º 2.4. – Peso relativo de cada subsector no total do sector (volumen de vendas)

(Fonte: CEA, 2008)

### Análise da competitividade

O estudo do CEA da Universidade Católica efectuou uma análise da competitividade ao nível do sector e dos subsectores, servindo-se, para isso, do modelo da autoria de Michael Porter, baseando-se na avaliação do nível de ameaça das seguintes cinco forças: (i) concorrência na indústria; (ii) poder negocial dos fornecedores; (iii) poder negocial dos clientes; (iv) ameaça de novas entradas; (v) pressão de produtos substitutos.

Foi efectuada uma análise ao sector e aos diferentes subsectores, sendo que nestes últimos foi considerado um sector denominado como Integrador Generalista<sup>3</sup>, uma vez que as empresas deste grupo intervinham na generalidade dos restantes subsectores. O quadro n.º 2.9. identifica a competitividade no sector.

<sup>3</sup> Contempla o subsector da Segurança Electrónica onde se incluem os Sistemas de Detecção de Incêndios (SADI) e gases, o subsector da Protecção Passiva (elementos de compartimentação resistentes ao fogo como portas corta-fogo e sistemas de ventilação e desenfumagem) e o subsector de Protecção Activa (equipamentos e meios de extinção)

Modelo de 5 forças de Porter	Segurança Electrónica	Protecção Passiva	Protecção Activa	Integradores Generalistas
Concorrência no sector	Média	Alta	Média-Alta	Média
Poder negocial dos fornecedores	Alto	Médio	Médio - Alto	Médio – Alto
Poder negocial dos clientes	Médio	Médio - alto	Médio	Médio – Baixo
Ameaça de novas entradas	Baixa	Baixa	Média - Alta	Alta
Pressão de produtos substitutos	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa

Quadro n.º 2.9. – Análise da competitividade do sector de protecção contra incêndio e segurança electrónica

(Fonte: CEA, 2008)

Da análise deste quadro podemos concluir que, na generalidade, o mercado da SCIE apresenta uma competitividade média baixa e não parece ter necessidade de uma intervenção na regulação do mercado, pois ele próprio se auto-regula, tendo registado um crescimento significativo a uma taxa superior à taxa média de crescimento da economia portuguesa (APSEI, 2007:68).

Para que uma determinada estrutura de mercado seja considerada ideal, observando uma concorrência bilateral ou perfeita, deve verificar-se o preenchimento de alguns requisitos, a saber: (i) características de indiferenciação dos bens transaccionados (homogeneidade); (ii) livre entrada e saída de produtores e consumidores (fluidez); (iii) livre e completa informação (transparência) (Santos *et al*, 2001:248). Ora, através da análise dos quadros n.º 2.2. e 2.3., que nos dá indicações das infracções detectadas pelo regulador no âmbito da regulação *ex-post*, podemos inferir, entre outras razões para esses ilícitos, a existência de falhas de informação. Estes autores (2001:207) consideram sete áreas de regulação económica importantes, entre as quais a informação necessária para o mercado.

O estudo da Universidade Católica revela ainda que o sector não enfrenta uma concorrência internacional significativa de outros países da União Europeia, factor que pode permitir um ambiente favorável à modernização técnica, à certificação e ao aperfeiçoamento da qualidade, numa óptica de crescimento.

### **As condicionantes do mercado**

Até Dezembro de 2008, momento em que se deu início à publicação em *Diário da República* do novo regime jurídico na SCIE e demais diplomas complementares, a proliferação de legislação (e pela qual se regem os actuais edifícios) neste sector e um número



elevado de normas<sup>4</sup> técnicas – portuguesa, europeias e internacionais, constituem factores de intensificação do nível de exigência requerido às empresas. A regulação social afecta o mercado, obrigando as empresas a uma actualização constante e a uma verificação permanente dos produtos oferecidos, dada a complexidade técnica do sector.

No campo do incumprimento das exigências decorrentes da lei, cumpre destacar as seguintes situações: (i) as dificuldades de interpretação e de implementação dessas exigências, poder-se-á tornar num factor facilitador do incumprimento das normas, provocando eventuais externalidades no mercado; (ii) um menor rigor e exigência no cumprimento efectivo das normas por parte de determinada empresa poderá resultar na criação de uma vantagem comparativa relativamente a outro operador, cumpridor de forma integral dos ditames do sistema normativo, podendo resultar num preço de fornecimento e de instalação de equipamentos e serviços mais baixo.

No que se refere às inspecções realizadas em 2008 pelo regulador, o quadro n.º 2.2. dá-nos uma pequena amostra que pode ser reveladora do incumprimento da lei nesse domínio, uma vez que se detectaram infracções face à emissão de autos de notícia, num valor global de cerca de 67% do universo de acções de supervisão efectuadas. A quota de mercado já alcançada pelas empresas mais antigas implantadas no mercado através de uma relação de confiança com os clientes, pode constituir uma preferência do consumidor. Pode ter por explicação a complexidade técnica deste sector onde o consumidor ao procurar a qualidade e a garantia do serviço, não condiciona a sua escolha pelo preço mais baixo que o mercado possa oferecer.

Ao mesmo tempo, há que contrariar a escolha de um produto apenas, pelo seu baixo preço, devendo haver mais indicadores para a escolha, nomeadamente a garantia de um serviço que efectue a manutenção e actualização dos produtos no decorrer do tempo, a formação de funcionários do edifício, a preparação e realização de simulacros e outros indicadores de qualidade. Nesse sentido, e para que se verifique uma efectiva concorrência no sector, afigura-se necessário que os cidadãos disponham de maior possibilidade de escolha, mais informação formativa, maior conhecimento e mais exigência de qualidade.

A investigação efectuada permite relacionar as práticas das empresas no mercado, com a sua consciência e importância da análise ao risco de incêndio e a responsabilidade de cumprir um serviço à dimensão do risco. O aumento da consciência do risco latente em

---

<sup>4</sup> As normas portuguesas e europeias em vigor ascendem a um número superior a quarenta, relativas aos diferentes subsectores relacionados com a SCIE. De assinalar que até Dezembro de 2008, foram publicados em jornal oficial cerca de trinta e quatro diplomas entre decretos-lei, portarias e decretos regulamentares

determinado edifício, indústria, etc., por parte da empresa de SCIE que prestou determinado serviço está em sintonia com as exigências e a importância que o grande cliente tem do risco e a responsabilidade inerente ao espaço que gere, isto é, a exigência e o rigor em proteger cada vez melhor determinado bem por um cliente, impõe à empresa a procura e o empenho da melhor solução técnica que minimize o risco face à responsabilidade acrescida da importância ou dimensão do espaço a preservar.

## CAPÍTULO III – Regulação

### Regulador e regulados

Conforme foi referido no capítulo I, a regulação na protecção e socorro (SCIE) assume um carácter ambivalente, o que confere a este processo algumas características “*sui generis*”. O objecto da regulação respeitante à salvaguarda de vidas humanas é uma inerência do Estado na defesa do interesse nacional, estabelecendo-se uma relação directa entre a regulação social e a regulação do mercado da SCIE, sendo esta última afectada pela intensidade da primeira (fraca, média e forte), capaz de influenciar o mercado. No caso concreto da regulação social em análise, a questão não será tanto discernir o grau ou alcance da desregulação ou a introdução de mais competição, mas sim compreender a melhor forma de como regular com maior eficácia (OECD, 1995:22) ou, ainda, de como atingir os objectivos na regulação social por métodos menos pesados e onerosos (Majone, 1996:2)

Em regra, a regulação compreende à capacidade para estabelecer normas, garantir a sua aplicação e execução, bem como fiscalizar o cumprimento e conseqüente punição de eventuais infracções às referidas normas. A este respeito deve referir-se que a regulação compreende três poderes típicos do Estado, designadamente o poder normativo, o poder executivo e o poder para judicial, que podem coexistir ou não numa única entidade (Moreira, 2003:14). Na SCIE, e no que respeita à regulação social, este conceito capitaliza-se, sobretudo no poder normativo.

Na SCIE, a ANPC, entidade com autonomia administrativa e financeira, na dependência da tutela do Ministério da Administração Interna, constitui o regulador social. Pode depreender-se assim que no caso português existe uma total dependência do governo, constatando-se uma regulação directa (Gouveia, 2001:41). A este propósito Moreira (1997:47) estabelece uma escala de instâncias reguladoras estaduais situando-se esta num dos extremos.

Ainda no caso português, de assinalar que, no âmbito da regulação económica, o regulador é a ASAE, organismo tutelado pelo Ministério da Economia. À semelhança da ANPC, aquela Autoridade também não apresenta traços de independência do governo. Sendo um organismo recente, criado em finais de 2005, e com um universo de actuação extenso, enquadrado por mais de seiscientos diplomas, a sua actuação tradicional “*ex-post*” ainda não se faz sentir, não só devido à complexidade do sector da SCIE, como também pelo facto do

rácio recursos humanos/sectores de intervenção não permitir intervenções consistentes e continuadas.

Contudo, a análise do mercado efectuada no capítulo II, parece indicar que a regulação económica esteja a ser regulada pela denominada “mão invisível”, uma vez que não surgem indicadores de externalidades, de falhas de mercado e de outros factores de sinal negativo, capazes de influenciar negativamente o mercado. A investigação efectuada permite constatar que o mercado possa estar a reflectir sinais de algum descontrolo nos preços praticados, uma vez que os consumidores estão sujeitos a preços díspares por parte das empresas, em face da necessidade e da elevada especificidade técnica do sector, aspecto que conduz os consumidores à aceitação quase imperativa de ofertas, dado não possuírem alternativas de contraponto dissuasivo. Pode justificar-se a afirmação de Moreira (2008:174) de que a mão invisível do mercado carece da mão visível da regulação pública.

Nos regulados, e na perspectiva da regulação económica e social, identifica-se diferentes actores, a saber: (i) cidadãos utentes de um edifício que recebe público; (ii) proprietários e exploradores desses edifícios; (iii) projectistas (auto-regulação); (iv) empresas instaladoras de equipamentos e meios de detecção e extinção de incêndios; (v) empresas que produzem, importam e comercializam estes produtos. Desta identificação poder-se-á estabelecer uma escala de graduação de conhecimentos técnicos do sector, desde o simples cidadão ao pequeno empresário que é obrigado a cumprir a lei no âmbito da SCIE (pouco ou nada sabe não sendo capaz de argumentar contra a solução técnica que lhe é apresentada para o seu estabelecimento) ao produtor, importador, fabricante e projectista no topo da escala, com melhores conhecimentos técnicos do sector.

Em síntese, podemos colocar o consumidor individual ou colectivo como o elo final da cadeia, numa situação de dependência de ofertas que o mercado lhes proponha.

## **Desregulação**

Segundo Moreira (1997:43), o termo desregulação consiste, num sentido estrito no aligeiramento ou eliminação do controlo público sobre a produção e o mercado de numerosas indústrias, encontrando-se esse conceito associado a um movimento com a mesma designação, oriundo dos Estados Unidos e Reino Unido no final da década de setenta. Neste movimento estavam incluídas duas vertentes, designadamente a privatização de empresas públicas ou de participações públicas em empresas mistas e a liberalização de actividades e

sectores económicos, até então reservados ao sector público (ou pelo menos dependentes de concessão ou autorização pública). Para Majone (1996:2) a desregulação contempla uma combinação entre desregulação e re-regulação, isto é, não há uma eliminação da regulação existente, mas sim uma nova e suposta melhor regulação.

O regulador em Portugal na SCIE parecia entender regulação como regulamentação, isto é, limitava-se a elaborar e impor normativos, legislação dispersa neste âmbito desde o início da década de noventa até próximo do novo regime jurídico, em 2008. Júlia Blacks, à semelhança de outros autores (Ziller, 2005:51), entende que uma melhor clarificação dos conceitos no domínio da regulação se afigura fundamental, particularmente tendo em vista promover uma interpretação e aplicação coerente dos pressupostos nesse domínio, evitando assim problemas de divergência de interpretação. Neste capítulo, poderão constituir exemplos elucidativos a distinção entre regulamentação e regulação, bem como a delimitação dos respectivos alcances.

No actual momento, começa a observar-se a ocorrência do aligeiramento ou eliminação do controlo público na SCIE, tendo sido dado o primeiro passo através da entrada em vigor do novo regime jurídico na SCIE e diplomas complementares (anexo A), verificando-se assim a tradução na prática da combinação entre desregulação e re-regulação, conforme enunciada por Majone. Parece, pois, estar a ter lugar o início de um novo paradigma, na medida em que anteriormente a desregulação sucedia apenas na regulação económica, não atingindo a regulação social. Numa perspectiva economicista e procurando uma analogia com o sector em estudo, Santos *et al* (2001:157) consideram que a desregulação se verifica quando as autoridades públicas deixam de regular ou aligeiram a regulação do modo de produção ou de distribuição de um determinado bem ou serviço, permitindo, assim, o livre funcionamento das regras do mercado. Prevê-se que tal venha a ocorrer face à publicação e implementação do novo regime jurídico na SCIE, em vigor a partir de Janeiro de 2009.

