

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Resposta Integrada Centrada na Pessoa
em Situação de Catástrofe Natural**

Luís Henriques Cavaco

Tese de Mestrado em Serviço Social
Projeto

Orientador: Professor Doutor Jorge Manuel Ferreira

Setembro de 2019



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Resposta Integrada Centrada na Pessoa
em Situação de Catástrofe Natural**

Luís Henriques Cavaco

Tese de Mestrado em Serviço Social
Projeto

Orientador: Professor Doutor Jorge Manuel Ferreira

Setembro de 2019

Agradecimentos

Antes de mais, gostaria de manifestar como me encontro pessoalmente satisfeito e grato por ter cumprido este longo, mas feliz percurso que me levou até à elaboração da presente tese. Desde o momento que decidi participar desse “corpo” tão genuíno do Serviço Social, formando-me como assistente social que não hesitei nas escolhas que fiz. Nesse percurso, destaco o estágio curricular de três anos que acompanhou a licenciatura, realizado no Centro Português para os Refugiados, uma lição de excelência quanto ao conteúdo formativo, mas sobretudo uma lição para a vida. Com orgulho, para mim e para o ISCTE-IUL, fui o primeiro estagiário a quem foram confiadas funções até aí reservadas a outros serviços, como a realização das primeiras entrevistas a refugiados, após a respetiva chegada ao país. Um enorme agradecimento às pessoas que mais diretamente me acompanharam no CPR, nomeadamente a responsável do Serviço Social Cláudia Soares, a responsável de relações públicas Bárbara Oliveira, a diretora da instituição, Isabel Sales e a sua presidente, Teresa Tito de Moraes.

A decisão quanto à frequência do mestrado não foi difícil. Afinal precisava de algo mais, algo que me levasse -- e que efetivamente me levou, a uma maior especialização e algo que me permitisse -- e efetivamente permitiu, elaborar um documento como o presente que me servisse de corolário a tanto que recebi, a partir de tão ricas experiências pessoais e formativas de que usufruí ao longo dos cinco anos de percurso no ISCTE – IUL.

Exposto o “caminho”, um enorme agradecimento é devido todos os que contribuíram para que ele se tornasse possível. Gostaria de endereçar esse agradecimento de forma muito especial ao Professor Jorge Manuel Ferreira, meu orientador na presente tese, assim como a toda a equipa que constitui o Núcleo de Serviço Social, nomeadamente às Professoras Maria João Pena, Maria Inês Amaro, Helena Rocha, Maria Júlia Cardoso e Inês Espírito Santo, bem como aos Professores Pablo Álvarez e Pedro Cardoso e de um modo geral a todos os professores que contribuíram para a minha formação.

Uma menção especial será devida a Maria Joaquina Madeira, presidente da Associação dos Profissionais de Serviço Social, que me deu a honra e às minhas colegas de comparecer na apresentação de um trabalho de grupo escolar, no âmbito da disciplina de Ética e Serviço Social.

Também um agradecimento especial é devido a duas entidades e respetivos representantes que tive a honra de conhecer e entrevistar, na recolha de dados tão importantes para o conteúdo e para as conclusões do presente trabalho: José Luís Bucho, Coordenador do Serviço Municipal de Proteção Civil de Setúbal, e Rui Ângelo, Chefe de Divisão de Segurança, Saúde e Estatuto Social, na Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

Aos colegas que me acompanharam ao longo do curso e que tanto me ajudaram, quer nos estudos, quer enquanto delegado de turma, cargo que exerci com muito gosto ao longo dos cinco anos de licenciatura e mestrado, dedico também um enorme agradecimento, em especial à Adriana Antunes, à Joana Guerreiro, à Sofia Morgado e à Carolina Pacheco.

Aos familiares e amigos também um agradecimento especial por todo o apoio que me deram ao longo de todo este percurso académico e ao António em particular, por marcar uma presença muito importante para mim, em todos os momentos deste “caminho”.

Resumo

O presente projeto procura refletir sobre a necessidade de uma maior promoção do papel do Serviço Social e dos assistentes sociais na sociedade atual, nos mais diversos contextos, tomando como foco de trabalho as catástrofes naturais. Tendo a proteção de pessoas como eixo prioritário, exploram-se temáticas e apresentam-se propostas que se espera possam vir a contribuir de algum modo para aquela promoção.

A partir de uma base diagnóstica, fundada em diferentes realidades e experiências, para a qual contribuiu a realização de entrevistas com responsáveis de importantes projetos de intervenção, partiu-se para a pesquisa de casos de estudo e, finalmente, para a elaboração de propostas concretas adequadas aos objetivos pretendidos.

Elabora-se uma proposta concreta que visa assegurar um lugar permanente do setor e dos seus profissionais, quer de forma horizontal, nas cúpulas da proteção civil, quer de forma vertical, das cúpulas à ação na linha da frente, aquando da ocorrência das catástrofes naturais, contribuindo dessa forma para o esforço de uma resposta cada vez mais integrada, centrada na pessoa.

Palavras-Chave:

Catástrofe natural; Intervenção em crise; Serviço Social; Vítimas; Prevenção

Abstract

This project seeks to reflect on the need to further promote the role of Social Work and social workers in today's society, in the most diverse contexts, focusing on natural disasters. With the protection of people as a priority axis and exploring important themes, the present proposal are expected to contribute to that promotion.

From a diagnostic basis, founded on different realities and experiences, performing interviews with responsible for important intervention projects and analysing special case studies, it was possible to elaborate concrete proposals appropriate to the intended objectives.

A concrete proposal is drawn up to ensure a permanent place for the sector and its professionals, both horizontally at the civil protection summits and vertically, from the summits to frontline action when natural disasters occur, thus contributing to the effort of an increasingly integrated, person-centered response.

Key words:

Natural disasters; Crisis intervention; Social Work; Victims, Prevention

INDÍCE

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	iv
Siglas	vii
Índice de tabelas	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de figuras	x
Introdução	1
I. Capítulo: Enquadramento Temático	3
1.1. Conceitos Teóricos	3
1.2. Serviço Social e Catástrofes Naturais	4
1.3. Terramoto de Lisboa 1755 – um exemplo internacional	6
II. Capítulo: Diagnóstico	9
2.1. A Importância de uma boa análise da situação atual	9
2.2. Definição de Catástrofe Natural	10
2.3. Catástrofes Naturais em Portugal	15
2.3.1. Incêndios de 2017	15
2.3.2. Aluvião na Madeira em 2010	21
2.4. Programas e Projetos no âmbito das Catástrofes Naturais	23
2.4.1. Relevância da Segurança e qual o papel das Forças Armadas	23
2.4.2. Projeto LIVEX – Setúbal, Portugal	26
2.4.3. Proteção de Bens e Pessoas Pós-Catástrofe	35
2.5. Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	38
III. Capítulo: Projeto de Gabinete de Proteção e Emergência Social	40
3.1. Fundamentação	40
3.2. Objetivos gerais	42
3.3. Destinatários	43
3.4. Ações a desenvolver, Estrutura e Recursos Humanos	44
3.5. Metodologia	44
3.6. Avaliação do projeto	45
3.7. Cronograma	46
3.8. Resultados a atingir	46
3.9. Previsão Orçamental do Projeto	47
Considerações finais	48
Análise crítica – reflexiva sobre o processo	49

Bibliografia	50
Anexos	56
Tabelas	xi
Gráficos	xii
Figuras	xiii
Entrevistas	xix

Siglas

- ANEPC - Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
- ADASS – Association of Directors of Adult Social Services
- APSS - Associação de Profissionais de Serviço Social
- CBSS - Companhia de Bombeiros Sapadores de Setúbal
- CPR – Conselho Português para os Refugiados
- CSSM – Centro de Segurança Social da Madeira
- CTI - Comissão Técnica Independente da Assembleia da República
- EMGFA – Estado-Maior-General das Forças Armadas-
- FEMA – Federal Emergency Management Agency
- FFAA – Forças Armadas
- INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica
- IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social
- ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa
- ISDR - International Strategy for Disaster Reduction
- ISS – Instituto da Segurança Social
- LOANPC – Lei Orgânica da Autoridade Nacional da Proteção Civil
- LDN – Lei de Defesa Nacional
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PCE – Planeamento Civil de Emergência
- PMEPC - Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Setúbal
- RAM – Região Autónoma da Madeira
- RAME - Regimento de Apoio Militar de Emergência
- SGO – Sistema de Gestão de Operações
- SMPCB - Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros da Câmara Municipal de Setúbal”

Índice de tabelas

Tabela 1: Sismos Mundiais mais importantes entre 1900 e 2011	xi
Tabela 2: Classificação de Catástrofes Naturais em Actas do CCN	xi

Índice de gráficos

Gráfico 1: Número de Desastres Naturais que ocorreram entre 1900-2010 a nível mundial xii

Gráfico 2: Os valores registados de área ardida até 16 de outubro de 2017 xii

Índice de figuras

Figura 1: Aluvião de 20 de fevereiro de 2010 na cidade do Funchal	xiii
Figura 2: Aluvião de 20 de fevereiro de 2010 na cidade do Funchal	xiii
Figura 3: Um modelo de estrutura de madeira ou “gaiola” (Museu do IST, Lisboa)	xiv
Figura 4: Participação da população em exercícios de proteção civil	xiv
Figura 5: Locais de abrigo em simulações de catástrofe	xiv
Figura 6: Trabalho integrado em prol da prevenção	xv
Figura 7: Equipas de proteção civil em ações de simulações	xv
Figura 8: Localização de Setúbal	xv
Figura 9: Trabalho integrado em prol da prevenção	xvi
Figura 10: Trabalho integrado em prol da prevenção	xvi
Figura 11: Trabalho integrado em prol da prevenção	xvii
Figura 12: Trabalho integrado em prol da prevenção	xvii
Figura 13 Trabalho integrado em prol da prevenção	xviii

Introdução

O tema do presente projeto, “*Resposta Integrada centrada na Pessoa em situações de Catástrofe Natural*”, abre por si só as portas para uma análise fundamentada e para uma avaliação profunda, no que respeita a todo um conjunto de ações de prevenção, pré-intervenção, intervenção direta e pós-intervenção, desenvolvidas por parte de todos os serviços públicos e não só, fundamentais e imprescindíveis na reação, que se espera organizada, ao “inesperado” e às “consequências” derivadas das situações mais adversas.

O Projeto, utilizará, como uma das vias de análise das realidades nacionais, os acontecimentos que chocaram a sociedade portuguesa, face à relevância, aos defeitos e às falhas graves dos mais importantes serviços públicos, perante o “horror” vivido com os incêndios de 2017 que “ceifaram” vidas humanas, famílias, habitações e destruíram o meio ambiente, assim como os “frutos de uma vida” de tantas e tantas pessoas afetadas, em ligação com uma análise prospetiva sobre as funções e o papel da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), procurando dessa forma posicionar-se como mais um contributo para o esforço coletivo em prol de um “dia de amanhã”, inovado e recriado, que faça renascer a esperança e o acreditar nas virtualidades de um trabalho integrado e qualificado, que permita enfrentar de “outra forma” o “terror” das situações adversas. O Serviço Social, na determinação e na vontade dos seus profissionais em superarem-se continuamente, apoiando as pessoas, numa integração indispensável com todos os serviços de urgência, face às situações adversas, conseguirá dessa forma cumprir o seu desígnio.

O presente projeto apresenta-se como relevante para salvaguardar quer a prevenção, quer a intervenção durante e após as situações adversas, protegendo a vida de cada pessoa em Portugal. Procura dessa forma, valorizar o “conhecimento humano e social” de um trabalho geralmente eficaz que o Serviço Social desempenha diariamente com a população portuguesa, o qual, no entanto, necessita de ser cada vez mais reconhecido como serviço indispensável e premente para a sociedade, nomeadamente no que respeita à abrangência da sua atuação com cada pessoa, procurando ir de encontro às suas mais prementes necessidades, ao nível pessoal e social, levando-a a reencontrar o seu trajeto de vida, com mais confiança, segurança e determinação.

O projeto procura ainda apresentar soluções que ajudem a implementar modelos de excelência, assentes em bases de competência profissional, ativas e mais humanizadas, estruturadas em estratégias sólidas de atuação em equipa, cujos resultados comprovem em cada análise e avaliação, como resultado desejável, o controlo de toda a intervenção, da sua adequação à proteção e ao apoio de cada vida humana, às suas necessidades urgentes, de modo a evitarem-se consequências mais nefastas.

Cada pessoa, perante a “situação de catástrofe natural”, deve sentir-se devidamente “envolvida”, em resultado da ação integrada e de âmbito complementar por parte de todos os profissionais dedicados, que procurarão prestar o apoio possível, e que procurarão dessa forma superar todas as perdas, materiais e pessoais, minimizando a dor e o desespero, emoções que perdurarão mas que terão mais cedo ou mais tarde de ser ultrapassadas e “geridas”, de molde a que “essa pessoa” consiga potenciar o seu dia de amanhã, numa base solidamente construída, colmatando a “explosão” que poderia de outro modo vir a criar “raízes profundas”, levando ao ressurgir da adversidade. Pelo contrário, as condições a criar deverão permiti-la vir a viver a sua vida novamente com esperança e motivação.

As situações adversas, como incêndios, terremotos, maremotos, inundações, furacões, tsunamis, tempestades, podem ser cientificamente, tecnicamente, politicamente, mesmo que numa escala muito reduzida, sujeitas a instrumentos de previsão e prevenção, mas a surpresa, o imediatismo, a fuga sem tempo de socorro, a “morte”, serão inevitáveis em muitas dessas situações, como se constata em episódios que ocorrem frequentemente em todo o mundo.

Torna-se importante considerar a necessidade de que, na presente “globalização”, no que ela tem de virtuoso ou negativo, os continentes, os países, as cidades, vilas e aldeias, a população mundial, nacional e local, estejam devidamente preparados para enfrentar todos esses perigos. Parte da solução poderá passar pelo aperfeiçoamento do trabalho de cada profissional, pela criação ou melhoramento dos serviços de urgência locais e territoriais, que explorem “alvos certos” e decisivos quanto à respetiva intervenção, que maximizem a sua capacidade e o seu potencial de atuação, levando a conseguirem-se patamares otimizados de realização e eficácia, algo que ainda mais facilmente se alcançará, através da integração total de todos os serviços.

Baseado nos princípios antes expostos, este trabalho de projeto está organizado em três capítulos principais.

O primeiro capítulo procura sistematizar em termos teóricos, os diversos conceitos subjacentes ao presente trabalho, assim como explorar o papel do Serviço Social no âmbito das catástrofes naturais.

O segundo capítulo realiza o diagnóstico, através de desenvolvimentos diversos e de caminhos exploratórios relativos à definição de catástrofe natural, a casos ocorridos em Portugal, a programas de prevenção e atuação já implementados com sucesso no nosso país, à importância da proteção de bens e pessoas no pós-catástrofe, áreas de atuação desenvolvidas de forma inovadora em países como os EUA e Canadá, e ainda quanto ao papel da ANEPC.

O terceiro capítulo consiste na exposição do desenho de projeto de intervenção que pretende constituir-se como uma resposta válida quanto às necessidades previamente

identificadas. Este capítulo é constituído por diversos pontos relativos às ações e atividades a realizar, a objetivos gerais e específicos, aos destinatários, aos recursos e à avaliação do projeto.

I. Capítulo: Enquadramento Temático

1.1. Conceitos Teóricos

Passamos a apresentar os conceitos teóricos que no seu conjunto enformam a abordagem conceitual global da presente tese, através de uma breve revisão de literatura sobre os conceitos chave subjacentes ao desenvolvimento do trabalho.

Catástrofe Natural

Enquanto conceito subjacente poderemos recorrer a Jorge Gil Saraiva, ao afirmar, a propósito da definição de catástrofe natural, que se pode “ir um pouco mais longe para tentar clarificar a definição: um acontecimento natural potencialmente perigoso, como um deslizamento de terras ou um sismo, numa área inabitada não pode ser classificado como um desastre natural já que dificilmente afetará os seres humanos; por outras palavras só há desastres naturais por que o homem existe e está presente” (Saraiva, 2012, p. 21), pensamento que nos faz refletir sobre que a natureza por si mesma não contempla o conceito de catástrofe natural, o qual parte de uma teorização civilizacional. A natureza não se classifica a si mesma, depende do “olhar humano”.

O conceito de catástrofe natural e, portanto, da sua decorrência enquanto fenómeno natural que afeta um meio e o homem que nele vive, pode considerar-se um acidente inesperado que ocorre em meio natural, com efetiva afetação de pessoas e bens. Para Saraiva (2012) “um desastre natural é um acontecimento (mais especificamente a concretização de um perigo) que resulta de processos naturais da Terra ou que a afecta levando a perda de vidas humanas, ocorrência de feridos ou ainda a perdas económicas e ambientais” (p. 21) definição que reforça aquela ideia.