É inevitável aceitar que o papel do Estado no terceiro milénio está a mudar, não tanto em termos de perda de delegação de competências, mas mais através da sua transformação na entidade responsável pela execução e controle do poder sem que se registre um papel de coordenação no âmbito da fusão entre os recursos público e privado (Peters, Guy e Pierre, Jon, 2000:25), entendendo-se, assim, o movimento de desregulação que lhe está associado. Neste quadro, o disposto no protocolo relativo aos serviços de interesse geral anexo ao Tratado de Lisboa - onde é conferido aos Estados Membros a competência para, além de prestar e organizar serviços de interesse geral não económicos, atribuir a terceiros essa mesma

produção de serviços (Henriques, 2008:376) – parece constituir um testemunho revelador e premonitório dessa transformação profunda.

No plano nacional, o novo regime jurídico na SCIE e diplomas associados vem materializar o processo de desregulação<sup>1</sup> através de duas formas: (i) a atenuação e eliminação de alguns instrumentos regulatórios, nomeadamente os mecanismos de prevenção implementados (a realização de vistorias aos edifícios na fase de licenciamento); (ii) a entrada de privados na prestação de serviços de interesse público, nomeadamente, na realização de inspecções periódicas, vistorias e pareceres técnicos.

O programa Simplex veio eliminar as vistorias, durante e/ou no final da construção do edifício para obtenção de licenciamento, que constituíam um mecanismo de prevenção cuja implementação se encontrava enraizado no regulador. O racional que terá estado na origem do suprimento deste acto prende-se com o facto do mesmo ser supostamente gerador de atrasos no processo de apreciação e aprovação dos projectos de SCIE. Contudo, a análise da investigação efectuada parece apontar noutro rumo, no sentido do atraso invocado pelo legislador na apreciação e aprovação dos projectos não ser da responsabilidade da ANPC, mas sim das câmaras municipais, que manifestam incapacidade para responder atempadamente às solicitações do mercado da construção e imobiliário. Assim, através da pesquisa efectuada por amostragem, pode depreender-se que o tempo médio de apreciação de um projecto de SCIE de dimensão média/alta (os mais frequentes), num CDOS, não ultrapassa, em média, 5 dias, o que não parece constituir uma justificação nem para a existência de atrasos na apreciação de PSCIE, nem para a eliminação das vistorias aos edifícios em fase de licenciamento.

Com este novo regime jurídico, surge uma nova forma de regulação paralela à existente, nomeadamente a auto-regulação, em que o Estado atribui às Ordens e Associações de profissionais de engenharia papéis de destaque. Deste modo, o termo de responsabilidade do autor do PSCIE substitui a vistoria<sup>2</sup>, acto que garantia implementação correcta do projecto e cumpria todos os requisitos técnicos e normativos exigidos. Ao eliminar-se este procedimento regulatório “*ex-ante*”, criou-se um paradoxo. Assim, ao reforço do processo de auto-regulação através do aumento da responsabilidade de profissionais qualificados ao

---

<sup>1</sup> Este processo iniciou-se com o programa Simplex 2006, através da medida 172 (<http://www.simplex.pt/downloads/2006balançoSimplex.pdf>, acessado em Novembro de 2008) onde se afirma que será possível, entre outros aspectos, simplificar e reduzir o tempo de apreciação dos PSCIE, sem prejuízo da manutenção de elevados níveis de segurança.

<sup>2</sup> Cfr. Alínea b) do n.º4, do artigo 2.º da Portaria n.º64/2009, de 22 de Janeiro. O conceito de vistoria mantém-se do antecedente, considerando, contudo, que a realização de vistorias fica sujeita ao poder discricionário do Presidente da Câmara Municipal (Artigo 64.º do Decreto-lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, regime jurídico da urbanização e da edificação).

assinarem os termos de responsabilidade, poderá não corresponder uma garantia da implementação do projecto em obra, atenta a possibilidade dos projectistas e directores de obra, poderem assinar declarações falsas, voluntariamente, ou não, e alheias ou não ao seu conhecimento, acarretando eventuais consequências de solução porventura difícil.

Inserido neste movimento de desregulação, assiste-se à entrada dos privados nos serviços de interesse público (e também de interesse geral económico) no âmbito da regulação social, substituindo-se aqueles ao Estado na defesa do interesse público e na defesa e protecção dos cidadãos perante o risco de incêndio em edifícios, conforme espelha o diploma estruturante da nova regulamentação, o Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro.

Para se entender o quadro da regulação existente na SCIE até Dezembro de 2008 e a trajetória da desregulação, afigura-se fundamental recordar as etapas constituintes de um processo de regulação<sup>3</sup> que, segundo Moreira (1997:36-37) compreende três estádios essenciais, a saber: (i) a aprovação de normas pertinentes (leis, regulamentos, códigos de conduta, etc); (ii) implementação concreta das referidas regras (autorizações, licenças, injunções, etc.); (iii) fiscalização do cumprimento dessas regras e punição das infracções às mesmas.

Face ao acima exposto a pesquisa efectuada permite afirmar que o regulador, quer na figura do antigo SNB/SNBPC, quer na da actual ANPC, independentemente da eficiência e eficácia e da qualidade com que executa<sup>4</sup> as duas primeiras etapas do processo regulatório, é omissivo na terceira, no que se refere à fiscalização do cumprimento das regras vigentes e punição das infracções às mesmas.

### **A regulamentação anterior em SCIE (até Dezembro de 2008)**

No âmbito da primeira etapa do processo de regulação, cumpre referir que a legislação sobre SCIE se encontrava, no referido período, dispersa por um número excessivo de diplomas avulsos (anexo B), dificilmente harmonizáveis entre si e geradores de dificuldades na compreensão integrada que reclamam, colocando em risco não apenas a eficácia jurídica das normas contidas em tal legislação, mas também o seu valor pedagógico. Assim, o quadro

---

<sup>3</sup> Outros autores (Marie Roche, 2005) consideram ainda associado ao processo de regulação a arbitragem, associada à auto-regulação, como alternativa durante o processo capaz de substituir os tribunais e reduzir os conflitos e que na SCIE não é considerada.

<sup>4</sup> Os quadros n.º 2.2. e 2.3. (inspecções efectuadas) comprovam a inexistência da 3.ª etapa do processo regulatório e o quadro n.º 2.4. (n.º de vistorias efectuadas) revela a implementação e consolidação de comportamentos de prevenção (regulação *ex-ante*). De assinalar que os gabinetes técnicos de SCIE nos distritos existem desde 2003, tendo substituído, no início da década de noventa, as Inspeções Regionais de Bombeiros do antigo SNB.

existente até Dezembro de 2008, caracterizava-se por um edifício legislativo heterogéneo e de desigual valor hierárquico normativo, para além de sérias lacunas e omissões<sup>5</sup> no vasto articulado quadro normativo. Tal deve-se parcialmente ao facto de, para um conjunto elevado de edifícios não existirem regulamentos específicos de SCIE.

Nestas situações e sobretudo até final da década de setenta, aplicava-se apenas o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, de 1951, manifestamente insuficiente para a salvaguarda da segurança contra incêndio. Posteriormente, e a partir dos finais da década de oitenta assiste-se à entrada em vigor de uma pluralidade de diplomas, com textos não raras vezes divergentes, senão mesmo contraditórios nas soluções preconizadas para o mesmo tipo de problemas, sendo particularmente difícil obter por parte das várias entidades responsáveis pela aplicação da lei, uma visão sistematizada e uma interpretação uniforme das normas, com evidente prejuízo da autoridade técnica que a estas deve assistir.

Em complemento aos diversos diplomas legislativos em vigor, existia, para aplicação, as normas técnicas (anexo C) elaboradas a nível nacional pelo Instituto Português da Qualidade, o organismo nacional de normalização, no seguimento de auscultação aos parceiros interessados através de comités próprios. De referir que esse processo de elaboração decorre em estreita articulação e orientação com as normas europeias, através do Comité Europeu de Normalização e podendo vir a pressupor, porventura, a utilização de outras normas internacionais em alguns domínios e aplicações particulares (sprinklers em grandes espaços como aeroportos, detecção de gases, etc), nomeadamente as norte-americanas<sup>6</sup> Estas normas em vigor, num número estimado superior a mais de quatro dezenas, exigem esforços permanentes e exigentes de uma atenção, análise e consulta por parte dos utilizadores (projectista, cidadãos, proprietários/gestores de edifícios que recebem público). Face ao exposto, de referir que, a junção dos diplomas legais com as normas técnicas (a sua associação é indispensável para o cumprimento da lei) resulta um universo de legislação e normalização muito vasto, complexo e potenciador de análises subjectivas em qualquer das três etapas do processo de regulação.

De entre os diplomas acima referidos e mencionados em anexo, convém salientar aqueles referentes aos edifícios hospitalares, administrativos e escolares dos demais, na

---

<sup>5</sup> Cabe destacar, nesse âmbito de existência de lacunas e omissões, algumas tipologias de edifícios, a saber: lares de idosos (e edifícios com actividades de apoio social, tais como, creches, infantários, actividades de tempos livres, pessoas com deficiência), museus, bibliotecas, arquivos, locais de culto e instalações industriais.

<sup>6</sup> National Fire Protection Association, em [www.nfpa.org](http://www.nfpa.org), acedido a 6 de Março de 2009.



medida em que foram estes os primeiros a serem alvo da exigência de inspecções<sup>7</sup> regulares, com uma periodicidade mínima a três anos. Contudo, este carácter inovador não se traduziu em resultados práticos, sendo que as referidas inspecções *ex-post* nunca se realizaram<sup>8</sup>. Sobre esta temática da aplicação da legislação, Coelho (2008) afirma “que não chega por si só existir legislação se ela depois não for aplicada, e ela nem sempre é aplicada, existindo aspectos relacionados, por exemplo, com a questão da organização e gestão da segurança ao incêndio, que são muito incipientes neste momento”.

Por outro lado, de referir que a legislação relativa às actividades de apoio social, na figura do Decreto-lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio (referente ao apoio social do âmbito da segurança social relativas a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, bem como os destinados à prevenção e reparação de situações de carência, de disfunção e de marginalização social) exigia no âmbito da SCIE, como condições imperativas para funcionamento de instituições, entre outras de índole social, a apresentação de uma declaração comprovativa das condições de segurança<sup>9</sup>. Não obstante, de assinalar que essas disposições não se aplicavam a todos os estabelecimentos associados ao domínio do apoio social<sup>10</sup>.

Dez anos depois, a publicação de novo diploma<sup>11</sup> procurou resolver as lacunas e as deficiências deste tipo de edifícios sem prever as necessárias adaptações, remetendo a SCIE para outros regulamentos referentes a outras tipologias de edifícios com especificidades distintas (hospitalares e escolares).

Apenas a partir de 2003, com a criação dos gabinetes técnicos de SCIE constituídos por, um técnico superior (no mínimo) nos dezoito CDOS, é que se iniciaram os procedimentos conducentes a uma uniformização de critérios na interpretação e aplicação das leis e normas, na análise e aprovação dos projectos de SCIE, assim como, nas vistorias efectuadas aos edifícios como condição para a emissão da licença de utilização do edifício.

---

<sup>7</sup> Cfr. Artigo 5.º das Portarias n.º 1275/2002, de 19 de Setembro (Edifícios hospitalares), Portaria n.º 1276/2002, de 19 Setembro (Edifícios administrativos) e Portaria n.º 1444/2002, de 7 de Novembro (Edifícios escolares).

<sup>8</sup> É frequente, ocasionalmente, sempre que se verifica uma ocorrência com incidência num incêndio em edifícios hospitalares, escolares ou administrativos, que os meios de Comunicação Social procedam à análise da situação e denunciem a existência de falhas e lacunas em termos de SCIE, relatando que determinados edifícios não têm planos de emergência, não cumprem a legislação na SCIE, nunca foram inspeccionados, etc.

<sup>9</sup> Cfr. Alínea e), do artigo 15.º do Decreto-lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio. A exigência era diminuta e a lei era cumprida através da passagem de um certificado.

<sup>10</sup> Assim, diversos estabelecimentos ficaram excluídos da aplicação do Decreto-lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio, a saber: “ (i) estabelecimentos das instituições de particularidade social em relação aos quais hajam sido celebrados acordos de cooperação com os centros regionais de segurança social, adiante designados por centros regionais; (ii) estabelecimentos oficiais geridos por organismos da Administração Pública, central, regional e local” (Art.º 3.º)

<sup>11</sup> Decreto-lei n.º 64/2007, de 14 de Março

Contudo, o disposto na terceira etapa referida por Moreira no processo de regulação continuava sem ser cumprido.

### **A nova regulamentação e suas implicações**

A concentração de quase toda a legislação de SCIE, outrora dispersa, em apenas dois diplomas estruturantes – o Decreto-lei n.º220/2008, de 12 de Novembro e a Portaria n.º 1532/2008, de 29 de Dezembro (Regulamento Técnico de SCIE em anexo 4) - é considerada uma inovação na regulação, que se insere num processo de reforma que, segundo o legislador, deve ser considerada como essencial para a facilitação e desenvolvimento das empresas envolvidas e vital para o crescimento económico, competitividade do mercado, redução de custos e uma melhor protecção e segurança dos cidadãos.

A partir da investigação efectuada, e tendo como referência a legislação anterior, foi possível inferir que a aprovação do acima referido Regulamento<sup>12</sup> constitui um ponto forte para o domínio em estudo, na medida em que aquele instrumento jurídico permite perceber a evolução do articulado que acompanha o desenvolvimento do projecto de SCIE, revela uma estrutura perceptível e lógica e veio colmatar algumas lacunas existentes do ordenamento jurídico seu antecessor, particularmente no que respeita ao seu âmbito de aplicação em diversos edifícios existentes. Encontra-se ainda associada ao dito Regulamento uma componente pragmática que confere um suporte às soluções de engenharia de segurança por ser mais abrangente e racional, entroncando regulamentos relativos às diversas utilizações em conceitos únicos da engenharia de segurança na concepção de edifícios.

Sendo um processo normativo inovador na regulação, importa proceder à sua avaliação, como sustenta Julia Blacks (2005:13-15), isto é, saber se se verificou sucesso ou fiasco no processo regulatório. O legislador vai ao encontro desta afirmação, expressando que o novo regime jurídico recomenda que se proceda à avaliação<sup>13</sup>, em tempo oportuno (sem o temporizar), do seu impacte na efectiva redução de ocorrências das vítimas mortais, feridos,

---

<sup>12</sup> Contudo, este processo de regulação administrativa (OECD, 1995) não parece ter sido global nos objectivos de unificação e substituição de normas, uma vez que do universo de diplomas na SCIE (decretos-lei, portarias, decretos regulamentar, despachos normativos), alguns não foram revogados integralmente e outros foram-no, parcial e provisoriamente. Constituem exemplos desta asserção o Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16 de Dezembro, sobre o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos e os quatro diplomas referentes a recintos desportivos e parques aquáticos. As diferentes etapas no processo de regulação poderão vir a ser confrontadas com situações de maior dificuldade na análise (duplicação e dualidade de interpretação), nos edifícios a que se referem os diplomas mencionados.

<sup>13</sup> Em Junho de 2009 ainda não estava criada a Comissão de acompanhamento de aplicação do novo regime jurídico (Cfr. Art.º 35.º do Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro)

prejuízos materiais, danos patrimoniais, ambientais e de natureza social, decorrentes dos incêndios urbanos e industriais que se venham a verificar.

Contudo, mantêm-se algumas incongruências na nova regulamentação em algumas tipologias de edifícios, a saber: (i) recintos desportivos; (ii) recintos de diversões aquáticas; (iii) recintos de espectáculos e divertimentos públicos. Sobre os recintos desportivos verifica-se que, após a publicação da nova regulamentação na SCIE coexistem dois regulamentos técnicos na SCIE e duas tipologias de procedimentos para a obtenção do licenciamento, da responsabilidade, respectivamente, do Instituto do Desporto de Portugal e a ANPC<sup>14</sup>.

Nos recintos de diversões aquáticas também coabitam dois modos distintos de licenciamento e dois regulamentos de condições técnicas e de segurança, uma vez que a nova regulamentação não revogou<sup>15</sup> os diplomas anteriores (anexo B). À semelhança dos recintos desportivos, aqui também coabitam duas formas de licenciamento, quer através do IDP, quer através da ANPC.

Nos recintos de espectáculos e divertimentos públicos que a nova regulamentação revogou parcialmente surgem conflitos<sup>16</sup> no que respeita à lotação e a consequente classificação de categoria de risco, criando duas situações distintas no desenvolvimento do projecto de segurança do edifício. Face às inúmeras alterações ao Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16 de Dezembro (recintos de espectáculos e divertimentos), parece-nos que este deveria ser republicado com todas as alterações verificadas.

A nova regulamentação não se aplica aos estabelecimentos industriais e de armazenamento de substâncias perigosas, aos espaços afectos à indústria de pirotecnia e à indústria extractiva e aos estabelecimentos que transformam ou armazenam substâncias e produtos explosivos ou radioactivos. Contudo, considera excepcionalmente a aplicação da nova regulamentação aos edifícios mencionados, na acessibilidade dos meios de socorro e de disponibilidade de água. Parece constituir um paradoxo considerar determinados requisitos técnicos na admissibilidade de água a edifícios ou espaços que contenham substâncias perigosas ou produtos radioactivos, cujo combate em caso de incêndio não possa ser aplicada a água como método de extinção. A esta situação acresce a inexistência de compensações nos

---

<sup>14</sup> Veja-se Artigos 11.º e 15.º do Decreto-lei n.º 317/97 (IND) e Artigos 16.º e 18.º do Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro.

<sup>15</sup> A nova regulamentação mantém dois artigos do Decreto Regulamentar 34/95, de 16 de Dezembro (Recinto de Espectáculos e Divertimentos com aplicação para os espaços aquáticos de divertimento) que já tinham sido revogados pelo Decreto-lei n.º 65/97, de 31 de Março.

<sup>16</sup> Artigo 3.º e 4.º do Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16 de Dezembro e o n.º 1, do Artigo 12.º, do Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro, e o quadro V do mesmo diploma.

edifícios já existentes, isto é, não adequar as soluções arquitectónicas e técnicas na SCIE desses edifícios com as novas exigências.

Este processo de desregulação na SCIE vem liberalizar os serviços antes considerados como serviço público neste sector, permitindo a entidades credenciadas pelo regulador efectuarem inspecções regulares<sup>17</sup> para verificação da manutenção das condições de SCIE dos edifícios, com uma periodicidade definida. A nova regulamentação prevê que as entidades credenciadas<sup>18</sup> do sector privado sejam investidas com poderes de autoridade, e devam exercer a sua actividade de acordo com os princípios de interesse público, de isenção e de competência. Independentemente de suscitar, em termos jurídico-legais, algumas dúvidas da legalidade desta medida, a questão essencial que se coloca é a seguinte: como é que um privado defende o interesse público se essas duas esferas de actuação são distintas?

No quadro desta dicotomia existente entre os domínios público e privado, Gomes (2007:42) considera existir entre eles uma distinção muito clara, na medida em que se encontram submetidos a sistemas de valores e dispositivos normativos diferentes. Assim, verifica-se uma representação bipolar da vida social em que existem, tendo de um lado, relações de interacção que ligam indivíduos e grupos com fundamento na livre iniciativa individual e, do outro lado, relações de autoridade e de constrangimento, integrando o conjunto das funções de direcção e gestão da colectividade. Quanto ao sistema de valores, enquanto a esfera privada é dominada pelo interesse particular - ou seja, cada um prossegue a realização dos próprios fins, garantindo a sua autonomia, o lucro e protegendo a sua intimidade -, já a esfera pública é dominada pelo interesse geral, agora também interesse público, entendido como interesse da sociedade e vector da sua unidade.

Ao retirar do Estado as competências inspectivas, fazendo-se substituir por entidades privadas credenciadas com o intuito de racionalizar os procedimentos administrativos de modo a simplificar, desburocratizar e modernizar nesta área específica a actividade da administração pública, não foram criados mecanismos de supervisão à qualidade e eficácia do trabalho inspectivo desenvolvido pelas entidades credenciadas para inspeccionar. Daqui, surgem algumas questões para as quais não foi possível encontrar respostas válidas:

- Como é assegurada a defesa do interesse público e o interesse nacional na segurança dos cidadãos quando as acções a implementar são executadas por privados que não visam necessariamente o interesse público mas sim o seu próprio fim, o lucro?

---

<sup>17</sup> Cfr. Artigo 19.º do Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro.

<sup>18</sup> Cfr. Artigo 19.º do Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro e Artigos 8.º e 9.º da Portaria n.º 64/2009, de 22 de Janeiro.

- Tendo presente que o privado obtém proveitos através da cobrança de taxas a fixar em Portaria, que consoante as tipologias de edifícios obedecem a uma determinada periodicidade e que o titular ou explorador de um edifício passa a ser o responsável por assegurar a realização dessas inspecções de modo a fazer cumprir a lei, como é que o Estado zela e assegura o interesse público se o proprietário omitir ou não assegurar as condições para a realização de inspecções regulares?

- Como é que são efectuadas as inspecções na SCIE a realizar pelos privados? Através somente da verificação de documentação e de registos ou nos moldes actuais da ANPC/IPC (ver quadro n.º 2.5.), verificando todo o projecto de SCIE? Como é que se estreitam os critérios a adoptar numa inspecção de SCIE quando, face à complexidade técnica do sector é latente a dificuldade em uniformizar critérios e se desmultiplica o universo de inspectores através de criação de entidades privadas, singulares e colectivas?

- Será que o facto de serem privados a empreender inspecções exclui a criação de externalidades no mercado da SCIE?

- E como se procede perante a constatação de infracções e ilícitos, i. e. a quem compete a elaboração dos respectivos autos de contra ordenação e a garantia do respectivo trâmite processual?

Vital Moreira (1997:38) refere que a redução do papel do Estado produtor e prestador de serviços, sobretudo na área dos serviços públicos, implica normalmente o aumento da regulação. A re-regulação em curso não parece vir de encontro à citação de Moreira, uma vez que ainda há respostas e soluções a encontrar.

Tendo sido referidos alguns aspectos que merecem uma reflexão sobre a nova regulamentação, outros, por omissão justificam uma análise circunstanciada, a saber:

- (i) Na SCIE e nos edifícios existentes há a considerar duas realidades distintas: os edifícios com PSCIE, a partir de meados da década de noventa e os edifícios sem PSCIE. Sobre os segundos, não existe relativamente ao passado, nenhum inventário ou base de dados elaborada pelo antigo SNB que permita a sua identificação de modo a efectivar-se uma monitorização em permanência da manutenção e organização da segurança. É sobre este edificado, onde o risco de incêndio e a probabilidade de ocorrência de incêndio são maiores, que a base de dados a criar, resultante da imposição das medidas de auto protecção aos edifícios existentes, fica dependente da iniciativa do proprietário.

- (ii) O novo regime jurídico na SCIE prevê intervenções para todos edifícios, apenas no âmbito da implementação de medidas de autoprotecção<sup>19</sup>, com um período transitório de um ano para adaptação, preparação e implementação das medidas previstas no regulamento técnico. Contudo, continua sem exigir um PSCIE naqueles edifícios que não o têm, pelo que, no âmbito da segurança passiva e activa directamente relacionadas com a execução e existência de um projecto de SCIE nos edifícios já existentes, o novo Regulamento e diplomas complementares não prevêem a definição de compensações<sup>20</sup> de modo a verificar-se uma adequação ao novo regulamento. Porventura, poderá vir a constituir uma fonte de litígio no futuro e a resolver pelos tribunais.
- (iii) O n.º 1, do Artigo 86.º da CRP atribui ao Estado o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações legais das empresas privadas que prossigam actividades de interesse económico geral. Na nova regulamentação na SCIE e em diploma complementar, é atribuída ao regulador a obrigatoriedade de realizar inspecções de forma aleatória e sistemática às entidades privadas credenciadas, não com o fim de verificar e avaliar a qualidade e a eficiência da acção inspectiva no âmbito da SCIE, mas sim de verificar se estas cumprem os requisitos de credenciação. Ou seja, na defesa do interesse público nunca se saberá se este foi defendido, se a protecção e segurança do cidadão é assegurado.
- (iv) Outro aspecto importante e que não abona a favor do legislador e do Estado diz respeito à implementação atempada de todo o regime jurídico na SCIE. A publicação do novo regime jurídico iniciou-se em Novembro de 2008 e em Junho de 2009 ainda aguardava a publicação de três outros diplomas (Portarias)<sup>21</sup> e despachos regulamentares, origina alguns constrangimentos no

---

<sup>19</sup> Cfr. Artigo 193.º a 207.º, da Portaria n.º 1532/2008, de 29 de Dezembro. As medidas de autoprotecção exigíveis são: existência de um responsável de segurança do edifício, registos de segurança, procedimentos de prevenção, plano de prevenção, procedimentos em caso de emergência, plano de emergência interno, acções de sensibilização e formação e simulacros.

<sup>20</sup> Ao aludir a compensações nos edifícios existentes, o autor refere-se a medidas economicamente viáveis e de bom senso, que garantam o cumprimento mínimo do novo Regulamento, uma vez que não é possível, por exemplo, eliminar um elemento estruturante do edifício (caixa de escada, parede, etc) para satisfazer determinados aspectos do novo Regulamento.