Vítima

O conceito de vítima no presente trabalho será abordado como a “pessoa” ou “pessoas” que no contexto do desastre natural de forma inesperada se deparam com o rutura da “ordem natural das coisas” e que se procuram “reagrupar” com os “outros”, com o apoio desses e das mais diversas instituições. Segundo Golan (1978) as cited in Nogueira (2011) ao descrever na teoria de intervenção em crise, “uma situação de catástrofe natural é uma situação de stress comunitário, onde quer os indivíduos, quer os sistemas se tornam desequilibrados.

Como tal as catástrofes naturais têm a particularidade de serem situações de stress generalizáveis a uma comunidade inteira, mas são principalmente situações onde os sobreviventes tendem a criar laços e relações fortes, de elevados níveis de coesão, com movimentos de interajuda, apoio emocional, o que contribui para a sobrevivência da comunidade” (p.34).

Mendes e Araújo, por sua vez, estabelecem uma estreita relação entre a condição de vítima, na sua interdependência com os seus direitos, quando afirmam que “no quadro da sociologia com desastres aqui proposta, no que diz respeito à questão das vítimas, o argumento a salientar é o de que uma política emancipadora baseada na condição de vítima ou de afetado não se pode ater ao número de pessoas atingidas mas, sim, à justiça, aos direitos, à dignidade e à qualidade de vida. Uma vez mais, os acontecimentos extraordinários revelam a nudez política das pessoas, em que os poderes políticos separam os seres políticos (cidadãos) da vida nua (corpos)” (Mendes & Araújo, 2016, p. 17).

Resposta integrada

O Serviço Social e a devida capacitação da sua intervenção, torna-se imprescindível para a realização de um trabalho integrado, com todos os serviços de combate e de socorro. Os assistentes sociais são profissionais que se considera deverem estar presentes de forma crescente em todas as situações adversas, prestando o seu contributo qualificado, na coordenação, na organização e na intervenção junto das pessoas e da comunidade atingida.

É nessa perspetiva que o conceito de “resposta integrada” será tratado ao longo do presente trabalho. Para Bauwens (2017) “é importante destacar que os assistentes sociais têm o potencial de trazer uma compreensão única ao campo do desastre, ressaltando os valores da profissão e prestando a devida atenção às populações oprimidas e desfavorecidas. Essa perspetiva é vital para o desenvolvimento de planos de resposta individuais, familiares e comunitários. Além disso, a perspetiva do trabalho social é necessária para a realização de pesquisas após um desastre ou um evento traumático. Por outras palavras, a profissão de assistente social precisa de ter mais voz nesse campo, desenvolvendo intervenções, pesquisas e evidências empíricas para melhorar as respostas relacionadas com os desastres” (p. 99), palavras que bem ilustram a relevância do papel do assistente social, no que respeita aquela “resposta integrada”.

1.2. Serviço Social e Catástrofes Naturais

Na catástrofe natural, o Serviço Social, atuará numa perspetiva de enfrentamento de um “desastre coletivo” que subjugava cada indivíduo às necessidades imediatas de sobrevivência, assim como de reequilíbrio emocional e pessoal. Segundo Carvalho (2009) as cited in Erra

(2011) “em situações deste tipo passa-se a viver em um mundo que desestabiliza o equilíbrio emocional e/ou psíquico, gerando sentimentos de insegurança, descrença e desamparo (...) Os desastres são desafios; exigem repensar o modo como o ambiente irrompe no psiquismo humano, devendo ser analisados em termos das reações das pessoas que sofreram danos e do seu impacto psicológico. Muitas vezes, nesses casos, ocorrem situações que obrigam a reconsiderar alguns princípios da ética da compreensão e do atendimento” (p. 2), conceitos que validam a importância da intervenção do Serviço Social em contexto de catástrofe.

Na atualidade e nas “situações adversas” objeto do presente trabalho, as(os) assistentes sociais abrangem na sua atuação diversas áreas de intervenção, na gestão dos problemas e das necessidades prévias, durante e após o “desastre”, lidando com impactos emocionais e psicossociais de cada pessoa e de cada comunidade, tendo como objetivos, entre outros, a redução da perda de vidas humanas e o acolhimento das vítimas, com a necessária qualificação profissional. O Serviço Social está presente na prevenção da situação adversa, confirmando a sua própria evolução, enquanto setor e como uma atividade que “dignifica”, em íntima relação com o desenvolvimento de cada Estado. Conforme referido na Organização das Nações Unidas (1999) as cited in Erra (2011) como um imperativo de justiça, “o Serviço Social caminha no sentido de considerar os direitos humanos como o outro princípio organizativo na sua prática profissional”. Segundo esta organização, as suas competências profissionais estão diretamente relacionadas com o âmbito da defesa das causas individuais bem como a garantia da sua proteção em diversas situações, tais como as (im)previsíveis catástrofes” (p. 1).

A prevenção é o “começo de tudo”, quanto ao desenrolar de um desastre, do mais ligeiro ao mais “horrendo”. Será de considerar que os assistentes sociais deverão desempenhar um papel cada vez mais significativo na informação às comunidades, na educação e mobilização, antes, durante e depois dos desastres. Conseguindo dessa forma, em trabalho de equipa, planear e defender as pessoas, os grupos vulneráveis, fornecendo acolhimento, aconselhamento, segurança, confiança, garantindo o bem-estar dos sobreviventes. Segundo Carvalho (2009) as cited in Erra 2011) definem-se dois momentos que incluem o trabalho dos assistentes sociais em situações de catástrofe, o acolhimento Inicial que se traduz “no acolhimento realizado pelos profissionais que intervêm na situação de catástrofe. Estes acolhem o indivíduo logo no primeiro momento pós-catástrofe, permitindo que o sujeito compreenda e dê um significado ao que vivenciou. O objetivo é auxiliar o processo de representação mental do que acabou de acontecer. Neste momento o mais importante é saber ouvir, oferecer um contacto que pode ser físico. Esta relação permite que a pessoa perceba o que a situação representa e assim possa sair da angústia e devastação que o torna vulnerável e durante a intervenção, em que o processo é diferente do contacto logo após uma situação de stress e/ou trauma, aqui o acolhimento desenvolve-se com

destaque no diálogo. Através desta relação é criado com o sujeito um vínculo que possibilitará melhorar a identificação de vulnerabilidades e o desenvolvimento da sua capacidade de superar a sua condição desfavorável” (p.8).

Como reforço da ideia de que os problemas e as questões a que o projeto procura responder passam pela necessidade de uma presença mais eficaz, nas situações de catástrofe natural, por parte do Serviço Social, enquanto disciplina que trabalha para o bem estar de pessoas e comunidades e ainda segundo Carvalho (2009) as cited in Erra (2011) “em contexto de catástrofe a segurança social é considerada a entidade devidamente capacitada para assegurar o apoio psicossocial imediato e contínuo às vítimas (...) Esse apoio psicossocial é dado através do apoio imediato – logo na fase de emergência, traduz-se em receber e estabilizar as vítimas, identificar e recolher informação sobre as mesmas, e fazer o levantamento das respetivas necessidades psicossociais (...) e no apoio de continuidade – na fase da recuperação (pós emergência) é o meio de garantir todo o processo de acompanhamento às vítimas. Esta fase de recuperação ao ser desenvolvida no seguimento do apoio de continuidade dá consistência a uma estratégia de intervenção em situações de catástrofe que se singulariza pela criação de uma plataforma de apoio à resolução de situações de ordem material, emocional, social e pelo desenvolvimento de mecanismos institucionais (internos ou externos) de apoio direto às vítimas ou do seu encaminhamento” (pp. 10-11).

Segundo Viscarret (2007) “a intervenção em catástrofe radica na crença que cada pessoa tem um potencial, possui capacidade própria para crescer e para resolver os seus problemas (...) A missão dos assistentes sociais é a de facilitar a descoberta de competências individuais e de reforçar as mesmas, de forma a que cada vítima consiga fazer frente aos desafios e problemas que surjam deste acontecimento” (p.131), conforme sublinha o autor.

1.3. Terramoto de Lisboa em 1755 – um exemplo internacional

O terramoto de Lisboa de 1755, sendo a maior catástrofe natural ocorrida em território nacional, com evidente agravamento das suas consequências pelo contexto urbano do seu impacto, é um excelente objeto de estudo pelo alcance dramático em termos humanos, pelo número impressionante de vítimas, mas também pela reação em moldes exemplares para a época, no que respeita à gestão da crise e à reconstrução da cidade e das “vidas”. Conforme refere Almeida, “o terramoto que ocorreu em Lisboa no dia 1 de novembro de 1755 é um desses casos excepcionais que resultou da convergência de diversos factores, nomeadamente a intensidade e o tipo de evento (um terramoto acompanhado por um maremoto ou um tsunami), os efeitos devastadores na população e no património da cidade, as condições em que ocorreu (dia e hora), a importância do local, (uma capital da Europa), o

sobressalto religioso, o ambiente cultural da Europa e a capacidade de comunicação à época do evento. Acresce a resposta muito forte do poder político ao acontecimento incidindo, simultaneamente, em diferentes aspectos humanitários e de segurança pública e numa intervenção planeada e firme na reconstrução da cidade” (Almeida, 2015, p. 14).

Mais de dois séculos passados e numa comparação que nos faz refletir que nem sempre a gestão de crises tem a ver com o estágio do desenvolvimento humano ou com a disponibilidade de recursos, mas que pode também ter a ver com a capacidade e com a sensibilidade dos decisores, Maxwell refere que “quando comparada com a resposta infeliz do governo dos EUA à devastação de grande parte de Nova Orleans em 2005 pelo furacão Katrina, as ações empreendidas pelo governo de Portugal em meados do século XVIII, quando confrontado com a destruição de Lisboa, foram notavelmente bem sucedidas” (Maxwell, 1995, p. 1). Para reforçar a sua ideia, Maxwell (1995, p. 1) acrescenta-nos os números da tragédia: “em 1755 a destruição foi enorme: cerca de cinquenta conventos e mosteiros foram severamente danificados; o cais à beira do rio afundou e desapareceu; e o Palácio Real foi destruído. É muito difícil determinar o número exato de mortos - estimativas contemporâneas falam de dezenas de milhares - mas, com toda probabilidade, 10.000 a 15.000 pessoas foram mortas. A população de Lisboa na época situava-se entre 160.000 e 200.000 habitantes”.

Números impressionantes, mas aos quais não deveremos esquecer de acrescentar as consequências e as fatalidades ocorridas fora da capital, bem sintetizadas por Rebelo (2008), ao referir que “no entanto, quando se fala em terramoto em Portugal é quase só para referir o de 1 de novembro de 1755, sem dúvida, a maior catástrofe de origem natural da nossa História. Conhecido por muitos como o Terramoto de Lisboa, a verdade é que destruiu e matou não só na capital, mas também noutras regiões do país, no sudoeste de Espanha e no noroeste de Marrocos. Por outro lado, em termos de complexidade e sequência de processos, o seu poder destruidor foi fortemente acrescentado nas cidades, devido aos incêndios que originou, e perto do mar, fosse em praias ou em estuários, pelo *tsunami* que se lhe seguiu (p. 139), reforça o autor.

A classificação técnica do terramoto e uma comparação interessante e de considerar em termos do impacto de igual desastre na atualidade, são também objeto de análise por Rebelo, ao referir que “a destruição provocada levou a que fosse considerado de grau X, na Escala de Mercalli e muito próximo do grau IX na Escala de Richter. As vulnerabilidades eram imensas – casas de habitação, edifícios civis, militares e religiosos, infra-estruturas diversas não estavam construídas de modo a enfrentar com eficácia um sismo violento. É muito claro que hoje, mais de 250 anos depois, as vulnerabilidades, embora sejam reconhecidas, são muito menores, dada a generalização da construção antissísmica. Numa simulação feita pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, para um terramoto de igual intensidade, que

ocorresse de noite, apontava-se para um total de 5387 mortos entre os 553113 habitantes da cidade de Lisboa (caderno *Actual*, do *Semanário Expresso*, no dia 22 de outubro de 2005). Embora terrível, seria uma catástrofe de nível III (entre 100 e 9999 mortos), segundo Dauphiné, mas corresponderia a menos de 1% da população, bem menos do que em 1755” (Rebelo, 2008, p. 140).

A incapacidade de resposta e de se mostrar “à altura”, por parte do rei de Portugal à época, Dom José I, nos momentos mais críticos, de generalizado caos, foi suprida pela capacidade de ação e de decisão demonstradas de forma muito eficaz pelo então ambicioso ministro José Sebastião de Carvalho e Melo, conhecido por Marquês de Pombal, pelo título que lhe foi concedido em 1769 e de quem é conhecida, perante a pergunta de D.José “e agora?” a célebre resposta “é preciso sepultar os mortos e cuidar dos vivos” (Maxwell, 1995).

Segundo Conceição (1829) as cited in Almeida (2015) “a acção de emergência incluiu diferentes tarefas, nomeadamente as seguintes: “a remoção dos corpos para evitar epidemias (...); o tratamento, a alimentação e o acolhimento dos sobreviventes: hospital de emergência e medidas especiais para fornecer alimentos e construção de acampamentos para os desalojados” (p. 19) e segundo Maxwell (1995), Sebastião José, ministro mas efetivo governante, “também deu aos magistrados o poder de agir instantaneamente em caso de pilhagem ou assassinato; e eles agiram rapidamente. De acordo com um relato de testemunha ocular, logo a seguir ao terramoto, cerca de oitenta locais de enforcamento foram erguidos em toda a cidade, onde os que foram presos por crimes graves foram sumariamente enforcados” (p. 10).

Ao nível da reconstrução efetiva da cidade, as medidas tomadas e a respetiva celeridade, assim como o “pensamento” preventivo quanto a futuras ocorrências, foram então exemplares e desde então consideradas como caso de estudo internacional. Almeida refere que “a reconstrução da parte danificada de Lisboa começou pelas demolições e remoção dos destroços e a preparação dos planos de reconstrução iniciou-se com muita rapidez, tendo sido aprovado um conjunto concertado de medidas e de legislação especial durante os meses subsequentes (...) O general Manuel da Maia, engenheiro-chefe do reino, foi responsável por um relatório para a reconstrução da cidade (...) Maia recomendou no seu relatório (dezembro de 1755) que o número de pisos dos novos edifícios deveria ser limitado, para diminuir as consequências da sua ruína em caso de sismo e, também, que as novas ruas deveriam ser mais largas, a fim de permitir fugir e evitar os destroços em queda. Relativamente à prevenção contra o colapso de edifícios sob forças sísmicas, a medida estrutural mais popular foi a estrutura ou “gaiola de madeira” encaixada nas paredes” (Almeida, 2015, p. 20) (ver figura 3).

Como “caso de estudo internacional”, as consequências do terramoto de Lisboa, mas sobretudo a gestão da respetiva crise e as ações empreendidas, não se limitaram a produzir resultados e conclusões ao nível técnico e científico, alargando-se a toda uma reflexão

temática que envolveu variados campos da atividade e da teorização académica, filosófica e artística. Como sintetiza Almeida (2015, p. 14) “o terramoto de Lisboa interpela e desafia a memória e propicia o desenvolvimento erudito de diversos temas associados aos sobressaltos induzidos pelo mesmo, nomeadamente nas artes (literatura, pintura, teatro), na filosofia, na ciência e na engenharia. E Almeida acrescenta que “o sismo de 1755 originou um conhecido debate moral e filosófico através da Europa, envolvendo alguns dos intelectuais mais proeminentes do Iluminismo: Voltaire (1694-1778), Rousseau (1712-1778) e Kant (1724-1804), entre outros (Almeida, 2015, p. 15).

II. Capítulo: Diagnóstico

2.1. A Importância de uma boa análise da situação atual

Um bom diagnóstico social sustentará a qualidade da intervenção dos assistentes sociais, face a cada situação adversa que ocorra, afirmando-se como o pilar teórico que possibilitará a eficácia da prática qualificada por parte dos profissionais que trabalham para a resolução de cada “situação”. Ander-Egg & Idñez (2008) ajudam a fundamentar esse “pensamento”, ao afirmarem que “a necessidade de realizar um diagnóstico (e a investigação que lhe serve de apoio), está baseada no princípio de que é necessário conhecer para agir com eficácia” (p. 16), expressão que reforça aquela ideia.