<sup>21</sup> De referir essas portarias mencionadas, respectivamente, nos artigos 29.º, 23.º e 32.º, do Decreto-lei n.º 220, 2008, de 12 de Novembro: (i) Portaria conjunta sobre taxas de inspecção; (ii) Portaria conjunta sobre credenciação de entidades para o comércio e instalação de equipamentos de SCIE; (iii) Portaria conjunta sobre o sistema informático. Acresce ainda a necessidade imediata de certificação de especialização para os técnicos projectistas de edifícios e recintos classificados de 3.ª e 4.ª categoria (os de maior dimensão e complexidade), de acordo com o disposto no artigo 16.º do Decreto-lei n.º 220/2008, de 12 de Novembro.

mercado e cria e mantém no tempo uma situação de vazio e impunidade no sector, que se pode reflectir na segurança dos cidadãos.

- (v) Já foi referida no capítulo anterior a importância da existência de um registo de frequências de ocorrências relacionadas com incêndios em edifícios, com a finalidade de possibilitar um estudo estatístico e probabilístico. Esse estudo permitiria o empreendimento de medidas mais assertivas de prevenção, para além da análise de perdas e danos. Na partilha desta necessidade deverá haver uma cooperação estreita entre o Estado, os bombeiros e as companhias de seguros de modo a obter informações importantes sobre as causas, origens e localização dos incêndios, assim como, apurar os valores financeiros envolvidos nas perdas verificadas (CEC, 1984:406). Perante um novo ciclo agora desenhado com esta nova regulamentação, não se entende o racional por detrás da omissão da criação de serviços e mecanismos de investigação capazes de cumprir uma missão crucial neste domínio e importante no futuro, para uma melhoria dos sistemas de prevenção (e mesmo de combate a incêndios) e a constatação dos danos económicos e sociais verificados.
- (vi) Ressalta, ainda a não introdução da Certificação em Segurança contra Incêndio ao não se prever na nova regulamentação a certificação de qualidade em dois campos que se complementam: a certificação do produto e a certificação de instaladores. Neste contexto, a certificação do produto compreende o ensaio inicial do produto, a inspecção e controlo de produção da fábrica e o ensaio de amostras colhidas em fábrica que, reconhecida por um organismo de certificação independente certificado é o garante do seu desempenho, proporcionando uma escolha informada aos prescritores, clientes e utilizadores finais quando da aquisição ou selecção de determinados produtos. A certificação<sup>22</sup> de instaladores garante que a actividade especializada na SCIE, instalação de equipamentos, funcionamento e testes, é efectuada apenas por entidades com conhecimentos técnicos e competências próprias, minimiza o risco, reforça a segurança do edifício e reduz ou elimina os atrasos e custos decorrentes de eventuais trabalhos correctivos.

---

<sup>22</sup> No Reino Unido o sistema de certificação de instaladores de SCIE está enraizado no mercado, representado pelo sistema FIRAS, *Fire Certification Scheme* (<http://www.warringtonfire.net/Default.asp?DepartmentID=6&SectionID=62> , acedido a 15 de Maio de 2009)

### **A inovação na regulação da SCIE**

Relativamente à definição do que é inovação, Julia Blacks (2005:5), ao citar diversos autores, ressalva a importância de que “quem adopta a inovação crê que algo de novo foi efectuado”. Se nesta afirmação se verifica a ausência de identificação do autor da inovação, numa outra proferida por Walker e convocada por Júlia Blacks, refere-se que “inovação é um programa ou uma política que é nova para o Estado que a adopta, não importando se outro Estado ou país já a tenha implementado”. Estas citações vêm ao encontro das convicções do autor de que o que é proposto a seguir nunca foi implementado em Portugal, independentemente de outros países já terem efectuado um trajecto, porventura, ascendente e descendente na regulação neste sector. Assim, da investigação e do estudo efectuado resultam duas propostas de intervenção na regulação social do sector, com implicações na regulação propriamente dita do mercado de SCIE, a que o autor confere o estatuto de inovação.

### **A Regulação *ex-post***

Ao definir e caracterizar o universo possível na inovação na regulação, Julia Blacks (2005:187) refere que a inovação se insere no paradigma modernista da gestão do risco e controlo. Este, segundo Eberlein (1999) refere-se ao facto de que a regulação pressupõe algo mais que a publicação de uma lei e que requer uma série de actividades posteriores importantes, designadamente uma avaliação permanente do interesse público e a capacidade de reacção jurídica de modo a responder às alterações das necessidades e circunstâncias. Majone (1996:26), ao referir-se a esta problemática, não deixa de mencionar o contributo da auto-regulação nas actividades de controlo que, apesar de se revelarem insuficientes e inapropriadas, advoga um sistema permanente<sup>23</sup> de monitorização e controlo. A existência de organismos de regulação rigorosos e dotados de prerrogativas sancionatórias que sejam entendidas e rapidamente executadas à vista de todos os regulados não deixa de constituir um desafio permanente e um aspecto forte de competitividade e credibilidade no mercado.

A partir da investigação efectuada e da constatação do histórico referente à SCIE, parece seguro poder afirmar que em Portugal não existe uma cultura de segurança, justificação para que, num quadro actual de desregulação na SCIE, seja fundamental o cumprimento da terceira etapa do processo de regulação – a supervisão e a sanção. Gouveia (2001:46) afirma que, no que diz respeito aos mecanismos de regulação, é importante que os

---

<sup>23</sup> Uma possível solução, segundo Majone é a existência de um sistema “duplo” onde uma Autoridade Pública funcione como regulador dos reguladores efectuando uma gestão permanente na supervisão e na elaboração de normativos.



reguladores tenham um poder efectivo de fiscalizar o cumprimento das diversas normas relativas ao sector e, quando for caso disso, de aplicar sanções aos infractores dessas normas. A nova governabilidade aponta o caminho para a participação cada vez maior do cidadão em todos os actos de cidadania, estando-lhe atribuído na SCIE um papel fundamental permanente na protecção e salvaguarda de vidas humanas no que e esse domínio diz respeito. Contudo, esta nova governabilidade esbarra na referida ausência de cultura de segurança que, enquanto não for adquirida e estiver enraizada nas actuais e futuras gerações terá que contar sempre com o Estado na supressão dessa lacuna, através da supervisão dos normativos de SCIE, através da realização de inspecções regulares e extraordinárias ao universo de edifícios que recebem público, de modo a assegurar a manutenção e a organização da segurança.

Indo ao encontro do conceito de inovação na regulação preconizado por Júlia Blacks, a implementação de uma actuação *ex-post* através de inspecções regulares e extraordinárias a cargo do regulador, afigura-se válida pelos seguintes motivos: (i) é um processo novo nunca antes implementado; (ii) surge como uma solução nova para resolver problemas velhos, ainda por resolver; (iii) tem um suporte forte para a sua implementação que decorre da experiência e da “*expertise*” já existente, decorrente do processo de vistorias nos licenciamentos de edifícios; (iv) a nova legislação em vigor prevê um regime de contra ordenações na SCIE como mecanismo dissuasor de eventuais incumprimentos e de suporte para a implementação de uma estrutura inspectiva.

A sua concepção, organização e funcionamento tem como base de partida o *Know-how* existente dos gabinetes de SCIE existentes nos actuais dezoito CDOS, delegações do regulador, a ANPC e que se deverão organizar segundo as cinco CCDR, Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (ou NUT’s II) – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Esta organização administrativa tem em consideração o papel inspectivo reservado a cada inspector, evitando um relacionamento de proximidade com os regulados, através da passagem territorial de distrito para região e facilitando a definição, normalização e aplicação de critérios a adoptar nas inspecções de modo a evitar a criação de desequilíbrios no mercado.

## **Uma Autoridade Reguladora Independente na protecção e socorro?**

Os organismos de regulação independentes são, segundo Gouveia (2001:152) uma necessidade imposta pelo facto de os serviços de interesse geral<sup>24</sup> estarem submetidos às regras de mercado e, como tal, serem necessários para assegurar a eficiência e equilíbrio económico dos sectores, por um lado, e para assegurar as necessárias correcções de índole social dos desequilíbrios derivados do funcionamento do mercado, por outro. A qualificação de um serviço como de interesse geral será sempre atribuída em função de um determinado nível de desenvolvimento da sociedade, isto é, o conceito irá evoluindo e tornando-se mais abrangente de acordo com o que, em determinada sociedade, se considerem necessidades básicas ou essenciais à vida, à saúde ou à participação social. Deste modo, a definição de serviço de interesse geral deverá ser revista à luz das inovações tecnológicas, bem como da evolução das necessidades das populações.

Considerando a ideia de que os serviços públicos são serviços de interesse geral executados pelo Estado ou pelos poderes públicos (Gouveia, 2001:21), a protecção e socorro insere-se neste universo como sendo uma actividade exclusiva do Estado, independentemente de abranger sectores com mercado próprio e ainda incipientes, como por exemplo, a SCIE e o transporte de doentes.

A protecção e socorro compreende diversos sectores de actuação, com objectivos e princípios que têm por finalidade prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. A identificação e utilização dos instrumentos necessários ao cumprimento dos objectivos referidos têm por referência uma doutrina própria, adquirida ao longo dos anos e que acompanha a evolução da sociedade e também das novas tecnologias. Aqueles instrumentos (campanhas de informação e sensibilização, planeamento de emergência, análise do risco, etc) obedecem a critérios e normativos de actuação com uma especificidade técnica, que em situação de crise prevalecem sob a esfera política, devendo esta fazer-se sentir-se, apenas, em situações de excepção que, no processo de tomada de decisão, que ultrapassam o saber e o conhecimento técnico.

---

<sup>24</sup> O autor mencionado classifica, do ponto de vista substancial, um serviço de interesse geral, uma actividade (comercial ou não) cuja generalidade dos cidadãos utiliza traduzindo-se, para eles, numa verdadeira necessidade para uma completa vivência social. Serviço de interesse geral será aquele que satisfaça as necessidades básicas das generalidades dos cidadãos, quer elas sejam económicas, sociais ou culturais e cuja existência seja essencial à vida, à saúde ou à participação social dos cidadãos.

Os critérios de articulação com os diferentes níveis de actuação segundo o princípio da subsidiariedade – entenda-se a segurança contra incêndios, transporte de doentes, campanhas de informação e sensibilização da população, bombeiros, planeamento de emergência, bombeiros, intervenção operacional no universo de acidentes e catástrofes, formação profissional, equipamentos de combate a incêndios e logística, recursos humanos especializados -, constituem alguns domínios de actuação que não podem estar sujeitos aos sucessivos ciclos políticos, a diferentes governos e, por outro lado e em contradição, ser exclusivamente determinados pela lei da oferta e da procura. A este propósito, Gouveia (2001:41) afirma que a regulação – directa ou indirecta – pelo Estado estará sempre condicionada a orientações de ordem política.

Como regulador estatal ou directo, num sector de elevada complexidade técnica, a ANPC regula um sector que apresenta características que parecem justificar a consideração de uma regulação independente, imune aos ciclos políticos, pelos seguintes motivos:

- (i) Trata-se de um sector que necessita de uma regulação focalizada numa “*expertise* técnica e profissional” (Moreira, 2008:138) que deve proporcionar a especialização e o recurso a personalidades independentes;
- (ii) A necessidade de se reduzir ou limitar a subjectividade na interpretação e aplicação das leis e normas;
- (iii) Evitar um envolvimento directo do Governo e permitir a atenuação da sua responsabilidade política<sup>25</sup>;
- (iv) O objecto da regulação, ao centrar-se na prestação de serviços de interesse público, está directamente relacionado com a salvaguarda de vidas humanas que têm de estar acima de qualquer instrumentalização ou governamentalização;
- (v) A necessidade de se assegurar a defesa do cidadão (consumidor) na universalidade e acessibilidade aos serviços de protecção e socorro, de modo a permitir uma avaliação da qualidade do serviço prestado, das reclamações, da resolução de conflitos, bem como de assegurar a transparência no sector.
- (vi) A credibilidade política dos governantes é assegurada pela estratégia de delegar a agências independentes as actividades de regulação (Majone, 1996: 4).

---

<sup>25</sup> De referir, enquanto exemplo elucidativo desta asserção, os incêndios florestais.

Uma Autoridade Reguladora Independente (ARI) tem de ser vista como um parceiro do Estado na defesa do interesse público, eliminando o paradoxo agora criado de a protecção e socorro ser uma tarefa exclusiva do Estado e, por outro lado, verificar-se uma abertura ao regular um mercado de forma independente. Não se trata de “esvaziar” o Estado da sua responsabilidade na defesa do interesse geral, mas sim de complementar a sua função na defesa e protecção do cidadão. Se às vantagens da regulação independente sobre a estatal associarmos os traços de independência característicos das ARI’s referidos por Moreira (2003) e, independentemente dos imperativos constitucionais sobre a regulação dos serviços de interesse social e cultural geral se encontrarem na esfera da competência do Estado, parece fazer sentido equacionar e reflectir sobre a legitimidade de um organismo regulador independente, perspectivando-se um novo caminho para a protecção e socorro, uma inovação na regulação.

Uma ARI abrangente para a protecção e socorro dotada de funções reguladoras, de supervisão e de sanção equivaleria, segundo Moreira e Maçãs (2003:14) a comportar na regulação os três poderes típicos do Estado: o normativo, o executivo e, eventualmente, um para judicial, que actuaria sobre o mercado da SCIE (libertando a ASAE de parte dessas funções que carecem de uma *expertise* dedicada e que apenas existe no regulador ANPC) e abrindo caminho a hipotéticas aberturas de novos nichos de mercados, nomeadamente, o transporte de doentes, com a natural salvaguarda da garantia de manutenção da emergência médica no Estado.

Toda a actividade operacional no âmbito da protecção civil seria assegurada através de uma entidade de administração directa e com autonomia administrativa através de um serviço operacional, à semelhança de um antigo SNB. No relacionamento entre o Estado e a ARI, a complementaridade estabelecida pode satisfazer o interesse de governos quer na tomada de medidas e decisões impopulares, quer na camuflagem política na limitação de contestações (Collet, 2005:300). Acresce a esta opinião que, com a criação de uma ARI para a SCIE e/ou protecção e socorro no geral, poderia deixar de haver motivos para a verificação de uma situação permanente atrás referida e citada por Hanna Arendt como de “*nobody responsibility*”.

Uma ARI para a SCIE dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio, à luz da legislação em vigor para aquele tipo de Autoridades poderá encontrar uma alternativa de financiamento ao orçamento do Estado e que se poderão enquadrar no artigo 39.º do Estudo e Projecto de lei-quadro das ARI, preconizado por Moreira (2003:297). Assim, essa alternativa poderá passar pelas seguintes formas de financiamento: (i) taxas pelos

serviços prestados; (ii) totalidade ou quota-parte das coimas aplicadas pelas infracções que lhes compete sancionar; (iii) contribuições legalmente impostas aos operadores sujeitos à sua jurisdição.

O projecto da lei-quadro de criação das ARI proposto por Moreira (2003) permite efectuar um exercício válido de adequação prática na criação de uma Autoridade independente para a protecção e socorro, cujo eventual óbice nesta inovação da regulação poderá ser colocado pelos pressupostos constitucionais que, no âmbito desta tese podem parecer assumir um paradoxo, ao apresentar-se no capítulo I, o Estado em exclusivo como regulador e supervisor da actividade e, neste último, salientar a sugestão de criação de uma ARI. É uma matéria complexa e delicada onde a defesa do interesse nacional e do cidadão consumidor exigem, em simultâneo a participação do Estado e a sua independência e transparência.

## Conclusões

É hoje reconhecida a necessidade de uma modernização do Estado e do aparelho administrativo, uma vez que os desafios da economia de mercado e da actual crise financeira global justificam uma actualização do actual Estado Providência interventor e uma racionalização do sector público, onde a eficiência e a eficácia associadas à definição de objectivos numa óptica de gestão empresarial característica da economia de mercado, se revelam fundamentais.

Este desafio global tem de ser considerado à luz de uma nova governabilidade – a governação em governança – onde o cidadão, desmultiplicado em diversas forças da sociedade, assume um papel importante, assim como o Estado, que se revê com uma função reguladora estabelecendo as ligações e relações entre os diversos actores intervenientes.

Independentemente da nova governabilidade e da emergência da reformulação do Estado e da administração pública, é indissociável ao papel do Estado a defesa e prossecução dos interesses nacional e público, ajustado ao momento actual. Este interesse público emergiu e vem-se reformulando e adaptando desde o Estado multidimensional, outrora capaz de servir e compreender as mais diversas áreas de actuação.

Os valores tradicionais do Estado democrático como a segurança, a defesa e a justiça, continuam a ser consideradas como tarefas essenciais do Estado, do domínio e interesse público e fora de uma lógica de mercado. As dificuldades que as sociedades actuais enfrentam decorrentes da incapacidade ou dificuldade do Estado em cumprir estas tarefas consideradas essenciais justificam a emergência da participação do cidadão que, no âmbito desta tese podemos denominar como uma nova governabilidade da segurança.

Verifica-se uma necessidade de participação do cidadão no relacionamento com o Estado numa nova forma de organização e participação, na necessidade de adquirir e utilizar novos conhecimentos, partilhando com o Estado a responsabilidade na segurança.

As políticas públicas que, num contexto da nova governabilidade, deverão ser alvo de uma formulação conjunta entre o Estado e os diversos actores da sociedade são, no âmbito da protecção e socorro, ainda um exclusivo do governo. A elaboração das políticas públicas sofre da inexistência de uma avaliação das mesmas, uma vez que este mecanismo pode ser causador de problemas aos governos, como por exemplo, futuras reeleições.

No domínio da protecção e socorro, as políticas públicas implementadas nunca foram alvo de uma avaliação consistente com critérios e objectivos definidos *ex-ante* e, foram sempre consideradas e trazidas para o centro da agenda política quando julgadas

convenientes. Assim, a relevância dos incêndios florestais tem sido considerada apenas atento o seu potencial de factor político perturbante, sendo a SCIE relegada para segundo plano, ainda que a sua importância esteja a emergir com um novo regime jurídico. O esquecimento da avaliação das políticas públicas está associado à responsabilidade pelas mesmas, cujas consequências, de índole política ou não, deverá ter por inerência a sanção, uma vez que a utilização de recursos públicos justifica uma transparência na actuação e uma prestação de contas dos dinheiros públicos utilizados.

Para a concretização de um Estado que se deseja eficiente, afigura-se necessário configurar um modelo de administração pública que se adapte aos efeitos de uma economia de mercado, não deixando de assegurar a defesa do interesse público e as tarefas essenciais que lhe estão distribuídas. A administração pública tem de se adequar a um modelo organizacional que defenda o interesse público, que faça cumprir as tarefas do Estado enquadrando-se numa economia de mercado global. Contudo, cabe referir que esse processo de adequação levanta questões de equidade, transparência e justiça, uma vez que os interesses em jogo, o interesse público e o interesse privado coexistem e concorrem num mercado globalizante.

De entre os modelos de reforma apresentados e tendo como ponto de partida o modelo weberiano burocrático, o NPS parece ser aquele que melhor salvaguarda os interesses em jogo e que melhor se adapta ao mercado, à tendência desregulação que se atravessa actualmente.

O conceito adoptado para a definição de risco e que se adequa ao risco de incêndio em edifícios pode ser definido como a possibilidade de ocorrência de um evento de consequências nefastas e que, em rigor, só estaremos em perante um risco quando os factores do mal em si e os seus efeitos são relativamente compreendidos. O risco de incêndio em edifícios é considerado um risco tradicional cujas causas e consequências são relativamente conhecidas e com uma maior possibilidade de ser prevenido e controlado e que apresenta características distintas dos denominados “novos riscos”, nomeadamente, a incerteza e a susceptibilidade da controvérsia.

Se aos “novos riscos” é aplicado o princípio da precaução, no risco de incêndio em edifícios aplica-se o princípio da prevenção, de modo a mitigar o risco, através de diversos instrumentos tais como, o processo de licenciamento de um edifício (apreciação e aprovação do projecto, instalação de equipamentos adequados para a detecção, alerta e extinção, vistorias), a avaliação e gestão permanente do risco e a sua comunicação.

Apesar de conhecido e identificado o risco, assiste-se a uma ideia de irresponsabilidade organizada ou a inimputabilidade da responsabilidade perante o risco e a

ocorrência de incêndio, quer por parte do Estado que deverá reforçar a sua função informativa, fiscalizadora e sancionatória inerente à supervisão, quer por parte dos diferentes actores, individuais e colectivos que se alheiam na busca de uma cultura de segurança e da sua auto protecção, numa era que se quer de cidadania participativa, de uma nova governabilidade.

Na gestão do risco de incêndio, a prevenção assume uma importância elevada, afigurando-se como um meio eficaz de assegurar aquele processo de gestão, cuja importância é necessário entender quando interligada com o conceito de actuação perante um acidente grave ou catástrofe, tipificado em antes, durante e após a emergência (o incêndio). Se nos “novos riscos” não podemos identificar e temporizar claramente estas três fases, no risco de incêndio a fase inicial é a chave do sucesso para uma boa gestão do risco.

O processo de comunicação do risco de incêndio está identificado e desenvolve-se com o objectivo de alcançar os actores alvo através dos meios existentes, com a finalidade de procurar interiorizar em todos os intervenientes no processo comportamentos de prevenção. Uma eventual interrupção deste processo ou a não recepção e percepção da mensagem pode indicar uma incorrecta gestão do risco e um aumento da probabilidade de ocorrência de incêndios em edifícios.

Os comportamentos sociais perante o risco de incêndio denotando um carácter irracional que pode conduzir alguns cidadãos a correr maiores riscos do que outros, constituem situações passíveis de ocorrência e, por isso, justificam que as autoridades públicas, os *experts*, considerem, entendam e ajam em conformidade relativamente a essas situações. Tendo presente a possibilidade de um indivíduo subestimar o risco de incêndio num edifício ou mesmo ignorá-lo, acresce à responsabilidade do Estado o empreendimento da regulação do risco de modo a contornar essa situação de modo favorável.

Numa perspectiva económica, cumpre sustentar que o risco de incêndio em edifícios deverá estar presente, particularmente no actual contexto, na diversidade de projectos económicos, onde os agentes assumem a aversão pela ambiguidade, isto é, estão direccionados para as situações onde o risco de incêndio, e em associação com os demais inerentes a um qualquer projecto, está identificado e quantificado, sempre que possível.

Num mercado que movimenta anualmente cerca de 571 milhões de euros e com tendência a crescer, este parece apresentar-se regulado pela denominada “mão invisível”, não apresentando externalidades ou falhas de mercado identificadas como graves. A inexistência de supervisão às empresas nos diversos sectores de actuação em que o mercado da SCIE está dividido pode, eventualmente, esconder algumas anomalias latentes, com particular incidência



nos preços praticados, independentemente de a investigação efectuada apontar para uma concorrência baixa, nos quatro sectores considerados (segurança electrónica, protecção passiva, protecção activa e integradores generalistas).

O mercado poderá vir a ser afectado consoante o teor da regulação social posta em prática, seja ela forte, média ou fraca. Esse facto resultará da aplicação e implementação efectiva do novo regime jurídico de SCIE. O mercado e o consumidor sairão beneficiados em todos os aspectos quando os todos os actores intervenientes tomarem a consciência da existência do risco de incêndio nos edifícios e assumirem que a segurança de vidas e bens não pode ser contratualizada ao preço mais baixo, mas sim ao preço que ofereça uma maior qualidade do produto e, conseqüentemente do edifício e do cidadão.

No que respeita ao consumidor final, há que referir que este, enquanto proprietário ou responsável por um edifício, se encontra numa situação próxima da terminologia técnica adoptada na regulação de mercados, nomeadamente a “captura dos regulados”. Esta afirmação justifica-se pela sujeição do consumidor à oferta do produto ou serviço fornecido, uma vez que face à elevada complexidade do sector de SCIE, aquele é “quase” obrigado a aceitar o produto apresentado, desconhecendo se há outros melhores, com tecnologias mais modernas, ou com preços mais competitivos.

A regulação na SCIE é ambivalente, isto é, assume duas formas: a regulação social e a regulação do mercado propriamente dita. Esta característica particular associada ao predomínio da regulação social sobre a regulação do mercado, reforça a singularidade deste sector, onde a regulação social se sobrepõe à regulação do mercado, quer em termos de intervenção, quer em termos de efeitos no consumidor.

Os reguladores identificados, a ANPC e a ASAE, não apresentam características de independência em relação ao governo, assistindo-se na regulação social a uma regulação directa e forte na regulação social e na regulação do mercado uma regulação incipiente, uma vez que aquele último regulador ainda não se dotou dos mecanismos necessários para intervir no mercado, o que se explica não só pelo facto da respectiva atribuição de competências se ter processado muito recentemente, mas também pela elevada complexidade do sector, que exige uma *expertise* técnica exigente.

A desregulação no sector da SCIE tem-se verificado segundo os conceitos mencionados por Vital Moreira e Majone, a saber: (i) através da liberalização de serviços abdicando o Estado de funções inspectivas, transferindo-as para o sector privado; (ii) re-regulação com um eventual aligeiramento ou uma melhor regulação, (iii) auto regulação através de uma regulação paralela entregue às Ordens e Associações profissionais de

engenheiros e arquitectos. A desregulação na SCIE iniciou-se com o programa Simplex, justificando o governo esta medida com a necessidade de aligeirar o processo burocrático no licenciamento de edifícios, sem contudo não deixar de estar associado a um movimento supra nacional de desregulação ou re-regulação.

A regulação na SCIE anterior ao novo regime jurídico em vigor desde Dezembro de 2008 resumia-se apenas à regulamentação, através de legislação dispersa num número excessivo de diplomas avulsos, dificilmente harmonizáveis entre si e geradores de dificuldades na compreensão integrada que defendiam. A regulação na SCIE compreendia apenas o aspecto normativo de modo pouco satisfatório e omitia os passos seguintes, a implementação concreta das referidas regras e a fiscalização ao cumprimento e punição das infracções.