O “Diagnóstico Social” dissipará as dúvidas, possibilitando a compreensão das causas e efeitos, evitando escolhos no trabalho em equipa, utilizando o conhecimento de cada área de participantes estrategicamente organizados e com cada etapa previamente estipulada e demarcada. Ainda por palavras de Ander-Egg & Idñez (2008) “o diagnóstico social é uma ligação entre a investigação e a programação; tem a função de “dobradiça” entre uma e outra fase do processo metodológico. Sem investigação prévia, não pode haver diagnóstico minimamente sério e sem diagnóstico, não se pode fazer uma boa programação” (p. 17) sublinham os autores.

Trata-se em simultâneo de um processo evolutivo que se deve “abrir” ao inesperado, até pela natureza da temática objeto do presente trabalho, como bem fundamenta também Mary Richmond (1917) as cited in Ander-Egg & Idñez (2008) quando afirma: “o diagnóstico completo – de facto, o diagnóstico correcto – nem sempre é possível, nem sequer quando se dispõe do tempo suficiente (...) nenhum diagnóstico é definitivo” (pág. 21). Ainda, segundo Ander-Egg & Idñez (2008) “as novas informações que se vão recolhendo podem contribuir para esclarecer e compreender melhor as causas e os factores condicionantes, pelo que “não é nenhum contrassenso afirmar que a investigação continua à medida que se faz o tratamento” e durante todo o processo de intervenção” (p. 21) explicam os autores.

2.2. Definição de Catástrofe Natural

Como exposto anteriormente no que respeita ao conceito de “Catástrofe Natural” que importa no âmbito do presente trabalho, há que ter bem presente a noção de que se trata de um acidente inesperado que ocorre em meio natural, com efetiva afetação de pessoas e bens, algo transversal às várias abordagens e definições que serão objeto de análise no presente ponto.

Não há uma visão uniforme sobre os efeitos de uma catástrofe natural, assim como não há uma linearidade na teorização sobre os impactos e a reflexão que cada sociedade faz no seu próprio tempo. Para Gomes (2012), “as catástrofes naturais fazem parte da dimensão trágica da história da civilização humana. A sensação de proximidade, temporal e espacial, que os múltiplos meios de comunicação existentes introduziram transformam eventos dramática e longinquamente isolados em realidades emocionalmente refletidas por todo o Mundo, gerando comoção e solidariedade” (p. 9), conclui o autor.

Interessante nesse sentido será citar Leone, quando refere que “a etimologia de “desastre” remonta a tempos antigos, quando se acreditava que os desastres eram Atos de Deus, difíceis de serem previstos e controlados. Eventualmente a palavra começou a ser usada para definir os principais fenômenos físicos, ou seja, terremotos, inundações, erupções vulcânicas, incêndios e assim por diante, e estudos científicos começaram a ser realizados, sob a pesada influência da religião e superstição” (Leone, F., 2013, p. 9).

Importante também será apercebermo-nos da preocupação ancestral com a realização de grandes obras de prevenção contra as catástrofes, como nos relata Quarantelli, ao referir “os mecanismos de prevenção e proteção, como os canais de irrigação egípcios do século XX a.c., a proteção das represas gregas feita em 1260 a.c., o corpo de bombeiros profissional organizado em Roma desde 64 d.c., as arquiteturas armênias à prova de terremotos no século V d.c. ou os sistemas medievais poloneses de defesa contra inundações de represas e pilhas” (Quarantelli, 2009, pp. 7-8).

No conjunto da reflexão a realizar sobre o presente tema, será de considerar também a influência da ação humana sobre os efeitos reais das catástrofes naturais, assim como nas suas causas efetivas. Segundo Ayala (2001) as cited in Quaresma (2008) “a presença humana transformou o que era a dinâmica e a evolução natural do planeta Terra, traduzida por exemplo em sismos, tsunamis, erupções vulcânicas, movimentos de vertentes, ciclones tropicais, ondas de frio, ondas de calor, secas e inundações, em eventos que provocam catástrofes naturais. O risco natural, traduzido nestes fenômenos, quando ocorre em simultâneo, no tempo e no espaço, com as vulnerabilidades do sistema humano, origina frequentemente catástrofes naturais” (p.4).

Uma definição mais detalhada do que é a catástrofe natural, assim como de alguns dos seus sub-conceitos será crucial para se estabelecer a base do presente trabalho. Ir-se-á elencar diversos exemplos e análises, a partir de diferentes autores e estudos. De acordo com Dupuy (2006, p. 1183), o “Risco Natural” tem a ver com uma “combinação do acaso, ou seja, do fenómeno geológico ou climático gerador, com a vulnerabilidade. Muitos sismos importantes passam despercebidos quando atingem regiões inabitadas. O que caracteriza hoje um risco, no plano do seu impacto, o que faz dele uma catástrofe é a exposição dos homens. Se o acaso natural existe, e não o podemos impedir, é a vulnerabilidade social que transforma o fenómeno em catástrofe”, enquanto que na lei sobre a proteção civil (Lei 27/2006) se afirma que um acidente grave é “um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir pessoas e outros seres vivos, bens ou o ambiente”. Na mesma lei e na continuação desta análise sobre a colocação da “catástrofe” em perspetiva global de uma sociedade, poderemos socorrer-nos da definição de catástrofe como “acidente grave ou série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território” (ver tabela 1).

Numa abordagem que remete para uma reflexão sobre o “deve e haver” das ações humanas, segundo Silva (2011) “as catástrofes naturais sucedem-se por todo o mundo, independentemente do nível de desenvolvimento de cada nação. São o diversos os fatores que contribuem para agravar o cenário envolvendo ameaças e vulnerabilidades, dentre os quais: as alterações das condições atmosféricas, em grande parte, causadas pela interferência humana no meio ambiente, o crescimento desordenado das cidades e a ocupação de áreas de risco. As catástrofes naturais são consequência dos eventos provocados pelos riscos naturais que superam a capacidade de resposta local e afetam seriamente o desenvolvimento social e económico de uma região. Contudo, é importante não esquecer que a magnitude da catástrofe está diretamente relacionada com a forma como os indivíduos e as sociedades se relacionam com as ameaças” (pp. 17-18), complementa o autor. IASC (2006) as cited in Silva (2011) remata com a seguinte conclusão “isto significa que a magnitude da catástrofe é, assim, determinada pela ação humana, ou a falta dela”.

Mas sobre as inevitabilidades das ocorrências versus a real possibilidade de minimização dos riscos, será de interesse referir Silva (2011, p. V) que, socorrendo-se de dados quantitativos, sublinha: “como, atualmente, é praticamente impossível prever e controlar a ocorrência destes fenómenos, as ações humanas têm de ser direcionadas para a implementação de soluções que possam mitigar e/ou prevenir o seu impacto na sociedade”. Como podemos observar no gráfico 1, as catástrofes naturais são uma cruel realidade, que tem vindo a aumentar, à qual não estamos impunes, como assinala Gomes (2012) ao referir

que “gerir o risco de catástrofe natural afigura-se, num primeiro relance, objetivo paradoxal: catástrofe é sinónimo de fatalidade, de destino inexorável — numa aproximação, de resto, ao étimo grego da palavra, *kata-strophe*, a última estrofe da civilização tal como a conhecemos. O termo “catástrofe” sugere, com imediatez, uma terrível inevitabilidade, sempre fugidia à “domesticação” que a gestão do risco sugere. E, no entanto, a gestão do risco envolve quer o plano da evitação, quer o da minimização de efeitos, o que justifica esta abordagem” (p. 1), reforça Gomes.

As mudanças climáticas, sempre na ordem do dia e no que elas influenciam a ocorrência das catástrofes naturais, merecem lugar de destaque no “discurso” de Antunes (2012, p. 136) ao afirmar que “não espanta, portanto, que grande parte dos desastres naturais que atualmente assolam o planeta esteja relacionada com o clima. Com efeito, entre 1988 e 2007, 76% dos desastres tiveram natureza hidrológica, meteorológica ou climatológica, tendo sido responsáveis por 45% das mortes e 79% dos prejuízos económicos decorrentes de catástrofes nesse período. E este cenário continua a verificar-se até aos nossos dias, com tendência a agravar-se. Dai que possamos concluir que, em matéria de catástrofes e desastres naturais, a grande ameaça dos nossos tempos é aquela que resulta de um clima em acelerada mudança”. A este propósito, para Gomes (2012) “uma catástrofe natural raramente o é, exclusivamente. Isto porque a causa natural pode ser *potenciada* por uma causa humana, normalmente traduzida (...) na inibição de atitudes preventivas (v.g., sismo que destrói uma cidade cujos edifícios não revestiam a mínima qualidade construtiva)” (pp. 3-4), sublinha o autor. Segundo Rhee (2006), numa reflexão oportuna e “política”, mesmo “os desastres tradicionalmente considerados como naturais não podem ser vistos como puros *acts of God*, visto que há uma influência humana na sua causalidade e nas suas consequências, como foram exemplo o furacão *Katrina* e a rutura dos diques que protegiam Nova Orleães. O facto é que em muitos casos, os fatores civilizacionais conjugam-se com as vicissitudes ambientais para gerarem aquilo que por vezes se designa de “desastre perfeito” (p. 581), considera o autor.

A sublinhar a ideia e de acordo com Lopes & Oliveira (2012, p. 191), “a relação entre catástrofes naturais e ocupação urbana é, desde a criação dos primeiros assentamentos, uma relação atribulada. Às perdas de vidas, de saúde e de riqueza, que, só por si, demonstram a vulnerabilidade das populações e dos seus haveres ante a ocorrência de um fenómeno natural, somou-se, quantas vezes, a destruição de núcleos urbanos ou de civilizações inteiras”. Ao demarcar uma fronteira ou um limite efetivo às capacidades de resistência do “Homem” e da sua “superioridade”, Antunes vai mais longe ao afirmar que “os desastres naturais, com o seu lastro de destruição, horror e morte, são uma constante do nosso devir coletivo. As catástrofes fazem tanto parte da história da evolução humana como o progresso científico e tecnológico. Aliás, podemos mesmo caracterizar as principais invenções e

conquistas civilizacionais como etapas maiores de uma luta permanente contra os desígnios da natureza e pela superioridade do Homem. Mas, de quando em vez, a natureza troça dos nossos esforços e mostra a sua força, deitando por terra qualquer mito de invencibilidade da espécie humana. Nesses momentos, somos tragicamente recordados da nossa intrínseca fragilidade. Tem sido assim desde o início dos tempos” (Antunes, 2012, p. 121).

Regressando à prospeção de definições mais detalhadas sobre o que são e quais as consequências das catástrofes naturais, há que atender a classificações mais “oficiais”, formais ou até normativas. Segundo a lei da proteção civil (Lei nº 27, 2006) “catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional” (ver tabela 2).

Entrando na classificação por tipologias de catástrofes que também aqui será relevante abordar, será interessante referir Caldeira (2000) as cited in Cristovão (2016) ao afirmar que “em situação de emergência, catástrofe é um acontecimento súbito, imprevisível, ou previsível a curto prazo, que provoca um elevado número de vítimas, avultados danos materiais e alteração temporária da organização das estruturas sociais, tendo, no entanto, um carácter restrito em relação à sua localização e, conseqüentemente, ao universo das populações afetadas (...) As catástrofes são, geralmente, classificadas em duas categorias: as naturais e antrópicas. As catástrofes antrópicas são todas aquelas que, direta ou indiretamente, são causadas pelo ser humano. As catástrofes naturais decorrem de uma grande variedade de causas naturais que resultam do dinamismo da Terra” (Cristóvão, 2016, p. 10).

Das diversas tipologias, resultam dados estatísticos que apontam para uma tendência de agravamento quanto às consequências humanas e materiais. Carrillo (2006) as cited in Silva (2011) refere que “Sismos, Tsunamis, Erupções Vulcânicas, Movimentos de Vertentes, Ciclones Tropicais, Ondas de Frio, Ondas de Calor, Secas e Inundações, se por um lado fazem parte da vida quotidiana do nosso planeta, por outro, destroem reiteradamente sociedades localizadas, de uma ponta à outra do planeta, deixando clara a nossa vulnerabilidade e fragilidade perante estes eventos. Vulnerabilidade esta que se concretiza em milhares de mortos, feridos, desaparecidos e desalojados, além da destruição de economias e meios de subsistência. Nas últimas décadas, milhões de pessoas perderam a vida como consequência destes desastres. Mas, o quadro tende a agravar-se, como indicam as estimativas das Nações Unidas que apontam que até 2050 estas catástrofes provocarão, numa média anual, a perda de 100.000 vidas e custos de 250.000 milhões de euros” (p.1.).

Alguns autores apresentam uma abordagem importante sobre a relação entre a segurança “pré-instalada” nas sociedades e a sua capacidade de resiliência, como fator preponderante para a gestão da “crise”, nomeadamente José Manuel Mendes e Pedro Araújo

ao afirmarem que “os desastres são ocasiões que revelam de forma clara as dinâmicas sociais das sociedades afetadas (estruturas sociais, redes sociais, desigualdades, capacidade de resistência) e a qualidade dos serviços estatais, sua organização e lógica de funcionamento. Permitem também testar a força dos laços que nos unem a todos nós como seres humanos e como cidadãos de diferentes países, colocando dilemas morais, políticos e práticos complexos e, quiçá, irresolúveis. Mas poderão também potenciar o pensar e a concretização de alternativas na construção de um mundo mais justo e igual” (Mendes & Araújo, 2016, p. 17).

De realçar a importância decisiva da cooperação internacional em todos os domínios da gestão das catástrofes naturais, nomeadamente a que envolve organizações globais como a ONU (Organização das Nações Unidas) e múltiplas outras que nos nossos dias se ocupam do tema. A esse propósito, será importante transcrever da Resolução 44/236 da Assembleia das Nações Unidas (1989) as cited in Gomes (2012), que proclama “solenemente a década de 1990 como a *Década Internacional para a redução dos desastres naturais*”, de onde se salientam os seguintes domínios: o apelo à cooperação internacional para reduzir os efeitos das catástrofes naturais nos planos da perda e vidas, destruição de bens e prejuízos económico-sociais, através do incremento da capacidade de resposta nacional, do investimento na investigação científica e no progresso tecnológico, do intercâmbio de informação e do desenvolvimento de medidas de avaliação, deteção, prevenção e mitigação de desastres naturais por meio do apoio a programas de assistência técnica, de transferência de tecnologia e de formação de pessoal, sobretudo nos Estados menos desenvolvidos; a exortação dos Estados à elaboração de programas de mitigação dos efeitos de desastres naturais, à criação de comités de coordenação entre a Administração e a comunidade científica com vista ao tratamento de informação, à divulgação de informação preventiva e formativa pela população, ao reforço e criação de estruturas essenciais à gestão da assistência sanitária e alimentar à população, bem assim como a sensibilização de organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas e outras entidades para a questão da prevenção de catástrofes naturais” (pp. 33-34).

Segundo a Resolução 46/182 (1991) as cited in Gomes (2012) “a Resolução 46/182 vem concretizar, desenvolver e até acrescentar às ações a empreender, relativamente à Resolução 44/236, desdobrando-se em seis áreas: Princípios gerais; Prevenção; Prontidão (*Preparedness*); Apoio financeiro e logístico; Coordenação de atuações assistenciais; Continuidade no apoio à reabilitação e recuperação (...) A assistência humanitária em situação de catástrofe natural deve subordinar-se aos princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade; a assistência humanitária deve ser prestada no respeito pelo princípio da integridade territorial do(s) Estado(s) afetado(s) e, em regra, com base num pedido deste(s) (I.3.); os Estados vizinhos do Estado afetado são instados (*are urged*) a participar o mais

ativamente possível no auxílio, designadamente facilitando o acesso dos meios de ajuda através do seu território (I.7); esforço de incremento de resposta rápida e efetiva (*expeditiously and effectively*) deve sobretudo ser realizado junto dos Estados em desenvolvimento, reforçando as suas estruturas locais e regionais de resposta a emergências (III.18); a criação de sistemas de deteção precoce (*early warning systems*) através da cooperação entre Estados, Organizações não governamentais e a estrutura da ONU, com vista à disseminação rápida e irrestrita por todos os Estados, sobretudo pelos mais suscetíveis de sofrer os maiores impactos (III.19); a constituição do Fundo de apoio imediato a catástrofes naturais, sob direta tutela do Secretário Geral da ONU, com uma base de 50 milhões de dólares, a financiar por contribuições voluntárias (IV.24); a criação de um registo central de valências, relativo à identificação de especialistas em catástrofes, de material de apoio e de equipamentos disponíveis, junto do sistema da ONU, em coordenação com Estados, Organizações Internacionais e Organizações não governamentais (IV.27); o estabelecimento de um período máximo de uma semana para a organização de auxílio coordenado a um Estado afetado por uma catástrofe natural, em articulação com este (V.31); a criação do *Office for the coordination of humanitarian affairs* (...) presidido por um funcionário superior sob direção do Secretário-Geral da ONU (*Emergency Relief Coordinator*) com competências ao nível do processamento e retransmissão da informação, de coordenação da prestação da ajuda, nomeadamente porfiando pela obtenção do consentimento de todas as partes envolvidas, de monitorização da transição da fase da assistência para a fase da reabilitação, de realização de um relatório anual para o Secretário-Geral sobre assistência humanitária e verbas do Fundo utilizadas, a submeter à Assembleia Geral através do Conselho Económico e Social (VI.); a criação de um Comité Permanente de Coordenação articulando constantemente o *Emergency Relief Coordinator*, a Cruz Vermelha e a Organização Internacional das Migrações, bem assim como outras organizações não governamentais com actuação relevante nas áreas de incidência das catástrofes, num sistema de colaboração” (pp. 34-36).

2.3. Catástrofes Naturais em Portugal

2.3.1. Incêndios de 2017

Como um dos casos de estudo, será utilizada uma situação adversa, ocorrida em Portugal, em 2017, a qual foi determinante no que respeita à súbita “contemplação” -- por parte da sociedade -- da morte e da destruição, constituindo-se como uma verdadeira catástrofe que afetou física e materialmente muitos de uma forma drástica, mas que no fundo afetou também a totalidade dos portugueses, ao constatarem como a sua vida pode depender subitamente

de um “acaso” e da existência ou inexistência de meios materiais e humanos adequados, para enfrentar “o que se enfrentou”.

Os incêndios de Pedrogão Grande e de Góis constituíram-se no “extremo” de todas as zonas afetadas. “Ambos os incêndios tiveram início no dia 17 de junho de 2017, com uma diferença na hora de início de 9 minutos. Foram dados como dominados e posteriormente extintos só a 24 de junho” (Comissão Técnica Independente - CTI, 2017, p. 30). E o Relatório vai mais longe ao “interrogar-nos” sobre a ocorrência em causa, numa sociedade dita “avançada”: “a questão que se coloca é a seguinte: no século XXI, com o avanço do conhecimento nos domínios da gestão da floresta, da meteorologia preventiva, da gestão do fogo florestal, das características físicas e da ocupação humana do território, como é possível que continuem a existir acontecimentos como os dramáticos incêndios da zona do Pinhal Interior que tiveram lugar no verão de 2017?” (CTI, 2017, p. 7).

Um relatório elaborado em 2009 por Beighley e Hyde, parecia prever e certamente procurou alertar as autoridades e diversas instituições, para a elevada probabilidade da ocorrência de tragédias tão profundas como as dos incêndios de 2017: “em 2009, fomos contratados para realizar uma análise aprofundada da estratégia de defesa contra incêndios florestais existente em Portugal, face às crescentes preocupações sobre o agravamento dos riscos de incêndio nos países do Sul da Europa. O nosso relatório baseou-se em entrevistas com perto de 60 peritos das áreas de silvicultura, proteção civil, gestão de emergências, meteorologia e investigação de incêndios florestais, pertencentes a organismos governamentais, universidades, indústria de pasta de papel, associações de proprietários florestais e municípios” (Beighley & Hyde, 2018, p. 5). Os mesmos autores, recuperam um trecho do relatório, para comprovarem o que afirmam: “o nosso Relatório confirmou esta tendência e referiu: “Na próxima década, o risco de uma época de incêndios catastrófica, consumindo uma área igual ou superior a 500.000 hectares, em Portugal, deve ser levado muito a sério” (Beighley & Hyde, 2018, p. 5). E concluem os autores, com a “lembrança” do que tragicamente acabou por acontecer: “o resultado desta resposta tão tímida era totalmente previsível e, infelizmente, em 2017, a previsão concretizou-se. Uma seca severa, vagas de calor, extensas áreas florestais e de mato inflamáveis e um fenómeno meteorológico – o furacão Ofélia, a meados de outubro – conjugaram-se numa situação de “tempestade perfeita”. Bastava um fósforo, e Portugal tem milhares de fósforos incontrolados” (Beighley & Hyde, 2018, p. 5).

A batalha ou o esboço dela que se travou nesses dias, resultou inglória e levou a reflexões profundas sobre o “sistema” ou o “estado das coisas”: “o Homem aprendeu ao longo dos tempos a dominar, reproduzir, conservar e transportar o fogo que, por vezes escapa ao seu controlo. Esse é o problema dos incêndios florestais, e assim se assiste por demasiadas vezes a falhas dessa convivência com o risco por parte do Homem. Os dias 14, 15 e 16 de

outubro de 2017, na Região Centro de Portugal foram prova dessa dificuldade de viver e controlar o risco, uma vez que o território e as pessoas não estavam preparados para tal luta. Essa é uma luta que se estende há décadas acumulando, camufladamente, batalhas vencidas em várias direções, culminando numa derrota total de uma população frágil e desprotegida” (Garcia, 2018, p. 6). O sentimento de impotência e a mágoa da impossibilidade ou da morosidade da reconstrução iriam perdurar, como consequência secundária inevitável da tragédia, como conclui o mesmo autor: “Após a tempestade, o importante são as respostas que a sociedade civil e o governo se disponibilizam prestar àqueles que mais foram afetados. Estas respostas podem ser consideradas parcas e certamente serão apelidadas de insuficientes a quem perdeu familiares, poupanças, postos de trabalho e tudo por aquilo que lutou durante a vida toda” (Garcia, 2018, p. 6).

Os fogos em Portugal, nos últimos anos, têm gradualmente sido de maiores dimensões, de forma preocupante, com um crescimento severo e com as consequentes implicações socioeconómicas e ambientais (Gráfico 2). Entre outras causas, tal resulta do aumento contínuo do espaço florestal, da diminuição das áreas dedicadas ao uso agrícola e da acumulação de “combustível” derivado da atividade humana, em locais onde a migração dos habitantes para as cidades e a presença dominante de pessoas idosas, entre outros fatores, provocam um “efeito de rastilho”, num meio natural abandonado. Como referido no Relatório da CTI, “o mundo rural, nas últimas décadas, tem sido vítima de profundas e severas alterações, com o elevado despovoamento e a desvalorização dos recursos naturais. Entregue à sua própria dinâmica, ficou desenquadrado do devido ordenamento do território (...) Este território define-se por uma multiplicidade de núcleos populacionais, herança do seu padrão tradicional de ocupação e exploração do território. O fim-de-semana de junho (dia 17 era um sábado) tinha trazido à região inúmeros visitantes, muitos deles com raízes na região e possuidores aí de segundas residências. Pode constatar-se que, nesse sábado, havia uma grande concentração de pessoas nesses núcleos populacionais (residentes, visitantes e outros), sendo impossível, por razões compreensivas, determinar o número exato de pessoas que permaneciam nessa tarde nesses territórios” (CTI, 2017, p. 14).

O inesperado e a velocidade traiçoeira do evoluir dos acontecimentos, aliados à inépcia comprovada dos sistemas de prevenção e atuação, são bem retratados no relatório da CTI: “A intensidade e rapidez do fogo, aliada à ausência de autoridades e de bombeiros, criou um ambiente de grande intimidação, sobretudo para as famílias que integravam crianças e jovens. Muitas dessas famílias saíram das respetivas casas em plena “tempestade do fogo” resultante do *downburst* associado ao colapso da coluna de convecção. Na situação de fuga provavelmente pouco haveria a fazer. A maioria das fatalidades ocorreu no período entre as 20h00 e as 21h00, durante o qual arderam mais de 4500 ha. Nesse período, e durante 10

minutos, o incêndio desenvolveu-se à velocidade estimada de 15 km/hora, situação crítica apenas passível de medidas defensivas” (CTI, 2017, p. 14).

A área ardida em 2003 e 2005 foi superior à área ardida em 2017, mas nada se compara ao número de óbitos, que se registou em Pedrogão Grande e Góis, retirando a vida a 64 seres humanos, como se descreve no relatório já citado: “Segundo o relatório das autópsias, verifica-se o seu enquadramento em cinco tipologias: Carbonização (23 casos), Queimaduras de vários graus (21 casos), Inalação de gases quentes (13 casos), Asfixia por inalação de monóxido de carbono (8 casos) e Lesão traumática por queimaduras com carbonização (1 caso)” (CTI, 2017, p. 95).

Os números da tragédia ocorrida com os incêndios de julho de 2017 são impressionantes. “Os resultados dramáticos do incêndio de Pedrogão Grande atingiram um elevado número de famílias e retiraram a vida a 64 pessoas (incluindo um bombeiro). Não obstante o predomínio de idosos nas diversas aglomerações rurais daqueles concelhos, o facto já referido dos acontecimentos terem tido lugar num fim-de-semana apanhou a presença nesses aglomerados de um número elevado de visitantes. A maioria das vítimas mortais integra o segmento etário dos 20 aos 59 (cerca de 50% do total). As vítimas jovens (menos de 20 anos de idade) foram nove. As restantes vítimas têm idades superiores a 60 anos (cerca de 35%)” (CTI, 2017, p. 16). O relatório elenca também de forma dramática algumas das causas que fizeram com que os números se tornassem ainda mais graves, derivadas da violência do incidente, mas também da impreparação do “terreno”, dos meios e das pessoas: “metade das vítimas eram residentes na região, embora pudessem ter a primeira residência nas vilas sedes de concelho, e 12% eram visitas regulares, porventura com ligações familiares à região. Esta distribuição, maioritariamente composta por pessoas com fortes ligações à região (residentes ou visitas regulares), poderia indiciar um outro comportamento na convivência com o fogo: aguardar dentro das habitações que o fogo passasse, como era habitual. Apenas a violência do fogo, o brutal ruído gerado pelo vento e as perigosas e assassinas projeções fizeram com que as pessoas optassem por sair de suas casas e procurar abrigo nas sedes de concelho. Note-se que 70% das vítimas mortais estava em fuga a partir das respetivas casas, que acabariam por não arder. Cerca de três quartos das vítimas faleceram no interior das respetivas viaturas ou na proximidade delas. As destruições de património e de bens patrimoniais foram importantes” (CTI, 2017, p. 16). Os bens materiais afetados atingiram números impressionantes: “arderam cerca de 490 habitações, embora apenas cerca de um terço fossem primeiras habitações. As restantes eram segundas habitações (40%) ou mesmo casa devolutas (24%). Quase meia centena de unidades industriais de diversos setores foram atingidas, perdendo-se equipamento e infraestruturas diversas” (CTI, 2017, p. 16).

Nos incêndios de Pedrogão Grande e Góis, segundo o relatório do CTI, os serviços do INEM, que contaram com o apoio de unidades de saúde locais, da segurança social e de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), foram acompanhados por 17 meios de 37 operacionais, organizados da seguinte forma: “1 Veículo de Comando Tático (VCOT); 4 Veículos Médicos de Emergências e Reanimação (VMER); 5 Ambulâncias tipo SBV (Suporte Básico de Vida); 2 Ambulâncias tipo SIV (Suporte Imediato de Vida); 1 Veículo de Intervenção em catástrofe (VIC); 3 Unidades Móveis de Intervenção Psicológica de Emergência (UNIFE); 1 Heli ligeiro, a que se associaram transitoriamente outros dois aparelhos” (CTI, 2017, p. 145).

Todos estes acontecimentos, para Garcia deverão ser abordados numa perspetiva de “divisão” de responsabilidades: “o estudo da segurança humana já é tratado há algumas décadas por diversos autores que afirmam que a segurança, per si, é algo intrinsecamente ligado ao Estado, uma vez ser ele o coordenador das ações de justiça entrepostas para a resolução de problemas nesse âmbito. Todavia, a segurança humana compreender-se-á como algo que, descendendo do princípio geral de segurança, encontra-se relativamente à margem da sombra estatal, não deixando o Estado de ter a sua quota-parte de deveres e responsabilidades (Garcia, 2018, p. 24). Garcia dá como exemplo, toda a onda de solidariedade gerada pela tragédia: “toda a situação vivida pelas populações no ano de 2017 contribuiu para o surgimento do lado mais solidário dos portugueses em Portugal e por todo o mundo. Durante a tragédia e nos dias seguintes, foram constantes as intenções de ajuda para as populações afetadas, chegando mesmo ao limite da logística disponível. Toda a recuperação após os incêndios começou nestes pequenos gestos de envio de comida e bebida para as forças de combate no teatro de operações, roupa para os desalojados e o mais importante, esperança nos dias seguintes” (Garcia, S., 2018, p. 65).

Estes foram acontecimentos que, pela via mais dolorosa, vieram colocar a nu uma realidade que mesmo estando à nossa vista e tendo sido objeto de estudos e alertas, como antes exposto, não estava a ser encarada como eminente por ninguém ou quase ninguém. “Com a certeza de que a população não estava preparada para uma catástrofe desta magnitude, segundo o inquérito realizado à população, que recolheu opiniões de 249 pessoas em cerca de 80 concelhos distintos de Portugal e onde se obtiveram dados muito interessantes que refletem a posição da população perante a tragédia e a atuação após a mesma. (...) Com uma grande representatividade do território nacional, o inquérito revelou que os apoios prestados às vítimas pelos diversos poderes (Governo Central, Municípios e Juntas de Freguesias) ficou muito aquém do desejado com apenas 11% dos inquiridos a receber algum tipo de ajuda. Além disso, os resultados refletem o sentimento de insegurança presente nas pessoas e a convicção da impreparação da população na eventual ocorrência destas calamidades” (Garcia, 2018, p. 91).

Muito se tem falado e algo também já se fez, mas a prevenção pode e deve ser alvo de uma muito maior aposta, tendo em vista o supremo interesse da defesa da integridade das pessoas e dos seus bens. Beighley e Hyde, elencam algumas soluções simples, tecnicamente hoje cada vez mais viáveis que poderiam ter contribuído para a minimização da tragédia dos incêndios de 2017, mas sobretudo praticáveis no futuro: “por vezes as condições podem alterar-se subitamente e ser tão severas que mesmo as fontes de ignição mais improváveis podem causar um incêndio. Nem toda a gente se mantém a par das condições pirometeorológicas diárias, sobretudo nas zonas rurais. É necessário um sistema que alerte os cidadãos para situações meteorológicas críticas e que poderá ser conseguido com uma combinação de informação e tecnologia. Em primeiro lugar, os meteorologistas precisam de saber quais são as condições meteorológicas e os limites críticos, numa ótica de ameaça imediata de incêndio (trovoadas secas, ventos fortes, humidade excessivamente baixa, etc.). Estas condições extremas podem durar apenas um ou dois dias, mas manifestarem-se literalmente de um dia para o outro” (Beighley & Hyde, 2018, p. 42).

De acordo com (Beighley & Hyde, 2018, p. 42) “nos EUA, o Serviço Meteorológico Nacional lança Alertas Vermelho para alertar os bombeiros e Avisos Públicos para a eventual ocorrência de condições atmosféricas críticas que podem conduzir a um aumento rápido ou dramático dos incêndios florestais. Estes alertas poderiam ter sido emitidos a 17 de junho de 2017, quando se estavam a formar trovoadas secas sobre o centro de Portugal afetado pela seca. A premissa é que se as pessoas souberem que está iminente um evento meteorológico crítico, tomarão precauções adicionais para se certificarem de que as áreas queimadas estão frias, evitando assim ignições acidentais, ficarão atentas aos vizinhos e pensarão inclusivamente na eventualidade de evacuação”.

Segundo (Beighley & Hyde, 2018) “quando ocorrem incêndios de propagação rápida ou outras emergências públicas, é necessário um sistema infalível que alerte os destinatários alvo, sem alarmar desnecessariamente os restantes. Uma vez que a maioria dos cidadãos dispõe atualmente de telemóveis, uma abordagem que utilize esta tecnologia poderá ser a mais indicada. Nos EUA, qualquer pessoa pode ligar para o 911 de qualquer parte para comunicar uma emergência. *Reverse 911* é uma tecnologia de comunicações de segurança pública utilizada pelos serviços de emergência do Canadá e dos Estados Unidos, para contactar pessoas numa determinada área geográfica. O sistema de chamada inversa utiliza números de telefone e moradas que, associados a sistemas de informação geográfica, podem servir para transmitir notificações de emergência a telemóveis na zona de alerta. É usado para notificar populações específicas para eventuais tornados, cheias repentinas, tempestades fortes, atividade criminosa, ações policiais, etc., basicamente, qualquer ameaça pública passível de escalar rapidamente, em minutos ou horas. As populações das zonas com

ameaça de incêndio de propagação rápida receberiam uma notificação precoce, permitindo a sua preparação ou a adoção de medidas adequadas“ (p. 43), sublinham os autores.