O novo regime jurídico na SCIE vem marcar uma etapa na segurança contra incêndios, sendo conferido àquele no presente estudo o estatuto de inovação. Ao elaborar-se um regulamento técnico único para a generalidade dos edifícios, ter-se-á conseguido alcançar uma abrangência e uma racionalidade importante na implementação das medidas consideradas necessárias para a segurança passiva e activa dos edifícios. Contudo, algumas notas são de registar com alguma apreensão neste processo regulatório, nomeadamente os “timings” na introdução do pacote legislativo com as faltas ainda existentes de diplomas complementares, a manutenção ou a duplicação de diplomas capazes de criar conflitos no processo de licenciamento de alguns edifícios e a ausência de iniciativa do regulador em criar uma base de dados de todos os edifícios alvo de regulamentação na SCIE.

Algumas questões não obtiveram resposta nesta investigação e que se revelam importantes, destacando-se, pelo seu carácter crucial, a seguinte: como é que os privados asseguram a defesa do interesse público quando as esferas de actuação entre o privado e o público são distintas? A actuação da SCIE não incide sobre um mercado propriamente dito, inscrevendo-se sim numa órbita em que as tarefas a desempenhar na SCIE, centradas na regulação social, onde o objecto de actuação é a salvaguarda de vidas humanas, são uma competência exclusiva do Estado.

A partir da reflexão empreendida neste trabalho, formulam-se propostas de actuação na SCIE que, constituem também uma inovação na regulação pois são entendidas para ser usadas como novas soluções para resolver problemas antigos ou novas soluções para resolver novos problemas, e que outrora não foram implementadas em Portugal. Uma é decorrente da cultura existente “*ex-ante*” já implementada na execução de vistorias e que permite adoptar uma regulação “*ex-post*”, a cargo do Estado, que poderá impor um quadro de supervisão no

sector, enquanto a nova governabilidade na segurança não estiver enraizada no cidadão e se atingir patamares elevados de auto protecção.

As características intrínsecas ao Estado de direito, onde a justiça, transparência, seriedade e defesa intransigente do interesse nacional e do interesse público poderão sair reforçadas, apresentando-se como sintoma de progresso e desenvolvimento do Estado democrático, se a regulação directa caminhar no sentido de uma regulação independente, através da criação de uma Autoridade Reguladora Independente para o sector da SCIE, ou ainda mais abrangente para toda a protecção e socorro, de onde se vislumbram mercados potencialmente emergentes.

## Fontes

- Comissão Europeia (2000), “Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução”, em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/132042.htm>, acessido em Janeiro de 2009.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (1995), *Regulatory Reform and Innovation*, Paris, OECD.
- Serviço Nacional de Protecção Civil (1994), *Plano Nacional de Emergência, Vol. I, II e III*, Lisboa.

## Referências bibliográficas

### Livros

- Black, Julia *et al* (2005), *Regulatory Innovation A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Publishing Limited.
- Canotilho, Gomes e Moreira, Vital (2008), *Constituição da República Portuguesa Lei do Tribunal Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Castro, Ferreira e Abrantes, José (2004), *Manual de Segurança contra Incêndios em Edifícios*, Sintra, Escola Nacional de Bombeiros.
- Commissariat Général du Plan (2002), *La decision publique face aux risques Rapport du séminaire “Risques”*, Paris, La Documentation Française.
- CEC, Commission of the European Communities (1984), *Fire in buildings*, Londres e Nova York, Elsevier Applied Science Publishers.
- Cobb, Roger, Elder Charles (1983), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, The Johns Hopkin University Press.
- Denhardt, Janet V. and Robert (2003), *The New Public Service Serving, not Steering*, New York, M.E.Sharpe
- Phillipps, Calvin e McFadden, David (1984), *Investigación del origen y causas de los incêndios*, Madrid, Editorial Mapfre.
- Fukuyama, Francis (1996, 1995), *Confiança valores sociais e criação de prosperidade*, Lisboa, Gradiva.
- Franklin, Jane (org.) (1998), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press.
- Giddens, Anthony (1995, 1991), *As consequências da modernidade*, Lisboa, Celta Editora.
- Gonçalves, Maria Eduarda *et al.* (2007), *Os Portugueses e os Novos Riscos*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Gouveia, Rodrigo (2001), *Os Serviços de Interesse Geral em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Henriques, Miguel Gorjão (2008), *Tratado de Lisboa*, Coimbra, Almedina.
- Leibfried, Stephan e Zurn, Michael (2005), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Londres-Nova Iorque, Routledge.
- Marques, Maria Manuel e Moreira, Vital (2008), *A Mão Visível Mercado e Regulação*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital e Maçãs, Fernanda (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra, Almedina.
- Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org) (2001), *Administração e Política Perspectivas de Reforma da Administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

- \_\_\_\_\_ (2003), *Ética e Administração Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- McQuail, Denis e Windahl, Sven (1993), *Communication Models for the Study of Mass Communication*, Londres, Longman Group Limited.
- Peters, B. Guy e Pierre, Jon (2000), *Governance, Politics and State*, Londres Macmillan Press.
- Peters, B. Guy (1996), *The future of Governing: four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Santos, António *et al* (2001), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina.
- Zémor, Pierre (1995), *La Communication Publique*, Paris, PUF.

### **Textos em colectâneas**

- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e Batista, João S. (org), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, Cap.18, pp. 399-432.
- Ayong, Alain (2002), “Approches économiques des risques”, em Commissariat Général du Plan, *La decision publique face aux risques Rapport du Séminaire Risques*”, Paris, La Documentation Française, Cap. 3, pp.69-91.
- Beck, Ulrich (1998), “Politics of Risk Society”, em Jane Franklin (org.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, Cap.1, pp. 9-22.
- Cassegrain, Annie (2002), “Risques au travail et inégalités de santé”, em Commissariat Général du Plan, *La decision publique face aux risques Rapport du Séminaire Risques*”, Paris, La Documentation Française, Cap. 2, pp. 53-67.
- Collet, Martin (2004), “La régulation. Nouveaux modes? Nouveaux territoires ?”, em Marie-Anne Frison-Roche (org), *Les risques de régulation*, Paris, Presses de Sciences Po, Analyses bibliographiques, pp. 297-305.
- Covas, António (2007), “Governança europeia e políticas públicas”, em Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e Batista, João S. (org), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, Cap. 11, pp. 235- 253.
- Fernández, Javier Garcia (2007), “A organização do interesse público no Estado social, em Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e Batista, João S. (org), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, Cap.7, pp. 165-176.
- Gastaldo, Sylviane (2002), “L’instruction des décisions publiques”, em Commissariat Général du Plan, *La decision publique face aux risques Rapport du Séminaire Risques*”, Paris, La Documentation Française, Cap. 5, pp.111-128.
- Giddens, Anthony (1998), “Risk society: the Context of British Politics”, em Jane Franklin (org.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, Cap.2, pp. 23-34.
- Gilbert, Bernard (2002), “Perceptions subjectives et dynamiques sociales”, em Commissariat Général du Plan, *La decision publique face aux risques Rapport du Séminaire Risques*”, Paris, La Documentation Française, Cap. 1, pp. 41-51.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, em *Ética e Administração Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora, Cap. 18, pp. 389-408.

- Lourd, Philippe Le (2002), “Les instruments de gestion des risqué”, em Commissariat Général du Plan, *La decision publique face aux risques Rapport du Séminaire Risques*”, Paris, La Documentation Française, Cap. 6, pp. 129-147.
- Machete, Rui (2003), “Reestruturação do Estado, serviços públicos e mercado”, em Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org) (2003), *Ética e Administração Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora, Cap. 15, pp. 345-352.
- Majone, Giandomenico (2006), Agenda Setting, em Michael Moran, Martin Rein e Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Martins, Alberto (2001), “A reforma da administração pública”, em Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org) (2001), *Administração e Política Perspectivas de Reforma da Administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, Cap. 3, pp.35-41.
- Matheau, Michel (2002), “Introduction”, em Commissariat Général du Plan, *La decision publique face aux risques Rapport du Séminaire Risques*”, Paris, La Documentation Française, Introduction, pp. 29-39.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público”, em Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e Batista, João S. (org), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, Cap.3, pp. 49-67.
- \_\_\_\_\_ (2001), “As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão”, em Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org) (2001), *Administração e Política Perspectivas de Reforma da Administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, Cap. 4, pp. 63-76.
- Roche, Marie Anne (2005), “Arbitrage et droit de la regulation ?”, em Marie-Anne Frison-Roche (org), *Les risqué de régulation*, Paris, Presses de Sciences Po, Cap. 3, pp.223-240.
- Ziller, Jacques (2005), “La régulation comme prevention des crises”, em Marie-Anne Frison-Roche (org), *Les risqué de régulation*, Paris, Presses de Sciences Po, Cap. 1, pp.51-58.

### **Artigos em Publicações periódicas**

- Bilhim, João (2008), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2 Primavera, pp.99-121.
- Coelho, António Leça (2008), “Conversas”, *Construção Magazine Revista Técnico-Científica Engenharia Civil*, 27, Setembro/Outubro, pp. 4-7.
- Eberlein, Burkard (1999), “L’État Régulateur en Europe”, *Revue Française de Service Publique*, 49, 2.
- Koch, Kohler Beate (1998), “A evolução e transformação da governação europeia”, *Análise Social*, 148, pp. 659-684.
- Trevisan, Andrei e Bellen, Hans (2008), “Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção”, *RAP- Revista de Administração Pública*, 3, Maio – Junho, pp. 529-550.
- Warrington, Bodycote (2009), “Certificação em Segurança contra Incêndio Voluntária ou obrigatória?”, *Proteger*, Janeiro a Março, pp. 50-53.
- APSEI, Associação Portuguesa de Segurança Electrónica e de Protecção Incêndio (2009), *Proteger*, Janeiro a Março, 2009.

### **Estudos**

- APSEI, Associação Portuguesa de Segurança Electrónica e de Protecção Incêndio (2007), “Estudo do Sector da Protecção contra Incêndio e Segurança Electrónica”, *Estudo do Sector da Segurança em Portugal 2007*, Lisboa, pp. 44-70.
- \_\_\_\_\_, (2009), “Estudo do Sector da Protecção contra Incêndio e Segurança Electrónica”, *Estudo do Sector da Segurança em Portugal 2009*, Lisboa, pp. 9-47.
- Cruz, Nuno (2008), *Secretaria virtual*, Trabalho de projecto de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.

## **Anexos**

### **Anexo A - Nova regulamentação na SCIE**

<b>Legislação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aplicável a:</b>
Decreto-lei n.º 220/08, de 12 de Novembro	Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios	Edifícios no geral com excepções dispostas no artigo 3.º
Portaria n.º 1532/08, de 29 de Dezembro	Regulamento técnico de segurança contra incêndio em edifícios	
Portaria n.º 64/09, de 22 de Janeiro	Regime de credenciação de entidades na SCIE	
Ficha de Segurança contra incêndio	Ficha a anexar aos projectos de arquitectura de edifícios da 1.ª categoria de risco	Aplicação às utilizações Tipo: I a III e VI a XII
Despacho n.º 2072/2009, de 15 de Janeiro	CrITÉrios tÉcnicos para a determinaÇão da carga de incêndio modificada	