2.3.2. Aluvião na Madeira em 2010

Segundo Fernandes, (2009) as cited in Sepúlveda (2011) “na Ilha da Madeira, onde os desastres atingem frequentemente grandes proporções, com perdas de vidas humanas, alterações ambientais e avultados prejuízos materiais, os riscos considerados mais relevantes são os decorrentes das condições meteorológicas e associados às características geomorfológicas da ilha, nomeadamente as cheias rápidas (*flash flood*, ou aluviões – designação local), os deslizamentos e desabamentos, e as tempestades” (p. 6). Sepúlveda, acrescenta algumas conclusões, quando refere que “os fenómenos naturais extremos podem causar graves desequilíbrios nas estruturas social, económica e ambiental de uma comunidade insular. Na Ilha da Madeira, os riscos considerados mais relevantes decorrem das condições meteorológicas e das características geomorfológicas da ilha. Torna-se, assim, pertinente identificar e cartografar as áreas de maior susceptibilidade à ocorrência de extremos de precipitação na Ilha da Madeira (...) A História do povoamento da Madeira é indissociável do regime hídrico das suas ribeiras, das chuvas torrenciais, das enxurradas e das inundações” (Sepúlveda, 2011, p. 7).

Pereira (1939) as cited in Sepúlveda (2011), descreve de forma quase literária, os efeitos violentos que por vezes assumem os aluviões na ilha: “existe uma “ausência de caudal das ribeiras no Verão, enquanto que no Inverno crescem torrencialmente, transbordam das margens e arrastam das montanhas toneladas de penedos, rolando-os e batendo uns contra os outros num ruído sinistro e aterrador, ao mesmo tempo que arrebatam terrenos de cultura, derrubam pontes, e chegam por vezes a causar enormes prejuízos em habitações, pessoas, terras e animais” (p. 19). O potencial destruidor, no que respeita aos solos, é também alvo de análise por parte de Sepúlveda: “estas chuvas torrenciais são frequentes e por vezes desastrosas, por originarem caudais de enorme poder erosivo e transportador, estando também na origem de grande parte dos movimentos de vertente, que, para além dos danos humanos e materiais, resultam na destruição dos solos e do coberto vegetal da ilha” (Sepúlveda, 2011, p. 19).

Como resultado de uma maior evidência, em resultado do crescendo de divulgação pelos meios de comunicação social, mas com algum fundamento nas alterações climáticas, assim como em consequência de uma intervenção humana nem sempre regulada, com uma crescente impermeabilização de solos e alteração dos leitos das ribeiras e dos rios regista-se no arquipélago um aumento das ocorrências, derivadas de enxurradas ou inundações catastróficas, a partir dos anos 70 (Sepúlveda, 2011).

Revela-nos Sepúlveda os números de duas tragédias marcantes na ilha, a segunda das quais será objeto de análise detalhada já a seguir: “o maior aluvião de que há registo histórico ocorreu a 9 de Outubro de 1803, tendo perecido cerca de 1 000 pessoas, a maior parte das quais residente no concelho do Funchal. A última catástrofe ocorreu no dia 20 de fevereiro de 2010, provocando 43 mortos (29 dos quais no concelho do Funchal), 8 desaparecidos, várias dezenas de feridos, cerca de seis centenas de desalojados e prejuízos avaliados em 1,3 mil milhões de euros” (Sepúlveda, 2011, p. 20).

Sobre essa catástrofe de 20 de fevereiro de 2010, objeto de análise no presente ponto, no blog “Madeira Gentes e Lugares” apresenta-se uma narrativa que descreve bem os incidentes e o terror vividos pelas populações: “na noite do dia 19 chovia copiosamente e o caudal dos ribeiros e ribeiras remoçavam num ruído permanente; a precipitação era contínua nas montanhas da ilha. Pelas 10h, a água aparecia por todo lado e não havia modo de conter o caudal pluvial. Tudo, estava mergulhado em água castanha, com o odor a terra vegetal, fazendo recordar outros fenómenos idênticos no passado recente. De repente, o turbilhão já descia as encostas e atingia os vales e aumentava cada vez mais, arrastando tudo o que encontrava pela frente. As águas lamacentas galgaram pontes e as estradas tornaram-se ribeiras, instalando o pânico nas pessoas que conduziam carros sem controlo. O ruído da enxurrada apagava tudo à sua volta. Por fim, o silêncio humano” (blog Madeiras Gentes e Lugares, 2010 as cited in Sepúlveda, 2011) (ver figuras 1 e 2).

Como resultado, ocorreu uma tragédia imensa na ilha da Madeira. Segundo o mesmo blog “(talvez) a pior catástrofe dos últimos 200 anos na Madeira, que afectou em particular os concelhos do Funchal (a baixa da cidade e as zonas altas das freguesias do Monte e de Santo António), da Ribeira Brava (Tabua e Serra de Água), de Câmara de Lobos (Curral das Freiras e Jardim da Serra), de Santa Cruz (Camacha e Caniço), e até mesmo, os concelhos da Ponta do Sol e da Calheta (Madalena do Mar, Arco da Calheta, Jardim do Mar e Paul do Mar). Toda a vertente sul da Madeira foi afectada pela intempérie” (blog Madeiras Gentes e Lugares, 2010 as cited in Sepúlveda, 2011).

Os números finais do desastre são também elencados no blog: “o balanço oficial indica que morreram 43 pessoas, oito permanecem desaparecidas, 120 ficaram feridas e 800 habitações sofreram danos, 400 das quais com perda total ou a precisar de uma intervenção profunda, num prejuízo avaliado em 36 milhões de euros. A Comissão Paritária Mista, criada mais tarde por elementos dos governos Regional e da República, definiu o valor dos prejuízos em 1.080 milhões de euros, mais 300 milhões do que a estimativa feita uma semana depois do temporal pelas autoridades regionais” (blog Madeiras Gentes e Lugares, 2010 as cited in Sepúlveda, 2011).

Nos casos de estudo, objeto do presente ponto, estamos a descrever catástrofes que afetaram cidades ou regiões, com elevado número de baixas humanas e danos materiais

avultados ou até irrecuperáveis, onde o papel das instituições pecou pela demissão, quase ausência ou escassez e em que podemos refletir profundamente, quanto à minimização dos impactos, sobre a relevância da intervenção de determinados setores profissionais ausentes das políticas públicas no que respeita à intervenção em catástrofe, nomeadamente os assistentes sociais. Mas também será de referir, nomeadamente quanto à sensibilização de populações e instituições, a importância de agregar esses profissionais, dado o seu papel junto das comunidades, da respetiva formação e informação, instrumentos de prevenção fundamentais, como bem é realçado no estudo “A Avaliação do Risco de Aluviões na Ilha da Madeira”: “finalmente, é importante realçar que a protecção de pessoas e bens materiais contra os efeitos de aluviões deve ser uma responsabilidade de todos, em especial os cidadãos que estão expostos aos riscos do fenómeno. Esta partilha das responsabilidades exige a compreensão e o domínio dos processos associados à ocorrência de aluviões e à respectiva prevenção, o que pode ser conseguido com uma formação básica que abranja os diferentes níveis ou escalões do ensino. Os instrumentos de planeamento, nomeadamente os que suportam decisões relativamente à ocupação de áreas ou locais com elevado risco, devem constituir fontes de informação e de divulgação eficazes que proporcionem aos cidadãos um esclarecimento tanto quanto possível convincente do nível de perigo associado. A afixação de painéis ou cartazes a colocar em áreas mais perigosas poderá complementar esse tipo de informação. Uma melhor formação e informação possibilitarão uma participação pública mais eficaz em decisões, nomeadamente na interiorização dos níveis toleráveis dos riscos e da segurança” (Oliveira et al., 2010, p. 18).

2.4. Programas e Projetos no âmbito das Catástrofes Naturais

2.4.1. Relevância da Segurança e qual o papel das Forças Armadas

A segurança das populações constitui-se como um dos pilares principais e condição propiciadora do bem-estar individual e coletivo, objetivo entre os primordiais na atividade do Serviço Social. Para Silva “na história de evolução humana, podemos caracterizar a sua existência assente nos estímulos próprios da sobrevivência, destacando a segurança como um pilar base da vida humana. (...) Preocupações primitivas no sentido de salvaguardar a vida, levam o homem a organizar-se em grupos de forma a encontrar protecção e sobretudo a utilizar o meio físico em seu proveito. As ameaças eram sobretudo de dois aspectos, uma mais previsível oriunda da vida (humana e animal) e outra menos previsível vinda da natureza, esta última manifestava-se pelas extremidades das temperaturas, chuvas intensas, abalos de terra, entre outros. (...) Hoje, a segurança corresponde nas sociedades ocidentais ao estatuto de bem público e de direito fundamental quase sempre integrado na ideia de desenvolvimento

e contemporaneidade. (...) cabendo assim a todos uma quota-parte de responsabilidade pela produção da segurança, deixando de pertencer apenas ao Estado” (Silva, 2011, p. 6).

A tragédia dos incêndios de 2017, analisada em ponto anterior, levou a uma reflexão profunda sobre qual o papel acrescido que poderão ter as forças da ordem em situação de emergência, mas também de prevenção das catástrofes, nomeadamente quanto às forças armadas, por natureza mais preparadas para agir em condições adversas extremas, mas também para se precaverem contra as mesmas. Do Relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) que investigou os incêndios, como referido anteriormente, ressaltam algumas conclusões de que se destacaria a seguintes quanto ao subaproveitamento das forças armadas no esforço da proteção civil: “as Forças Armadas, sendo agentes de Proteção Civil, não estão devidamente enquadradas nos dispositivos e estão subaproveitadas nas operações de defesa da floresta e de combate aos incêndios rurais” (CTI, 2017, p. 172). O mesmo relatório refere-se nomeadamente quanto à fraca operacionalidade da RAME, instituição militar com funções específicas na área da defesa civil: “não estando o sistema nacional de proteção civil estruturado com uma forte componente das Forças Armadas, é, contudo, possível identificar algumas funções que estas podem desempenhar, beneficiando da coordenação do Regimento de Apoio Militar de Emergência, criado em 2014 e inserido na Estratégia de Defesa Nacional. (...) O Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME), criado no âmbito da reforma Defesa 2020, materializou-se, porém, numa versão minimalista da intenção inicial, pois acabou por não se constituir como uma unidade militar com capacidades, meios e processos dos diferentes ramos das Forças Armadas. O atual RAME, na situação atual, não tem condições nem capacidade para ser verdadeiramente útil em operações de emergência” (CTI, 2017, p. 172).

O Relatório do CTI adianta também várias propostas que poderão incrementar o papel das forças armadas no contexto de crises como a que se viveram em 2017 e que facilmente podem ser extrapoladas para um papel mais ativo e cooperativo das mesmas, no âmbito do esforço coletivo para a proteção, segurança e bem-estar das populações. Refere a CTI (2017) que “muitas das iniciativas que poderão ser desenvolvidas pelas Forças Armadas podem constituir um elemento de oportunidade para definir melhor o seu papel no quadro de um modelo futuro nacional de Proteção Civil. (...) com especial incidência no apoio logístico às operações de combate e no rescaldo, nomeadamente: no apoio à coordenação, organização e implementação de toda a logística associada à gestão de ocorrências de carácter excecional com envolvimento de elevado número de meios, designadamente: na confeção e distribuição de refeições; na montagem de locais de descanso e de banhos; no fornecimento de energia; no fornecimento de iluminação de emergência; na captação e potabilização de água; na instalação de bombas de drenagem de alto débito; nos apoios diversos na área das vias de comunicação; nos apoios diversos na área das construções verticais; no apoio diverso na área

dos reconhecimentos (itinerários, pontes, áreas urbanas destruídas, etc.); no apoio sanitário; no rescaldo e na vigilância de reacendimentos; no patrulhamento de áreas com elevado risco estrutural ou de defesa prioritária, em particular em períodos de elevado risco meteorológico de incêndio; no apoio logístico às populações e em situação de evacuação (pp. 172-173).

O papel e a relevância das forças armadas, nos termos descritos nos parágrafos anteriores, quanto ao fim último do bem-estar das populações, encontra-se devidamente enquadrado nos termos da legislação. Conforme referem Casinha, Miranda, Balinha e Coelho (2018, p. 9) “segundo a Lei Orgânica (LO) n.º 31-A/2009 de 7 de julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional (LDN), um dos objetivos permanentes da política de defesa nacional é assegurar “a liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional”. Esta mesma lei afirma que (...) incumbe às FFAA (...) colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (...) podendo também ser (...) empregue, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de sítio ou de emergência”. Ainda de referir o seguinte destaque dos mesmo autores, quanto aos mecanismos que acionam a intervenção das forças armadas, em contexto de proteção civil: “relativamente à Lei Orgânica da Autoridade Nacional da Proteção Civil (LOANEPC), é referido, no art.º. 53, que “compete ao Presidente da ANEPC a pedido do Comandante Operacional Nacional, solicitar ao Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) a participação das FFAA em missões de proteção civil”. Ao nível municipal, “compete aos presidentes das câmaras municipais a solicitação ao Presidente da ANEPC” ou, eventualmente, “em caso de manifesta urgência, os presidentes podem solicitar a colaboração das FFAA diretamente aos comandantes das Unidades na respetiva área” (Casinha, Miranda, Balinha e Coelho (2018, p. 10).

Ainda sobre a importância dos diversos agentes na segurança e na salvaguarda de pessoas e bens, cita-se Silva, ao afirmar que “a segurança é um fim primordial e um importantíssimo factor na gestão de crises. Assim, considerar a actuação das forças de segurança de acordo com os parâmetros da legitimidade e da legalidade, enquadrando-as num modelo conjunto de actuação com o objectivo garantir a prossecução da segurança e ordem pública, são prerrogativas de interesse geral que convém estudar, aprofundar e até testar no sentido de fornecer uma perspectiva global da actuação e relação dos agentes de protecção civil” (Silva, 2011, p. 2).

2.4.2. Projeto LIVEX - Setúbal, Portugal

Os diferentes assuntos abordados no presente ponto, que se debruça sobre o Projeto LIVEX Setúbal – Portugal, derivam em grande medida de informações obtidas em entrevista presencial com o Coordenador do Serviço Municipal de Proteção Civil de Setúbal, José Luís Bucho, assim como da análise dos Relatórios de Avaliação dos Exercícios realizados no âmbito daquele projeto, cujos resultados levaram a uma melhor compreensão de estratégias e de como é crucial agir em prol de soluções que envolvam os cidadãos na aprendizagem da prevenção e da atuação, em contexto de catástrofe. Essas práticas tornaram-se habituais naquele distrito, ao contrário do que acontece no país em geral. De acordo com Santos (2016, p. V), que explora bem o tema, evocando a nossa realidade: “na sociedade portuguesa a comunicação de risco não é eficaz e quando ocorre, baseia-se numa prática de persuasão em detrimento de colaboração, com ênfase nos riscos tecnológicos, nomeadamente, que ocorrem em estabelecimentos de elevada perigosidade. Esta constatação foi um elemento crucial para compreender a existência de uma lacuna e uma motivação para a exploração destas questões” (ver figuras 4 e 5).

Como também refere Isabel Santos que participou ativamente no Projeto LIVEX entre 2012 e 2015, do que resultou a sua tese de doutoramento em Ambiente e Sustentabilidade, pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, sob a designação “Comunicação e Governância de Risco: Construção de um Modelo de Capacitação Social”, todos os intervenientes e intervenções neste tipo de exercício deverão ter “como principal objetivo a formação, treino, sensibilização, aquisição de conhecimentos, na preparação, prevenção e resposta face a possíveis situações e cenários de emergência dos agentes de proteção civil, dos meios humanos, materiais e operacionalização da estrutura de proteção civil, mas também das populações, empresas e outras instituições envolvidas” (Santos, 2016, p. 174) (ver figuras 6 e 7).

Estes exercícios de simulação são comuns nalguns países mais desenvolvidos que são fustigados por catástrofes naturais, mas rareiam em países não afetados pelas mesmas com igual regularidade. O reconhecimento da importância da previsibilidade e de se apostar na prevenção, ao realizarem-se regularmente simulações com a população, bem como quanto a equiparem-se os centros das cidades e outros locais com “ferramentas” que permitam uma rápida intervenção e uma utilização otimizada dos equipamentos de apoio, em situação de catástrofe, será de especial importância, no sentido de se minimizarem as consequências. E de novo será relevante citar Santos (2016, p. 5): “o tema da comunicação de risco não é pacífica, pode dizer-se que é uma área controversa mesmo em sociedades ditas democráticas. Este conceito refere-se à partilha de informação entre os cientistas, decisores, empresários e cidadãos, visando indivíduos mais informados face ao risco. Embora existam várias formas, procedimentos e implementações que têm vindo a ser experimentadas, existem

(poucas) sociedades em que esta comunicação é efetiva. Este é o caso de Portugal em que esta comunicação é incipiente e muitas vezes omissa na existência, na forma e/ ou no conteúdo”.

Vivemos sob riscos constantes, quer os derivados das causas naturais, quer os derivados da ação humana, nomeadamente os que resultam dos efeitos perversos da globalização. Os limites que já ultrapassámos, ao pressionarmos a natureza e o meio ambiente, coloca-nos em permanente risco. A necessidade de treinar e formar as comunidades é cada vez mais premente. Segundo Tiago Antunes “podemos mesmo caracterizar as principais invenções e conquistas civilizacionais como etapas maiores de uma luta permanente contra os desígnios da natureza e pela superioridade do Homem. Mas, de quando em vez, a natureza troça dos nossos esforços e mostra a sua força, deitando por terra qualquer mito de invencibilidade da espécie humana” (Antunes, 2012, p. 121).

O caos e a rutura súbita na cadeia de funcionamento de toda uma comunidade, em resultado de uma catástrofe, afeta de forma imprevista cada indivíduo, o qual inevitavelmente atingirá níveis elevados de stress e ansiedade que o poderão levar a uma crise identitária (Beristain, 2000).

O “Projeto LIVEX”, implementado pelo Serviço Municipal de Proteção Civil de Setúbal, é exemplar no que respeita à consideração da “prevenção” como estratégia primeira e crucial, para se trabalhar com as populações, no sentido de se enfrentar e suplantar as situações de catástrofe de forma a garantir a segurança das mesmas, tornando-as aptas, nas circunstâncias mais adversas, a reagirem, agirem e readaptarem-se, trabalhando de forma coordenada, para o bem comum. A esse propósito refere Santos (2016): “num crescendo de aprendizagem e capacitação para um cenário real de emergência, cujo principal objetivo é a máxima salvaguarda possível das populações, património, bens e ambiente, reduzindo as consequências de uma possível catástrofe (p. 174), sublinha a autora.

Numa cooperação exaustiva entre todas as organizações do distrito, potencialmente envolvidas na resolução de situações adversas e com a população, no âmbito do Projeto LIVEX, realizam-se exercícios de grande acuidade, onde se simulam situações reais de como cada pessoa deve lidar com os acontecimentos inesperados e indesejados. A experiência no terreno tem comprovado que sociedades onde existe uma participação dos cidadãos na atividade social e governativa, sendo coautores das tomadas de decisão, em especial na temática da proteção civil, estão mais bem preparadas para responder a situações de catástrofe ou calamidade (Palenchar, 2008).

Setúbal é uma cidade portuguesa, localizada numa baía banhada pelo estuário do rio Sado e ladeada pela Serra da Arrábida. É considerada uma das mais belas baías do mundo (ver figura 8). Está localizada num território de risco, sujeito à possibilidade de ocorrência de catástrofes naturais e humanas, como inundações, sismos e tsunamis, bem como acidentes

industriais e ambientais, que são encarados, pelo Serviço Municipal de Proteção Civil, como ocorrências com probabilidade de se tornarem reais, afetando no seu concelho, uma população de cerca de 119.000 habitantes. Conforme Santos (2016) refere: “Setúbal tem uma zona histórica que torna a cidade mais vulnerável em caso de ocorrência de um sismo, razão pela qual o município desenvolveu um plano de risco sísmico para esta zona da cidade, equipando-a com meios de informação, meios de intervenção e sinalética, que permitem informar, orientar e dotar de meios de resposta a população, em caso de ocorrência de uma catástrofe” (p. 175), reforça a autora. Ao longo da sua história registaram-se três sismos de consequência severas, em 1531, 1755 e 1858.

Bucho, J. (personal communication, maio 15, 2019), afirma que “o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Setúbal reporta a todo o território do município e identificou 41 perigos, sendo cinco os que apresentam maior risco para o concelho: incêndio florestal no Parque Natural da Arrábida; sismo; inundações; acidentes em estabelecimentos industriais envolvendo matérias perigosas com impacto fora do perímetro das instalações; tsunamis. E ainda, segundo José Luís Bucho, e conforme consta dos “Relatórios de Avaliação da Proteção Civil de Setúbal-Portugal”, relativos a cada exercício, entre 2012 e 2018, realizaram-se cinco exercícios LIVEX, à escala real, com a participação dos agentes da proteção civil, das autoridades, dos decisores e dos cidadãos, sendo que cada exercício foi estruturado em cinco fases: Conceção, Organização e Execução, Condução, Avaliação, Introdução de Melhorias”.

A propósito dos exemplos de cooperação e de esforço coletivo propiciados pelas entidades envolvidas e pelas próprias populações, no âmbito dos exercícios LIVEX, cita-se, Ander-Egg, & Idáñez, M. (2008, p. 69), ao afirmarem que “a importância real, para criar a premissa de uma ação coletiva é alcançar uma convergência social ou consenso sobre o grau de importância, através de um processo de integração das necessidades”.

1º Exercício LIVEX - 2012

Segundo José Luís Bucho e conforme consta dos respetivos relatórios, “o primeiro exercício LIVEX, denominado “MITREX” e realizado a 8 de novembro de 2012, constituiu-se num exercício de risco tecnológico, com vista a testar e desenvolver, em caso de acidente industrial grave, a capacidade de preparação e resposta dos agentes de proteção civil do concelho de Setúbal, das forças de segurança e das empresas da península industrial da Mitrena, tendo em vista desenvolver, faseada e sustentadamente, a capacidade de preparação do SMPCB - Serviço Municipal de Proteção Civil e Bombeiros da Câmara Municipal de Setúbal e potenciar os mecanismos de articulação entre os vários agentes e os sistemas de apoio à decisão, no quadro das intervenções exigidas, resultantes da ocorrência de um acidente industrial numa empresa abrangida pela Diretiva Seveso, conforme definido no Plano de Emergência Externo da Península da Mitrena” (Bucho, J., personal communication, maio 15, 2019).

Sobre a pertinência dos objetivos estipulados para este primeiro exercício, refere Santos que “este trabalho de criação coletiva de criação de um exercício com esta envergadura, demonstrou ser enriquecedor do ponto de vista humano e técnico. Para além do conhecimento pessoal que se proporcionou entre responsáveis e possíveis intervenientes num cenário de emergência, potenciou e permitiu o conhecimento das empresas (cada reunião aconteceu em empresas distintas) numa partilha de saberes, experiências e boas práticas” (Santos, 2016, p. 180).

De acordo com José Luís Bucho “de entre os pontos fortes avaliados em relatório do exercício, destacam-se, a iniciativa para a implementação de um exercício deste tipo e envergadura, o envolvimento e a mobilização desde a fase de preparação até à de concretização, por parte de entidades e empresas e a possibilidade das mesmas se conhecerem melhor e criaram sinergias entre si. Como pontos fracos, destacam-se a dificuldade em processar a informação rececionada no centro municipal de operações de socorro, a falta de organização entre operadores face à multiplicidade de tarefas a realizar e um insuficiente envolvimento dos cidadãos” (Bucho, J., personal communication, maio 15, 2019).

2º Exercício LIVEX

O segundo, terceiro e quarto exercícios LIVEX, denominados respetivamente “BOCAGE”, “SETLOG”, e novamente “SETLOG”, realizados em 2013, 2014 e 2015, debruçaram-se sobre as ações de prevenção, pré-intervenção, intervenção e pós-intervenção face a simulacros de sismos, “tendo decorrido de forma exemplar em termos de complexidade, de tempo de duração e quanto ao envolvimento de cidadãos e instituições públicas e privadas” (Bucho, J., personal communication, maio 15, 2019).

O exercício LIVEX “BOCAGE” (6 de junho de 2013), consistiu numa simulação de evacuação de um espaço público num ambiente educativo, face a um sismo de magnitude 6,4 na Escala de Richer. Pelas palavras de José Luís Bucho nele se testava “a preparação dos profissionais e da população escolar da escola Sebastião da Gama, com uma população de 800 alunos e cerca de 30 profissionais (docentes, técnicos e auxiliares), com montagem de Posto de Comando Operacional, a ativação da Comissão Municipal de Proteção Civil, a montagem de Posto de Triagem de Emergência Médica, a gestão da comunicação e informação, a avaliação de danos em edifícios, incluindo-se um teste ao sistema de comunicação de emergência e ações de formação e sensibilização pública” (Bucho, J., personal communication, maio 15, 2019).

De entre os pontos fortes avaliados em relatório do exercício, destacam-se o envolvimento e a mobilização de diversas entidades e pessoas, o corte de vias rodoviárias com gestão de tráfego pelas forças de segurança, a deslocação orientada de um número

elevado de pessoas (Alunos, professores e auxiliares) e a evacuação total do recinto escolar em período letivo. Como pontos fracos, destacam-se a fraca participação da população e o facto de só envolver a evacuação de uma escola (Santos, 2016).

3º Exercício LIVEX

O exercício LIVEX “SETLOG” 2014 (8 e 9 de março de 2014) que merecerá especial destaque, deu continuidade ao exercício anterior (BOCAGE 2013) quanto ao “treino” na evacuação de populações, sendo introduzida uma maior complexidade das ações a realizar no terreno, nomeadamente quanto à capacidade de resposta no que respeitava a alojamento para pessoas desalojados na sequência da ocorrência do sismo, com possibilidade de outras entidades interagirem e executarem ações físicas no terreno, tais como: a ação social, o apoio alimentar e a montagem de zonas de apoio à população. Como referido no Relatório de avaliação Setlog 2014, “evolui-se do anterior exercício de evacuação da população, para uma maior complexidade das ações a realizar no terreno (...) das quais se destaca a possibilidade de participação ativa dos figurantes em ações de terreno, não conseguida nos exercícios anteriores. Desta forma pretendeu-se a criação de um sentimento de missão dos participantes face aos objetivos pretendidos (elevação da cultura de segurança). Esta participação ativa visou eliminar os tempos mortos do exercício através de atividades de enriquecimento sobre cultura de prevenção e segurança para os participantes e colaboradores” (Bucho, Leandro, Parrulas, & Sousa, 2014, p. 10).

O exercício SETLOG pretendeu dar resposta às prioridades da Estratégia Internacional para a Redução do Risco de Desastre, desenvolvida pelas Nações Unidas, a qual assume a garantia da redução do risco de catástrofes, como prioridades nacionais e locais. Segundo Hyogo (2005) as cited in Bucho, Leandro, Parrulas, & Sousa (2014) conforme o quadro de ação de Hyogo 2005/2015, apresentam-se como prioridades: “1.ª Prioridade: Garantir que a Redução do Risco de Desastres seja uma prioridade nacional e local com uma base institucional para a sua implementação; 2.ª Prioridade: Identificar, avaliar e monitorizar os riscos melhorando os sistemas de aviso e alerta 3.ª Prioridade: Construir uma cultura de segurança e resiliência através do conhecimento, da inovação e da educação; 4.ª Prioridade: Reduzir os fatores de risco subjacentes; 5.ª Prioridade: Reforçar as estratégias de preparação face aos desastres”. Do mesmo Relatório de Avaliação Setlog 2014, será interessante transcrever a observação de que “a ocorrência de grandes catástrofes contemporâneas (tsunami asiático 2004, furacão Katrina 2005, sismo de L’Áquila 2009, sismo Chile 2010, sismo Haiti 2010, sismo e tsunami Japão 2011), revelam-nos de forma crua, que os territórios afetados sofrem sérias limitações na capacidade de resposta e recuperação face às consequências das catástrofes” (Bucho, Leandro, Parrulas, & Sousa, 2014, p. 7) .

Ainda segundo o mesmo relatório, elaborado por Bucho, Leandro, Parrulas, & Sousa (2014, pp. 11-12), “adotou-se um cenário de ocorrência de um sismo com epicentro na falha da Ribeira de Coina, com a magnitude de 6,4 na Escala de Richter, registando-se os seguintes danos: 16 vítimas mortais, 750 feridos (500 na zona do centro histórico da cidade de Setúbal), 3500 desalojados e cerca de 200 edifícios afetados”. E complementa o relatório que “o exercício se desenvolveu com receção dos desalojados, que após recenseamento, foram encaminhados para a Zona de Concentração e Apoio (Escola Secundária com 2.º e 3.º ciclos, Lima de Freitas), onde as vítimas do sismo receberam acolhimento, alimentação, formação e sensibilização” (Bucho, Leandro, Parrulas, & Sousa, 2014, p.5).

De entre os pontos fortes avaliados em relatório do exercício, destacam-se o efetivo envolvimento dos agentes de proteção civil e de diversos organismos de apoio, a motivação, o entusiasmo e a oportunidade de debate e troca de ideias; o relacionamento entre o nível municipal e distrital (nacional) de proteção civil; a sensibilização da comunidade escolar, dos decisores políticos e técnicos, dos operacionais e da população. Como pontos fracos, refira-se a insuficiente participação da população, a cobertura deficiente por parte da comunicação social e a dificuldade de comunicações operacionais entre as diversas entidades (Bucho, Leandro, Parrulas, & Sousa, 2014).

4º Exercício LIVEX

Segundo Bucho, J. (personal communication, maio 15, 2019) “o Exercício LIVEX “SETLOG” 2015 em 22, 23 e 24 de maio de 2015, procurou constituir-se numa evolução efetiva quanto ao desenvolvimento das infraestruturas para a população, com a edificação de um campo de deslocados em Azeitão (300 cidadãos), para as populações afetadas de Setúbal, Sesimbra, Barreiro e Palmela, de forma a testar a gestão, a comunicação, a alimentação, o alojamento, as instalações sanitárias, o apoio médico, o apoio psicossocial, tendo contado com a participação ativa de assistentes sociais e psicólogos”.

Acrescentou José Luís Bucho que o SETLOG 2015 “simulou um sismo com a magnitude de 6,4 da Escala de Richter, contabilizando resultados como: 16 vítimas mortais (12 em Azeitão), 750 feridos (250 em Azeitão), 3500 desalojados (800 em Azeitão) e 200 edifícios afetados (85 em Azeitão). Procurou-se simular e testar o encaminhamento e o acolhimento das populações afetadas dos municípios de Setúbal, Sesimbra, Barreiro e Palmela, para o que se instalou e equipou um campo para 300 deslocados, onde se testaram mecanismos de gestão, comunicação, alimentação, alojamento, instalações sanitárias, apoio médico (enfermagem e medicina) e psicossocial, segurança e gestão de resíduos, entre outros. Visava-se dessa forma preparar o dispositivo municipal de proteção civil, treinar os agentes de proteção civil e organismos de apoio, recolher informação para processos de planeamento, formar e sensibilizar a população, entidades públicas e privadas” (Bucho, J., personal communication, maio 15, 2019).

De entre os pontos fortes avaliados em relatório do exercício, destacam-se o treino à escala real, o teste aos equipamentos, à ação da proteção civil e às comunicações, a identificação de vulnerabilidades e a identificação de medidas corretivas, o voluntarismo e o empenhamento de todos os participantes, com relevo para os elementos do SMPCB e do Departamento de Inclusão Social da Câmara Municipal de Setúbal, a boa capacidade de resposta cumulativa e alternativa em situações provocadas intencionalmente ou criadas por falhas de resposta de terceiros, o bom dispositivo de “security” implantado; uma boa articulação logística, a oportunidade de cidadania e de tomada de consciência por parte dos intervenientes. De entre os pontos fracos, refiram-se o número reduzido de participantes, a dificuldade na identificação e receção no campo de deslocados, a dificuldade em juntar famílias de maiores dimensões em caso de quebra das redes de telecomunicações, a inexistência de acompanhamento e monitorização por parte das forças de segurança nos trajetos a utilizar pelos deslocados, com risco claro para os intervenientes na deslocação, a escassa troca de informação entre o “comando de operações” e os “postos” do percurso e do campo de desalojados (falta de articulação entre os intervenientes) e as dificuldades na hierarquização de funções e delimitação de papéis dos agentes/intervenientes (Santos, 2016).