## Anexo B - Enquadramento legislativo até Dezembro de 2008

Legislação	Descrição	Aplicável a:	Revogação
Decreto-lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951	Regulamento Geral das Edificações Urbanas	Edifícios habitação	Excepção Capítulo III
Decreto-lei n.º 64/90, de 21 de Fevereiro	Regulamento de segurança contra incêndio em habitação	Habitação	Integral
Decreto-lei n.º 426/89, de 6 de Dezembro	Medidas cautelares de SCIE em centros urbanos antigos	Centros Urbanos Antigos	Integral
Decreto-lei n.º 66/95, de 8 de Abril	Parques de estacionamento cobertos com área > 200 m <sup>2</sup>	Parques estacionamento	Integral
Decreto Regulamentar n.º 34/95, de 16 de Dezembro	Regulamento dos Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos	Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos	Excepto 55 artigos
Decreto-lei n.º 309/02, de 16 de Dezembro	Regula a instalação e o funcionamento dos recintos de espectáculos e divertimentos públicos		Não revogado
Decreto-lei n.º 368/99, de 18 de Setembro	Protecção contra incêndio em estabelecimentos comerciais com área ≥ 300 m <sup>2</sup> ou de substâncias perigosas independentemente da área	Estabelecimentos comerciais	Integral
Portaria n.º 1299/01, de 21 de Novembro	Medidas de segurança contra incêndio a observar em estabelecimentos comerciais ou prestação de serviços com área ≤ 300 m <sup>2</sup>		Integral
Portaria n.º 1063/97, de 21 de Outubro	Medidas de segurança aplicadas na construção, instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos e dos estabelecimentos de restauração e bebidas	Empreendimentos turísticos	Integral
Portaria n.º 1064/97, de 21 de Outubro	Elementos que devem instruir os pedidos de licenciamento de empreendimentos turísticos		Excepção n.º 2 e 3 do art.º 3.º
Decreto-lei n.º 39/2008, de 7 de Março	Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos		Não revogado
Portaria n.º 1457/95, de 12 de Dezembro	Medidas de SCI na construção, instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos		Não revogado
Decreto-lei n.º 168/97, de 4 de Julho (alterado pelo Dec. Lei n.º 139/99, de 24 de Abril, Dec. Lei n.º 222/00, de 9 de Setembro e Dec. Lei n.º 57/02, de 11 de Março)	Regime jurídico dos estabelecimentos de restauração e bebidas	Estabelecimentos de restauração e bebidas	Não revogado
Portaria n.º 1275/02, de 19 de Setembro	Normas de SCI a observar na exploração dos estabelecimentos de tipo hospitalar	Estabelecimentos hospitalares	Integral
Decreto-lei n.º 409/98, de 23 de Dezembro	Regulamento de SCI em edifícios tipo hospitalar		Integral
Portaria n.º 1276/02, de 19 de Setembro	Normas de segurança contra incêndio a observar na exploração dos estabelecimentos de tipo hospitalar	Estabelecimentos administrativos	Integral
Decreto-lei n.º 410/98, de 23 de Dezembro	Regulamento de segurança contra incêndio em edifícios tipo hospitalar		Integral
Resolução de Conselho de Ministros n.º 31/89, de 15 de Setembro	Medidas cautelares mínimas contra risco de incêndio em edifícios públicos	Edifícios de serviços públicos	Integral
Portaria n.º 1444/02, de 7 de Novembro	Normas de SCIE a observar na exploração dos estabelecimentos escolares	Estabelecimentos escolares	Integral

## Anexo B - Enquadramento legislativo até Dezembro de 2008 (continuação)

Legislação	Descrição	Aplicável a:	Revogação
Decreto-lei n.º 414/98, de 31 de Dezembro	Regulamento de segurança contra incêndio em edifícios escolares	Estabelecimentos escolares	Integral
Decreto-lei n.º 317/97, de 25 Novembro	Regime de instalação e funcionamento de instalações desportivas	Recintos de espectáculos e instalações desportivas	Não revogado
Decreto Regulamentar n.º 10/01, de 7 de Junho	Regulamento das condições técnicas e de segurança dos estádios	Recintos de diversões aquáticas	Não revogado
Decreto Regulamentar n.º 5/97, de 31 de Março	Regulamento das condições técnicas de segurança dos recintos de diversões aquáticas	Recintos de diversões aquáticas	Não revogado
Decreto-lei n.º 65/97, de 31 de Março	Instalação e funcionamento dos recintos com diversões aquáticas		
Decreto-lei n.º 87/05, de 23 de Maio	Normas relativas à emissão de alvarás e licenças para estabelecimento de fabrico e armazenagem de produtos explosivos	Estabelecimentos de fabrico e armazenagem de produtos explosivos	Não revogado
Decreto-lei n.º 139/02, de 17 de Maio	Regulamento de segurança nas instalações de fabrico e de armazenagem de produtos explosivos		Não revogado
Decreto-lei n.º 164/01, de 23 de Maio	Prevenção e controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas		Não revogado
Decreto-lei n.º 267/02, de 26 de Novembro	Procedimentos e competências para o licenciamento e fiscalização de instalações de armazenagem de produtos de petróleo e de abastecimento de combustíveis	Instalações de armazenamento de produtos do petróleo e instalações de abastecimento de combustíveis líquidos e gasosos	Não revogado
Portaria n.º 1188/03, de 10 de Outubro	Pormenorização de certos aspectos do processo de licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento de produtos do petróleo e de abastecimento de combustíveis		Não revogado
Decreto-lei n.º 69/03, de 10 de Abril	Normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial	Instalações industriais	Não revogado
Decreto-lei n.º 70/03, de 10 de Abril	Regime de licenciamento das áreas de localização empresarial		
Decreto regulamentar n.º 8/03, de 11 de Abril	Regulamento do licenciamento da actividade industrial		
Portaria n.º 464/03, de 6 de Junho	Classificação dos estabelecimentos industriais quanto ao risco potencial		
Portaria n.º 473/03, de 11 de Junho	Termos de apresentação dos pedidos de instalação ou alteração dos estabelecimentos industriais		

## Anexo B - Enquadramento legislativo até Dezembro de 2008 (continuação)

Legislação	Descrição	Aplicável a:	Revogação
Despacho Normativo n.º 12/98, de 25 de Fevereiro	Normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento dos lares para idosos	Lares de idosos	Não revogado
Despacho Normativo n.º 253/77, de 29 de Dezembro	Normas sobre risco de incêndio e pânico em edifícios	Geral	Não revogado
Decreto regulamentar n.º 33/97, de 17 de Setembro	Regime de instalação e funcionamento dos parques de campismo, serviço de vigilância, primeiros socorros e equipamentos de salvação	Parques de campismo	Vigência condicionada
Decreto regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro	Define as instalações e equipamentos de uso comum dos aldeamentos turísticos, os meios de segurança e detecção contra risco de incêndios, os serviços de segurança e vigilância	Aldeamentos turísticos	
Decreto regulamentar n.º 36/97, de 25 de Setembro	Condições de instalação de lares para idosos. Sistema de detecção de incêndios e de detecção contra intrusão.	Lares para idosos	

\* Diplomas a revogar após a entrada em vigor das portarias previstas no Decreto-lei n.º39/2008, de 7 de Março, de acordo com o disposto no n.º 2, do artigo 77.º do referido Decreto-lei.

## Anexo C - Enquadramento normativo na SCIE, Normas Portuguesas

Norma	Descrição	Aplicável a:	
NP 3874-1:1995	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 1:termos gerais, fenómenos	Terminologia	
NP 3874-2:1993	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 2:protecção estrutural		
NP 3874-3:1997	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 3: detecção e alarme		
NP 3874-4:1994	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 4:equipamentos e meios de extinção		
NP 3874-5:1994	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 5: desenfumagem		
NP 3874-6:1994	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 6:meios evacuação e salvamento		
NP 3874-7:1994	Segurança contra incêndio. Terminologia. Parte 7:meios detecção e supressão de explosões		
NP EN 2:1993	Classes de fogos	Classes de fogo, agentes extintores e extintores	
NP EN 3-1:1997	Extintores incêndio portáteis. Parte 1:designação, duração e funcionamento fogos classe A e B		
NP EN 3-2:1997	Extintores incêndio portáteis. Parte 2: estanquidade, ensaios, disposições especiais		
NP EN 3-3:1994	Extintores incêndio portáteis. Parte 3: construção, resistência à pressão, ensaios mecânicos		
NP EN 3-4:1994	Extintores incêndio portáteis. Fogos mínimos exigidos		
NP EN 3-7:2004	Extintores incêndio portáteis. Parte 7: características, desempenho e métodos de ensio		
NP EN 3-6:1997	Extintores incêndio portáteis. Parte 6: disposições visando a avaliação de conformidade		
NP EN 615:1995	Agentes extintores: especificações para os pós		
NP 1800:1981	Agentes extintores: selecção segundo as classes de fogo		
NP EN 1866:2000	Extintores de incêndio móveis		
NP 3505:1987	Extintores de incêndio portáteis: cargas, exigências mínimas		
NP 3506:1987	Extintores de incêndio portáteis: especificações e ensaios complementares		
NP 3064:1998	Utilização dos extintores de incêndio portáteis		
NP 4413:2006	Manutenção dos extintores		
NP EN 2593:1996	Agentes extintores: dióxido de carbono		
NP EN 27201-1:1995	Agentes extintores: hidrocarbonetos halogenados Parte 1 especificações para halons		
NP EN 27201-2:1995	Agentes extintores: hidrocarbonetos halogenados Parte 2 especificações segurança		
NP EN 54-1:1997	Sistemas de detecção e alarme de incêndio. Parte 1: introdução		Detecção, alarme e alerta
NP EN 54-5:1990	Elementos constituintes dos sistemas automáticos de detecção. Parte 5 Detectores térmicos		
NP EN 54-6:1990	Elementos constituintes dos sistemas automáticos de detecção. Parte 6 Detectores térmicos velocimétricos pontuais		
NP EN 54-7:2001	Sistemas de detecção e alarme de incêndio. Parte 7: detectores e fumo, detectores pontuais		
NP EN 54-8:1990	Elementos constituintes dos sistemas automáticos de detecção. Parte 8 Detectores térmicos de funcionamento a temperatura elevada		
NP EN 54-9:1990	Elementos constituintes dos sistemas automáticos de detecção. Ensaio de sensibilidade com fogos tipo		
NP 3992:1994	Sinais de segurança (ISSO 6309)	Sinalização de Segurança	
NP 4280:1995	Sinalização de dispositivos de combate a incêndio		
NP 4303:1994	Símbolos gráficos para as plantas de projecto		
NP 4303:1994	Símbolos gráficos para as plantas de projecto de SCIE. Especificação (ISSO 6790)		
NP 4386: 2001	Símbolos gráficos para as plantas de emergência de SCIE. Especificação		

## Anexo C - Enquadramento normativo na SCIE (continuação)

Norma	Descrição	Aplicável a:
NP EN 12 94-8:2002	Sistemas fixos de combate a incêndio – elementos constituintes para sistemas de extinção por gás. Parte 8: requisitos e métodos de ensaio para ligações flexíveis e sistemas de CO2	Instalações fixas de combate a incêndio
NP EN 671-1:2002	Instalações fixas de combate a incêndio – sistemas armados com mangueiras. Parte 1: bocas-de-incêndio armadas com mangueiras semi-rígidas	
NP EN 671-2:2002	Instalações fixas de combate a incêndio – sistemas armados com mangueiras. Parte 2: bocas-de-incêndio armadas com mangueiras flexíveis	
NP EN 671-3:2005	Instalações fixas de combate a incêndio – sistemas armados com mangueiras. Parte 3: manutenção das bocas-de-incêndio armadas com mangueiras semi-rígidas e flexíveis	
NP 1936:1983	Classificação de líquidos quanto ao ponto de inflamação	Diversos
NP EN 1846-1:1999	Viaturas de socorro e combate a incêndio. Parte 1: nomenclatura e designação	
NP EN 1869:1998	Mantas de incêndio	
NP EN 26184-1:1994	Sistemas de protecção contra explosões. Parte 1: Determinação dos índices de explosão das poeiras combustíveis no a	
NP EN 26184-2:1994	Sistemas de protecção contra explosões. Parte 2: Determinação dos índices de explosão dos gases combustíveis no ar	
NP EN 26184-3:1994	Sistemas de protecção contra explosões. Parte 3: Determinação dos índices de explosão de misturas combustíveis no ar distintas das misturas de poeiras/ar e gases/ar	
NP EN 26184-4:1994	Sistemas de protecção contra explosões. Parte 4: Determinação da eficácia dos sistemas de supressão de explosões	

## **Anexo D - Índice do Regulamento Técnico de SCIE (total de 309 artigos)**

Título I – Objecto e definições

Título II – Condições exteriores comuns

Cap. I – Condições exteriores de segurança e acessibilidade

Cap. II – Limitações à propagação do incêndio pelo exterior

Cap. III – Abastecimento e prontidão dos meios de socorro

Título III – Condições gerais de comportamento ao fogo, isolamento e protecção

Cap. I – Resistência ao fogo de elementos estruturais e incorporados

Cap. II – Compartimentação geral do fogo

Cap. III – Isolamento e protecção de locais de risco

Cap. IV – Isolamento e protecção das vias de evacuação

Cap. V – Isolamento e protecção de canalizações e condutas

Cap. VI – Protecção de vãos interiores

Cap. VII – Reacção ao fogo

Título IV – Condições gerais de evacuação

Cap. I – Disposições gerais

Cap. II – Evacuação dos locais

Cap. III – Vias horizontais de evacuação

Cap. IV – Vias verticais de evacuação

Título V – Condições gerais das instalações técnicas

Cap. I - Disposições gerais

Cap. II – Instalações de energia eléctrica

Cap. III – Instalações de aquecimento

Cap. IV – Instalações de confecção e de conservação de alimentos

Cap. V – Evacuação de efluentes de combustão

Cap. VI – Ventilação e condicionamento de ar

Cap. VII – Ascensores

Cap. VIII – Líquidos e gases combustíveis

Título VI – Condições gerais dos equipamentos e sistemas de segurança

Cap. I – Sinalização

Cap. II – Iluminação de emergência

Cap. III – Detecção, alarme e alerta

Cap. IV – Controlo de fumo

- Cap. V – Meios de intervenção
- Cap. VI – Sistemas fixos de extinção automática de incêndios
- Cap. VII – Sistemas de cortina de água
- Cap. VIII – Controlo de poluição de ar
- Cap. IX – Detecção automática de gás combustível
- Cap. X – Drenagem de águas residuais da extinção de incêndios
- Cap. XI – Posto de segurança
- Cap. XII – Instalações acessórias

Título VII – Condições gerais de anti protecção

Título VIII – Condições específicas da utilização tipo

- Cap. I – Utilização tipo I - Habitacionais
- Cap. II – Utilização tipo II - Estacionamento
- Cap. III – Utilização tipo V – Hospitalares e lares de idosos
- Cap. IV – Utilização tipo VI - Espectáculos e reuniões públicas
- Cap. V – Utilização tipo VII – Hoteleiros e restauração
- Cap. VI – Utilização tipo VIII – Comerciais e gares de transporte
- Cap. VII – Utilização tipo IX – Desportivos e de lazer
- Cap. VIII – Utilização tipo X – Museus e galerias de arte
- Cap. IX – Utilização tipo XI – Bibliotecas e arquivos
- Cap. X – Utilização tipo XII – Industriais, oficinas e armazéns.