5º Exercício LIVEX - 2018

O quinto exercício, realizado em 2018 (16 de novembro), voltou a simular um acidente industrial grave, na Mitrena, tendo, segundo Bucho, J. (personal communication, maio 15, 2019) “beneficiado de uma gestão integrada entre os Serviços Municipais de Proteção Civil e as empresas da península industrial, conseguindo-se dessa forma uma interação bastante produtiva e prometedora relativamente a futuros exercícios, que poderão beneficiar de maiores sinergias entre os recursos empresariais e os dos serviços municipais e institucionais. Segundo consta do relatório de avaliação desse quinto exercício, denominado “INTEROP MITREX 2018”, o mesmo caracterizou-se de risco tecnológico constituindo-se num bom teste ao Plano de Emergência Externo da Península da Mitrena e como contributo para os procedimentos de revisão do mesmo plano e do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Setúbal, com base numa ideia de incrementar a sincronia entre os diferentes níveis e agentes da Proteção Civil”.

Segundo o mesmo relatório, “o cenário escolhido consistiu no descarrilamento de um vagão cisterna ferroviário, devido à passagem de uma forte tempestade com projeção de detritos para a via ferroviária, seguido de derrame e dispersão de nuvem de vapor de substância perigosa. Em resultado da dispersão da nuvem de vapor tóxico resultaram 24 mortos e múltiplas pessoas afetadas com efeitos nefastos para a sua saúde (reversíveis), na sua maioria crianças” (Bucho, J., Lamego, P., & Macedo, M., 2018, p. 8). Entre os grandes objetivos deste exercício e conforme também descrito no respetivo relatório, estavam “testar

a ativação da Comissão Municipal de Proteção Civil; Integrar os membros do Grupo Mitrena nos processos de apoio à tomada de decisão; Criar um ambiente de interoperabilidade para treinar processos conjuntos de tomada de decisão e treinar igualmente o empenho conjunto de equipas operacionais; Identificar pontos críticos na rede de mobilidade urbana na Península da Mitrena; Treinar a evacuação de pessoas em massa; Iniciar o processo de revisão dos Planos de Emergência” (Bucho, J., Lamego, P., & Macedo, M., 2018, p. 8).

De entre os pontos fortes avaliados em relatório do exercício, destaca-se que de forma genérica, o mesmo correu de forma positiva, os operadores apresentaram-se bastante motivados para o exercício, tendo participado no mesmo com significativa convicção e o processo de planeamento foi bem conduzido, permitindo envolver as diferentes entidades relevantes, devendo constituir-se como uma base para o trabalho futuro a desenvolver neste campo. Entre os pontos fracos, salienta-se que este exercício revelou uma grande dificuldade de operacionalizar de uma forma rápida meios de contenção e evacuação na zona industrial em caso de acidente industrial grave e que no cenário em causa, os meios de socorro envolvidos apenas do concelho foram manifestamente insuficientes, no que diz respeito à evacuação de vítimas ou recolha do elevado número de cadáveres (Bucho, J., Lamego, P., & Macedo, M., 2018)

Plano Municipal de Emergência: Equipamentos e Sinalética em situação de “sismo” grave

No âmbito dos exercícios LIVEX, foram instalados na cidade de Setúbal diversos equipamentos de apoio, para que os cidadãos possam agir, resolvendo os seus problemas imediatos e para conseguirem alcançar mais facilmente os abrigos de proteção. Conforme refere Isabel dos Santos, a propósito dos exercícios LIVEX, os “equipamentos e a sinalética constituem um rendimento de informação que permite ao cidadão seguir e preparar-se para abrigo e proteção em caso de ocorrência de uma emergência sísmica. Os exercícios têm reforçado, sensibilizado, informado e preparado a população e as instituições para saberem como agir em caso de catástrofe” (Santos, 2016, p. 188).

Os equipamentos de sinalética incluem 21 Colunas de SOS que são também pontos de encontro, que permitem uma comunicação direta com a proteção civil, numa base de 24h por dia, ou comunicação coletiva de transmissão de informação. Estes equipamentos estão dotados de energia solar com autonomia para 5 dias, em caso de falta de energia elétrica. Inclui também 32 cabines de primeira intervenção (ver figuras 9 e 10).

Existem também 5 painéis informativos localizados em locais de maior utilização pela população que incluem um mapa da cidade com a localização dos pontos de encontro e caminhos de evacuação. Em situação de emergência as mensagens de socorro são mostradas no visor. Em situação de rotina dão informação acerca das condições meteorológicas (ver figura 11).

Em fachadas de edifícios existe sinalética de evacuação, concebida de modo a orientar as pessoas de acordo com o caminho mais curto até aos pontos de encontro que se encontram estrategicamente colocados em locais amplos. Outros painéis informativos encontram-se localizados em locais públicos, como no Parque Urbano de Albarquel, local muito utilizado por turistas, residentes e famílias onde ocorrem eventos desportivos e recreativos.

No painel à esquerda, na figura 12, reproduz-se informação acerca do comportamento a adotar em caso de ocorrência de um sismo. O painel da direita corresponde a um projeto de sistema de Alerta de Tsunamis, em desenvolvimento, envolvendo diversas entidades nomeadamente, o Porto de Setúbal, a Hidromod, JRC (Joint Research Center) da Comissão Europeia, a Câmara Municipal de Setúbal e o SMPCB de Setúbal. Tem por objetivo preparar, à semelhança do trabalho realizado para o sismo, caminhos de evacuação para orientar a população em caso de ocorrência de um tsunami.

Projeto LIVEX – considerações gerais

O Coordenador do Serviço Municipal de Proteção Civil do Município de Setúbal, José Luís Bucho e a sua equipa de profissionais (13 no total), todos mestrados e alguns doutorados nas respetivas áreas, formam o núcleo que estudou, investigou e impulsionou o Projeto LIVEX, conseguindo envolver de forma crescente mais entidades, de molde a intervirem com o profissionalismo e a qualificação que o “Projeto” requer.

O tema do projeto, abre por si só as portas para uma análise fundamentada e para uma avaliação profunda, no que respeita a todo um conjunto de ações de prevenção, pré-intervenção, intervenção direta e pós-intervenção, desenvolvidas por parte de todos os serviços públicos e não só, fundamentais e imprescindíveis na reação, que se espera organizada, ao “inesperado” e às “consequências” derivadas das catástrofes.

De todo o conjunto de exercícios e ações encetadas, nota-se um esforço notável, no que respeita ao apresentar de soluções que ajudem a implementar modelos de excelência, assentes em bases de competência profissional, ativas e mais humanizadas, estruturadas em estratégias sólidas de atuação em equipa, cujos resultados comprovem em cada análise e avaliação, como resultado desejável, o controlo de toda a intervenção, da sua adequação à proteção e ao apoio de cada vida humana, às suas necessidades urgentes, de modo a evitarem-se consequências mais nefastas.

Reitera-se a especificidade deste projeto, único em Portugal, na simulação de uma catástrofe, envolvendo a população de uma cidade e de um distrito. De destacar também o convite dirigido a José Luís Bucho, para apresentar o Projeto LIVEX em diversos países da Europa. Os exercícios LIVEX, à escala real, têm-se constituído num verdadeiro sucesso quanto à formação de profissionais para apoiarem e salvarem pessoas, bem como quanto a

ganharem competências para a implementação de planos estratégicos face a situações de catástrofe.

A educação e a formação dos cidadãos, ao serem envolvidos nestes exercícios, apresenta-nos uma realidade bem visível, que os leva a estarem mais preparados e treinados através da sua participação ativa, juntamente com os agentes de todas as entidades envolvidas, alcançando um conhecimento pessoal muito próprio, mas também enquanto membros de uma comunidade (ver figura 13).

2.4.3. Proteção de Bens e Pessoas Pós-Catástrofe

Prevenção e Ação face à Catástrofe Natural

É de senso comum e partilhado na linguagem corrente que “mais vale prevenir que remediar”, e fazê-lo de uma forma global, até porque ninguém, pessoas, países ou regiões inteiras estão imunes à ocorrência e às consequências dos desastres naturais, por muita preparação e meios que existam e coexistam (Haddow, Bullock, & Coppola, 2011).

O Planeamento Civil de Emergência (PCE) estruturou-se sobretudo a partir da necessidade de proteger os civis por ocasião da I Guerra Mundial. Após o fim da guerra fria, a proteção civil nasce como uma forma de apoio à população civil devido ao fim da ameaça militar e ao aumento dos desastres tecnológicos e naturais, tais como sismos, inundações, e acidentes na área dos transportes (Blanchard, 1984). Ferreira refere a propósito que “a proteção da população civil passou a ser vista como uma tarefa importante não só em situações de guerra, mas também em situações de crise e passou a estar orientada, essencialmente, para a resolução de interrupções de ordem social, ou de catástrofes decorrentes de desastres naturais ou tecnológicos, situações que, por ocorrerem de forma inusitada, resultam em cenários com consequências e poder destrutivo imprevisíveis” (Ferreira, 2015, p. V).

Os modelos para a implementação do Planeamento Civil de Emergência, são múltiplos e deverão ser tão mais diversos, quanto variada e variável será cada situação ou região objeto da mesma, mas para Ferreira (2015, pp. 80-81) “importa que o modelo seja o mais abrangente possível, relativamente às entidades que nele participam” (...) deve ter caráter permanente de forma a poder acompanhar a situação do país, mesmo em períodos de normalidade, e deve possuir uma estrutura base, que de acordo com a situação é incrementada”.

Feliz ou infelizmente, as alterações climáticas e demográficas das últimas décadas também vieram contribuir para uma crescente preocupação para com a prevenção e a ação em tempo útil. De acordo com Silva (2011, p. 3) “o planeamento da ação, a análise de riscos, o socorro e a gestão das crises têm assumido importância crescente, sobretudo a partir do

final do século passado, com o objectivo de dar uma resposta imediata e eficaz aos desastres que, entretanto, passaram a ocorrer com maior frequência e/ou talvez passaram a ser objecto de maior divulgação mediática”.

Na linha do anteriormente exposto, quanto a uma gradual reorientação dos meios utilizados em tempos de guerra, nomeadamente quanto à afetação de militares para as ações da proteção ante ou pós catástrofes, Weijers (2015) refere que “talvez um dos aspectos mais complexos sobre as atividades de socorro é a interação entre atores civis e autoridades militares (...) em situações humanitárias complexas, onde regiões ou países são devastados e carecem de autoridades administrativas, os militares envolvem-se no uso de recursos civis para restaurar serviços essenciais” (p. 26), sublinha o autor.

Os militares vieram aportar mais valias que outras instituições não possuem, em áreas como a busca e salvamento, a logística especializada e a segurança. Os ativos militares trazem consigo um alto grau de autossuficiência e não sobrecarregam os recursos locais. Além disso, eles podem operar sob condições extremas por períodos prolongados e intensos, incluindo operações diurnas e noturnas” (Wiharta, S., Ahmad, H., Haine, J., Löfgren, J., & Randall, T., 2008).

A gestão dos desastres, tendo em vista garantir as melhores condições possíveis para a resistência e para a recuperação individuais e coletivas deve pressupor uma correta avaliação das necessidades, face às vulnerabilidades e às condições pré-existentes, tendo em vista a melhor otimização do planeamento e das ações a implementar. Segundo Martin, “como o desastre é multicausal e o desenvolvimento é um processo complexo, a pesquisa deve ser multidisciplinar. Uma abordagem comum e ferramentas comuns são necessárias para fornecer soluções integradas e económicas” (Martin, R., 2014, pp. 9-10).

Plano de Emergência e Kit de Salvação

De acordo com o Public Safety Canada, existem naquele país regras de prevenção e de atuação muito estritas e bem comunicadas às populações, através de guias em que se dão indicações pormenorizadas às famílias e às organizações de como se preparem e de como atuarem em situações reais de emergência, onde se estabelecem planos para uma “resistência” de 72 horas até ao auxílio chegar, incluindo-se listas exaustivas de verificação e kits de emergência. São dadas indicações de como elaborar e guardar os planos de emergência e cópias dos mesmos em diferentes locais e até online. Também a importância de assinalar detalhes como as saídas de emergência, desde a casa ou empresa até aos locais de abrigo, é assinalada pelas autoridades. Há ainda o aconselhamento para se estabelecerem redes de apoio pessoal de amigos, familiares, assim como de cuidados de saúde, de

fornecedores, colegas de trabalho e vizinhos, nomeadamente quanto a pessoas carentes de necessidades especiais (Public Safety Canada, 2012).

Desde sempre vocacionada para a ajuda em tempos de emergência, a Cruz Vermelha internacional conta com uma larga experiência que lhe permite aconselhar na prevenção e na ação, como por exemplo no caso dos kits de preparação para desastres. Os guias com os itens necessários são elaborados de forma detalhada e exaustiva, como a seguir se documenta.

Itens imprescindíveis, entre outros e como exemplo, serão: água; alimentos (não perecíveis); abridor de lata manual; lanterna acionada por manivela ou bateria, com pilhas extras; chaves extra de casa e carro; Kit de primeiros socorros; dinheiro em pequenas notas; itens de necessidades especiais (por exemplo, medicamentos); itens de higiene pessoal; documentos familiares importantes (ou seja, cópias de nascimento e casamento, certificados, passaportes, licenças, testamentos, ações, seguros); uma cópia do plano de emergência próprio. Outros itens a considerar, serão, por exemplo: mudança de roupas e calçados para cada pessoa; tesoura e um canivete; apito; desinfetante para as mãos; alimentos e medicamentos para animais de estimação; sacos de lixo; papel higiênico; ferramentas, pelo menos as básicas; fita adesiva e saco de dormir ou cobertor quente para cada membro da casa. Aconselha-se o armazenamento em sacos resistentes e fáceis de transportar, como por exemplo em mochilas que possam facilmente ser usadas em caso de emergência (Canadian Red Cross, 2019).

Assaltos e Violência Pós Catástrofe

Desastres como o do furacão Katrina, com impacto destruidor súbito e inesperado numa cidade como Nova Orleans, que passava à época por um período prolongado de declínio económico e social, propiciam a mais variada panóplia de crimes e transgressões, com maior ou menor grau de gravidade que têm origem no sucedido, mas se prolongam no tempo, numa variedade de crimes por fases, onde se observam saques nas fases de impacto e emergência, estupro e agressão sexual que aliás são observados em todas as fases, sendo que a fraude é observada na fase de recuperação (Thornton & Voigt, 2012).

No entanto e ao contrário do que o senso comum dita, não há que associar toda a tipologia de ações encetadas por pessoas ou grupos em risco em situação de catástrofe, a crimes efetivos e à vontade intrínseca de os perpetrar. Para Green “o conceito de pilhagem engloba uma gama notavelmente ampla de comportamentos, possivelmente únicos em todo o direito penal. Em sua forma mais repreensível, o saque é predatório, impiedoso e produtivo da anarquia. Em sua forma mais perdoável, oferece um meio de sobrevivência aceite em

circunstâncias de emergência. Entre elas estão ocorrências de pilhagem que, se não justificáveis, podem ser pelo menos parcialmente desculpáveis” (Green, 2007, p.50).

Incluir nas medidas de prevenção e preparação para o desastre, uma adequada preparação para as ações de saque e de crime efetivo, poderá resultar numa política mais ajustada à proteção de pessoas, famílias e bens. Segundo Frailing (2007, p. 4) “quando as operações de busca e salvamento são realizadas por outros socorristas, há menos necessidade de agentes da ordem envolvidos nessas atividades. Portanto, a polícia poderá concentrar os seus esforços em manter a lei e a ordem e em proteger a propriedade. (...) Os planeadores de resposta a desastres devem antecipar e projetar respostas efetivas ao comportamento antissocial, de modo a suprir as necessidades básicas das pessoas, e a avançar-se o mais rápido possível para a fase de recuperação do desastre”.

2.5. Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) tem a função de coordenação geral de todos os participantes numa situação adversa. Não está presente nas ações diretas com o desastre, mas cumpre aquela função ao longo de vinte e quatro sobre vinte e quatro horas. A ANEPC não emprega assistentes sociais. Os serviços municipais de Proteção Civil de Portugal, estão presentes nas situações adversas, coordenados pela ANEPC, mas nem todos contêm assistentes sociais incorporados nos seus quadros. É nos serviços autárquicos que se encontram assistentes sociais, que não estão em geral devidamente formados para enfrentarem situações adversas, derivadas de catástrofes e outros desastres súbitos.

Quando perante acontecimentos inesperados derivados da ocorrência de catástrofes naturais, o socorro e a assistência com caráter de urgência pertencem em primeira mão aos serviços públicos, que naturalmente não conseguirão responder adequadamente por si só. Segundo Erra (2011, p. 10) “a Protecção Civil sendo um organismo público composto por diferentes entidades quer públicas, quer autárquicas e privadas, tem como finalidade não só prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, como atenuar os seus efeitos, proteger pessoas, bens e socorrer vítimas. A sua actividade tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial. De acordo com a Lei de Bases da Protecção Civil, Lei n.º27/2006, de 3 de Julho, artigo 1.º n.º2, cabe a todos os órgãos e departamentos da administração pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”.