Anexo I – Definições a que se refere o artigo 2.º do Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios

## CURRICULUM VITAE



### INFORMAÇÃO PESSOAL

Nome	Cabral Fernandes, Rodrigo Manuel
Morada	Rua Acácio de Paiva nº 5 – 3º Direito, 1700-003, Lisboa
Telefone	+ 351 936 102 031
Fax	-
Correio electrónico	<a href="mailto:rodrigo_f@netcabo.pt">rodrigo_f@netcabo.pt</a>
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	17.07.1959

### FORMAÇÃO ACADÉMICA

	Licenciatura em Engenharia do Ambiente em Fevereiro de 2005 Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Monte da Caparica Engenheiro do Ambiente Ramo: sanitária Classificação final de 13 (treze) valores
<b>Outras</b>	Pós Graduação em Administração e Políticas Públicas, em Julho de 2008 ISCTE, Instituto Superior Ciências do Trabalho e Empresas Classificação final de 15 (quinze) valores
	Curso de Bacharelato em Engenharia Civil, em Outubro de 1982 Instituto Superior de Engenharia de Lisboa Engenheiro Técnico Civil Opção: generalista Classificação final de 12 (doze) valores



**INFORMAÇÃO  
PROFISSIONAL**

Inscrito na Ordem dos Engenheiros, membro efectivo n.º 51530

**EXPERIÊNCIA  
PROFISSIONAL**

**NO ÂMBITO DA  
PROTECCÃO CIVIL**

• Datas	De 1 de Março de 2007 à data
• Nome e endereço do empregador	Autoridade Nacional de Protecção Civil Avenida do Forte em Carnaxide 2794-112 Carnaxide. Tel: 214 247 100 – Fax: 214 247 180 – Correio Electrónico: <a href="mailto:rodrigo.fernandes@prociv.pt">rodrigo.fernandes@prociv.pt</a>
Função ou cargo ocupado	Técnico superior principal Coordenador da Equipa de Auditoria da Inspecção de Protecção Civil Despacho n.º 13679/200, do Presidente da ANPC, publicado no Diário da República, 2ª série – n.º 113, de 15 de Junho de 2009
Principais actividades	Acções inspectivas e de auditoria no âmbito dos Bombeiros, Segurança contra incêndios em edifícios, Exercícios e Planos de emergência e demais processos de inquérito, averiguações e disciplinares.

**NO ÂMBITO DA  
SEGURANÇA  
RODOVIÁRIA**

• Datas	De 1 de Agosto de 2005 a 28 de Fevereiro de 2007
• Nome e endereço do empregador	Direcção Geral de Viação Avenida da República n.º 16 Lisboa
Função ou cargo ocupado	Técnico especialista requisitado ao Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil Inspecção: fiscalização a Centros de Exames e Escolas de condução

**NO ÂMBITO DA  
PROTECCÃO CIVIL**

• Datas	De 9 de Agosto de 1998 a 31 de Julho de 2005
• Nome e endereço do empregador	Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil Avenida do Forte em Carnaxide 2794-112 Carnaxide.
Função ou cargo ocupado	Técnico especialista do quadro de pessoal do ex-Serviço Nacional de Protecção Civil (DR N.º75, de 18 de Abril de 2005)
Principais actividades	- Correspondente Nacional do sistema ECURIE, <i>European Community Urgent Radiological Information Exchange</i>

- Correspondente Nacional da Agência Internacional de Energia Atômica, no âmbito Convenção de Notificação e de Assistência de um acidente nuclear ou emergência radiológica.
- Representante do ex-Serviço Nacional de Protecção Civil e ex-Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) na Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura, CPEA, no âmbito do Conselho Nacional de Planeamento de Emergência, até 18 de Janeiro de 2005.
- Representante substituto do ex-SNPC/SNBPC no Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes de 27 de Maio de 1999 a 3 de Outubro de 2003 (DR II Série N°229 de 3 de Outubro de 2003).
- Secretário do representante do SNPC no CANER, Conselho Nacional para Acidentes e Emergências Radiológicas (Despacho N°60-P/98, de 26 de Agosto)
- Técnico de planeamento do CNOS, Centro Nacional de Operações de Socorro
- Análise, elaboração e validação de pareceres de planos de emergência de protecção civil, de segurança contra incêndios e outros afins.
- Elaboração do planeamento estratégico e operacional do SNBPC

• Datas De 8 de Fevereiro a 8 de Agosto de 1998

- Nome e endereço do empregador Serviço Nacional de Protecção Civil  
Avenida do Forte em Carnaxide 2794-112 Carnaxide.
- Função ou cargo ocupado Chefe de Divisão da Divisão de Planeamento e Operações  
(DR II Série N° 64, de 17/03/98) em regime de substituição
- Principais actividades e responsabilidades
  - Criação, implementação e gestão do Centro de Situação de Protecção Civil
  - Dinamização do planeamento de emergência de protecção civil de âmbito municipal
  - Realização de auditoria à rede SOS das Auto-estradas e itinerários principais, operação Fiscabornes 1998
  - Gestão de operações de protecção civil (sismo de 9 de Julho no Faial/Açores, Fogos Florestais, etc.)

• Datas De 4 de Maio de 1995 a 7 de Fevereiro de 1998

- Nome e endereço do empregador Serviço Nacional de Protecção Civil  
Avenida do Forte em Carnaxide 2794-112 Carnaxide
- Função ou cargo ocupado Técnico de 1ª classe do quadro de pessoal do ex-Serviço Nacional de Protecção Civil  
(DR II Série, N°187, 14/08/97)
- Principais actividades e responsabilidades
  - Correspondente Nacional do sistema ECURIE, *European Community Urgent Radiological Information Exchange*
  - Representante do Serviço Nacional de Protecção Civil na Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura, CPEA, no âmbito do Conselho Nacional de Planeamento de Emergência
  - Técnico de serviço ao Centro de Situação de Protecção Civil

- Análise, elaboração e validação de pareceres de planos de emergência de protecção civil e afins.
- Elaboração do planeamento estratégico e operacional do SNPC

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datas</li> </ul>	De 3 de Janeiro de 1994 a 3 de Maio de 1995
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nome e endereço do empregador</li> </ul>	Serviço Nacional de Protecção Civil Rua da Bela Vista à Lapa, Lisboa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Função ou cargo ocupado</li> </ul>	Técnico de 2ª classe estagiário do quadro de pessoal do ex-Serviço Nacional de Protecção Civil (Contrato de Provimento Administrativo de 24 de Novembro de 1993))
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principais actividades e responsabilidades</li> </ul>	Estagiário na Direcção de Serviços de Planeamento e Operações do SNPC

## GRUPOS DE TRABALHO

Principais actividades	<p>NBQ no quadro da Agricultura, Pescas e Alimentação (RCM N° 172/2000, de 23 de Novembro)</p> <p>Risco de Incêndio em Centros Urbanos Antigos (Despacho N°40/96 de 5 de Agosto do Secretário de Estado da Administração Interna, DR II Série N° 194, de 22 de Agosto)</p> <p>Plano de Emergência de Salvaguarda de Animais (CPAE, Comissão Planeamento Agricultura de Emergência, 1999)</p> <p>Revisão do Plano Nacional de Emergência (Despacho N° 48-P/99, de 24 de Setembro)</p> <p>Expo 98 (Despacho N° 26-P/98, de 30 de Março)</p> <p>Serviços Especializados de Telecomunicações (Despacho N° 35-P/98, de 14 de Abril)</p> <p>Ponte Vasco da Gama (Despacho s/ ofício Luso ponte de 15/02/00)</p> <p>Estudo Prévio das instalações do ex-SNPC/SNBPC em Carnaxide (Despacho s/ info n°015/IPC/121, de 13/03/95)</p>
------------------------	--

## PLANEAMENTO

Principais actividades	<p>Plano Nacional de Emergência (1994 a 1 de Agosto de 2005)</p> <p>Planeamento de Emergência para o Risco Sísmico na AML, Área Metropolitana de Lisboa (2005)</p> <p>Plano de Emergência Especial para Acidentes Nucleares Navais no Rio Tejo (1998)</p> <p>Plano de Contingência para a Crise de Combustíveis (2000)</p> <p>Plano Especial para Fogos Florestais (1998)</p> <p>Plano de Alerta e Aviso (2001)</p> <p>Plano Operações para o Problema Informático do ano 2000, POPIA</p>
------------------------	---

(1999)  
Directiva Operacional para o Euro 2004  
Directiva Operacional Gimnastrada 2003  
Directiva Operacional NBQ (2001)

## **OPERAÇÕES E EXERCÍCIOS**

Principais situações/eventos

Exercício “*EURATCH 2005 – Major technological accident Community Exercise*”, Valence, França, 2005

Fogos Florestais 2003 (Elemento destacado para o CDOS de Santarém de 4 a 11 de Agosto)

Exercício sobre Ponte 25 de Abril (Julho 2002, preparação e participação)

Exercício “Seta 2002” (Évora, Maio de 2002, elemento da equipa de avaliação)

Exercício *Barents Rescue 2001* (Boden, Suécia, 16 a 20 de Setembro)

Sismo nos Açores, Faial (Julho 1998)

Cheias e Temporais (1995/96/97 e 2000/01)

Copavex, Centro de Operações Avançado (1998/99)

Exercícios SIGECRI 1998, 1999, 2003, 2004 no âmbito do Planeamento Civil de Emergência

Exercício LINCE 94 e LINCE 95 (Plano Nacional de Emergência)

Exercícios INTEX

### **NO ÂMBITO DA CONSTRUÇÃO CIVIL**

- Datas *De 1985 a 1994*
- Tipo de empresa ou sector Construção civil nas empresas: Sociedade de Construções ERG Lda, Gescon Lda, Reis Rocha e Malheiro Lda, Camin S.A., Soconstroi S.A.
- Função ou cargo ocupado Director de obra

### **NO ÂMBITO DA DOCÊNCIA**

- Datas *De 1982 a 1985*
- Nome e endereço do empregador Ministério da Educação
- Função ou cargo ocupado Professor provisório do Ensino Preparatório e Secundário nas disciplinas de Matemática e Construção Civil

## LOUVORES

Louvor nº 231/2000, DR Nº 101, II Série de 2 de Maio de 2000

## ARTIGOS PUBLICADOS.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2003), “Procedimentos no plano de emergência”, *Revista Protecção Civil*, V (5), pp. 38-41.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2003), “Sistemas de Alerta da União Europeia”, *Revista Protecção Civil*, V (5), pp. 42 -44.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2000), “Memorando Acidentes nucleares e emergências radiológicas”, Lisboa, *Serviço Nacional de Protecção Civil*.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2005), “Emergências Ambientais”, *Jornal Quercus Ambiente*, XII (12), Janeiro/Fevereiro, pp. 20-21.

Cabral Fernandes, Rodrigo, “Ainda o nuclear”, *Jornal Quercus Ambiente*, XVI (16), Outubro, pp. 22-23.

## COMUNICAÇÕES

Cabral Fernandes, Rodrigo (2006), “Risco sísmico na AML e o Planeamento de Emergência de Protecção Civil”, comunicação apresentada no *Encontro Nacional dos Engenheiros Técnicos do Ambiente*, Lisboa Auditório da ANET.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2005), “O planeamento de emergência para a AML, Área Metropolitana de Lisboa”, comunicação apresentada no *Encontro Nacional Riscos, Segurança e Fiabilidades (ENRSF)*, Lisboa IST.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2005), “Planeamento de emergência para Barragens”, comunicação apresentada no *Encontro Barragens, Tecnologia, Segurança e Interação com a Sociedade*, Lisboa, LNEC.

Cabral Fernandes, Rodrigo (2004), “Planeamento de emergência em edifícios escolares”, comunicação apresentada no *Seminário Jornadas de prevenção Escola Segura*, Óbidos e Lisboa.

Lisboa, 29 de Junho de 2009

Rodrigo Cabral Fernandes