Para Ângelo, R. (personal communication, junho 11, 2019), Chefe de Divisão de Segurança, Saúde e Estatuto Social, na Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil,

entrevistado no âmbito do trabalho de recolha de elementos para a fundamentação da presente tese, “a ANEPC é o organismo de estado que tem de garantir a resposta a desastres graves e a emergências complexas, revestindo uma importância crucial, para mais num país sujeito a riscos naturais e tecnológicos como qualquer país do mundo, sendo de reconhecer a importância enorme que reveste para a atuação da proteção civil tudo o que respeita à vertente de apoio social e psicossocial, mas também se deva realçar a inexistência de material escrito produzido sobre essa matéria, por iniciativa da ANEPC”.

Segundo Ângelo, R. (personal communication, junho 11, 2019) e na sua opinião “o apoio psicossocial e social às populações é a soma do apoio social e do apoio psicológico, sendo que houve aprendizagens nesta área específicas, em resultado dos incêndios de 2017, com reflexos nomeadamente na reformulação do Sistema de Gestão de Operações, (SGO) que não contemplava, à época daqueles, na estrutura do posto de comando uma coordenação específica na área do apoio psicossocial. O que acontecia na altura, seria que se pensava ser suficiente em situações de emergência reunir numa sala todas as partes que teriam a ver com o apoio psicossocial para se tomarem medidas, mas com a aprendizagem dos eventos de 2017, passou a existir dentro do posto de comando um oficial de operações, o qual passou a ter sobre a sua alçada um núcleo de coordenação do apoio psicológico e social de emergência”.

Dessa forma passou a existir um reconhecimento por parte de quem gere as operações de proteção civil em Portugal, quanto à relevância do apoio psicológico e social, colocando-o ao mesmo nível da emergência médica. Conforme o entrevistado (Ângelo, R., personal communication, junho 11, 2019) e nesse sentido “foram criados dois núcleos, o de emergência médica e o núcleo de coordenação do apoio psicológico e social de emergência, ambos com o mesmo grau de importância, tendo o primeiro como responsabilidade prestar todo o apoio psicológico e social de emergência, quer à população diretamente afetada, as vítimas primárias, quer a familiares e amigos que são as vítimas secundárias, assim como aos operacionais. Essa foi a grande aprendizagem após os incêndios de 2017 e que envolveu fortemente o Instituto da Segurança Social. Foi só a partir daí que passou a existir um contacto presencial e direto ao nível do posto de comando, com os representantes do ISS, uma das entidades que mais ilações retirou da tragédia dos incêndios e que neste momento detém, com a ANEPC, um protocolo específico para atuar em cenários de exceção, em virtude dessa aprendizagem”.

Da entrevista também resultou a informação de que em 2018, a ANEPC já assegurou ações de formação à Segurança Social, assim como no presente ano, quer aos técnicos que vão intervir, quer aos envolvidos na coordenação, ao nível do posto de comando. A própria coordenação do núcleo é da responsabilidade do ISS. Para Ângelo, R. (personal communication, junho 11, 2019) “mais importante que dar a conhecer a ANEPC será dar a

conhecer por exemplo os organismos de proteção civil mais próximos das populações, o patamar municipal, que trabalha diretamente com os cidadãos, porque a ANEPC só existe no patamar distrital e nacional. O mais importante será a população perceber que existe a “proteção civil”, como por exemplo através de programas como o da “Aldeia Segura”, através do qual as pessoas são informadas sobre o que devem fazer antes, durante e depois das emergências. Para que haja essa proximidade há que envolver cada vez mais os municípios, porque a ANEPC não está vocacionada para o contacto direto, embora detenha a responsabilidade de promover campanhas de sensibilização, em que concebe e produz os materiais pedagógicos que entrega aos municípios para divulgação”.

A ANEPC não privilegia a colaboração de atividades profissionais específicas, mas sim as respetivas competências, as quais “vai beber” a diferentes áreas académicas. Para Ângelo, R. (personal communication, junho 11, 2019), “o Instituto da Segurança Social, que tem certamente uma grande percentagem de assistentes sociais nos seus quadros, foi a instituição que mais “cresceu” dentro da ANEPC, em consequência das ilações e aprendizagens produzidas em resultado dos incêndios de 2017. O ISS teve uma participação de relevo especial no “durante” e no “pós” desastre. Sendo que a missão do instituto se funda em grande parte nas competências dos assistentes sociais e do Serviço Social, é essencial a sua cooperação ativa, já que a resposta da proteção civil tem que ser cada vez mais centrada nas pessoas, competência por natureza do ISS”. E Ângelo, R. (personal communication, junho 11, 2019) reforça essa ideia, quando refere que “centrada nas pessoas” é no seu lado humano, nas pessoas que ficaram sem casa ou temporariamente sem poderem aceder à sua casa ou, como por exemplo no caso do incendio de Pedrogão, com 50 mortos, uma situação que nunca tinha acontecido em Portugal, com vários familiares à procura uns dos outros, sem saberem se morreram, se estão no hospital ou em centros de abrigo. Os deslocados e os familiares das vítimas são dois novos grupos alvos que obrigaram o sistema de proteção civil a adaptar-se e daí o papel fundamental dos assistentes sociais em situações de crise, embora não deva ser considerada a sua atuação a título individual, mas devidamente enquadrados em organizações, como o ISS, os bombeiros, o SNS nos hospitais, entre outros”.

III. Capítulo: Projeto Gabinete de Proteção e Emergência Social

3.1. Fundamentação

Qual o papel que já detém e que pode vir a deter, o Serviço Social, em contexto de emergência derivada de catástrofe natural? Como exposto ao longo do presente trabalho, depende do estágio de desenvolvimento da profissão em cada país ou região afetada, mas sobretudo da

forma como as autoridades de proteção civil já a enquadram, ou não, como uma componente imprescindível, no âmbito das equipas multidisciplinares que organizam a prevenção e a ação. De acordo com Erra (2011, p. 10) “em contexto de catástrofe a Segurança Social é considerada a entidade devidamente capacitada para assegurar o apoio psicossocial imediato e contínuo às vítimas”.

Mas como também se conclui do presente diagnóstico tal integração é ainda muito escassa de modo global e em Portugal quase nula, com raras exceções. De notar que ao longo de todo o relatório CTI, relativo aos incêndios de 2017, não há uma única referência à eventual intervenção ou necessidade dela por parte de assistentes sociais, em toda a cadeia de acontecimentos.

O profissional do Serviço Social, pode ser aquele que afetará uma sensibilidade mais próxima ao indivíduo, no contexto da família e da comunidade. De acordo com Erra (2011, pp. 26-27) “na fase inicial da intervenção é necessário estabelecer o contacto com a vítima para perceber a gravidade da situação, deste modo deve-se deixar o indivíduo expressar os seus sentimentos. Após ter sido assegurada a sua segurança, a prioridade é fornecer apoio, consolo, escutar e estar atento às necessidades imediatas da vítima. O fundamental é, através da informação recolhida junto das vítimas, poder compreender qual o problema principal e identificar prioridades, de modo a que seja possível fixar tarefas tanto para o assistente social como para a vítima”.

Ainda segundo Erra (2011) “segue-se a etapa do desenvolvimento das tarefas que irá resolver os problemas específicos da situação actual e permitir assim ao sujeito retomar o controlo da sua vida. Para o efeito, devem os profissionais, e de forma particular o Serviço Social, promover as competências de recuperação das pessoas afectadas. A fase final – a de avaliação - tem por base a revisão de tudo o que foi feito até ao momento, prestando especial atenção às tarefas realizadas, metas alcançadas e mudanças produzidas” (p. 27), sublinha a autora.

No caso específico da catástrofe ocorrida na Região Autónoma da Madeira, o aluvião de 20 de Fevereiro de 2010, tratado em ponto anterior, existiu nessa tragédia uma efetiva e rara intervenção por parte de um organismo que integrou de forma ativa assistentes sociais, o CSSM – Centro de Segurança Social da Madeira, que se apresentou como um parceiro igual entre iguais na organização das respostas de índole social, em prol das vítimas.

Erra descreve a forma como essa intervenção se proporcionou, ao referir que a equipa de emergência social integra quatro elementos da área do Serviço Social que em situações de crise, como era a do aluvião, entra automaticamente em ação. Ainda segundo Erra e como exemplo de trabalho integrado, “relativamente às equipas então formadas na sequência da situação vivenciada, constituiu-se uma nova equipa interna de acompanhamento formada por vários técnicos, directores e elementos do Conselho Directivo centralizada no CSSM. Esta

equipa funcionou como suporte de todo o processo de intervenção. Tinham acesso a todas as informações, tomavam decisões perante as situações e davam apoio aos profissionais no terreno” (Erra, 2011, p. 12).

Pela positiva, podemos encontrar na Inglaterra algumas das respostas para o caminho a trilhar, no sentido dos assistentes sociais obterem o estatuto que merecem na resposta integrada e integral às consequências dos desastres, assim como da respetiva prevenção. Segundo a Association of Directors of Adult Social Services (ADASS), naquele país, os atributos dos assistentes sociais “incluem o apoio aos sobreviventes, aos enlutados e àqueles que são direta e indiretamente afetados por uma emergência. Os assistentes sociais são fundamentais para as principais etapas da gestão e apoio a desastres: prevenção, alívio imediato e recuperação, reconstrução e incentivo ao autocuidado. Os assistentes sociais são essenciais para facilitar e coordenar um serviço integrado de operações estratégicas e operacionais, incluindo: compartilhar notícias difíceis, avaliar necessidades, coordenar serviços, sinalizar e capacitar e apoiar indivíduos, famílias e comunidades no enfrentamento de circunstâncias traumáticas difíceis; eles podem ser os principais funcionários nas respostas a desastres” (ADASS, 2019, p. 2).

3.2. Objetivos gerais

A finalidade geral do projeto consistirá na elaboração de um modelo de intervenção, que irá envolver entidades públicas como a ANEPC, os serviços municipais de proteção civil e as autarquias em geral, em estreita cooperação e integrando assistentes sociais nos seus quadros.

O Serviço Social, como setor, em Portugal, estará dessa forma diretamente representado na “Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil”, para o que será necessário selecionar e formar profissionais qualificados, com vista a assegurar o princípio da “Resposta Integrada centrada na Pessoa em situações de Catástrofe natural”. Uma ligação permanente aos “Serviços Municipais de Proteção Civil” de todos os distritos de Portugal, também se tornará imperativa, levando à necessidade implícita dos municípios e instituições locais contratarem e trabalharem com assistentes sociais, também eles devidamente formados e qualificados para enfrentarem as situações adversas.

Dessa forma, poderão os profissionais do setor colaborar da melhor forma para se assegurar no nosso país uma resposta cada vez mais adequada ao sofrimento súbito e sempre inesperado, derivado não só das catástrofes naturais, mas dos desastres coletivos em geral. Em Portugal, a participação do Serviço Social e dos seus protagonistas por excelência, os assistentes sociais, nem sempre é devidamente valorizada e potenciada para que possam estes intervir com a sua mais valia, cada vez mais vasta ao nível das suas

competências, subavaliando-se a respetiva participação em tantos atos de prevenção, para os quais seriam e são imprescindíveis. O Projeto proposto no presente trabalho procura contribuir para incrementar esse caminho para o reconhecimento, para a valorização, para a investigação e para a intervenção direta, junto a cada pessoa, por parte de todo o setor do Serviço Social.

Esta “necessidade” é sublinhada por Erra (2011, p. 23) ao referir que “O assistente social desenvolve o seu trabalho em diversos contextos: institucional, local e comunitário. Em qualquer um deles, o exercício da intervenção é desenvolvido com pessoas. É no desempenho do seu trabalho que estes profissionais, por vezes, se deparam com situações complexas e imprevistas, requerendo, também por vezes, competências acrescidas para intervir junto de grupos e contextos sociais de risco”.

3.3. Destinatários

Os assistentes sociais constituem-se como parte integrante dos destinatários do projeto, ao ser-lhes reconhecido valor numa área em que ainda não são devidamente valorizados e como oportunidade de incremento de novas saídas profissionais, mas os grandes e últimos destinatários do presente projeto são as populações em geral, sem discriminação, mas com maior enfoque naquelas com menores recursos, normalmente também mais desprotegidas e com menos meios para enfrentar as diversas fases, sobretudo as fases de recuperação.

Note-se, como fator elucidativo na realização do relatório do CTI, a não inclusão, em qualquer parte do mesmo, de “palavras” que talvez devessem fazer parte de qualquer conhecimento estratégico e decisivo para atuar em todas as situações adversas e que são “Serviço Social “ e “Assistentes Sociais” – palavras que correspondem a realidades que poderão vir a estar integradas nos dispositivos de resposta urgente, mas que não estão e que serão de implementação premente para se alcançarem os grandes objetivos da proteção, do resguardo e do trabalho que minimize “as perdas”.

Conforme nos é relatado por Nogueira (2011) “a intervenção do Serviço Social mostra-se imprescindível e é premente a sistematização da sua estrutura de intervenção e aplicabilidade junto do já previsto enquanto intervenção de emergência em situações de catástrofe natural, nomeadamente nas áreas de segurança, busca e salvamento. O Serviço Social reclama para si a intervenção nestas situações de desequilíbrio generalizado, pela amplitude da sua actuação e pela forma de entender o ser humano a as suas necessidades. A sua função reguladora pode ter efeito em diferentes níveis, a nível individual, na supressão das necessidades básicas, a nível comunitário, na análise e avaliação das necessidades e a nível organizacional, promovendo uma melhor preparação para fazer face a situações de catástrofe natural, cada vez mais recorrentes e destruidoras” (p. VIII), reforça Nogueira.

3.4. Ações a desenvolver, Estrutura e Recursos Humanos

No âmbito do presente projeto propõe-se a criação de um Gabinete de Coordenação de Serviço Social, sediado e parte integrante da estrutura da ANEPC, instituição que financiará os custos de implementação e funcionamento do mesmo.

O Gabinete será composto por uma equipa de seis operacionais, todos assistentes sociais e que funcionarão por turnos de 8h e um coordenador que fará a ponte entre a ANEPC, o ISS (Instituto da Segurança Social) e outras instituições que serão convidadas a cooperar com o projeto.

Todos os membros do Gabinete, terão como critério de admissão, entre outros, o terem o grau de mestres em serviço social, de molde a assegurarem a qualificação suficiente, tendo em vista a implementação de um plano de atuação abrangente e qualificado, no âmbito das competências mais gerais da ANEPC, para que, interna e externamente, nas situações adversas, essa instituição passe a contar com a intervenção dos assistentes sociais, na sua missão, em Portugal e para os portugueses.

O trabalho da(o)s assistentes sociais que já integrem ou venham a integrar os serviços de proteção civil nas autarquias, embora não façam parte da estrutura quer orgânica, quer orçamental do Gabinete, será sugerido organizar-se da seguinte forma, no terreno, após ações de formação específicas: criação de duas equipas, uma que atua na situação adversa, na frente principal, acompanhando a situação específica das pessoas em perigo, algo que ainda não é praticado, e uma outra que acolherá e prestará os serviços inatos do serviço social, em locais de abrigo seguros, na linha do que já é praticado.

Será imprescindível que estas duas equipas – a do Gabinete e a dos serviços de proteção civil locais -- atuem em constante comunicação, de forma a organizarem da melhor forma a proteção e o acolhimento de cada pessoa e de cada grupo de pessoas, isto é, de cada comunidade. Será necessário que o número de assistentes sociais alocados localmente garanta o “necessário” face ao perigo, recorrendo à troca de equipas, para assegurar o descanso mínimo que não coloque em risco a sua intervenção.

3.5. Metodologia

As diferentes fases de intervenção do modelo utilizado passaram pela identificação específica das necessidades e problemas dos indivíduos e das comunidades, pelo entendimento da situação – problema, nomeadamente através de entrevistas com personalidades envolvidas em contexto real, pelo desenho do plano de ação, pela respetiva aplicação e finalmente pela sua avaliação. Este modelo de intervenção tem em perspetiva o perfil psicológico e social de cada pessoa em determinada situação, o seu enquadramento em termos da comunidade a

que pertence e a relevância do diagnóstico social enquanto meio para a avaliação de uma realidade.

O sucesso do modelo está interdependente da relação que os profissionais envolvidos, estabelecem com o público alvo, no caso em concreto, as pessoas afetadas por catástrofes naturais. O assistente social, no âmbito do gabinete proposto pelo presente projeto ou dos grupos implementados no terreno, intervirá de forma direta ou indireta com os destinatários de forma a potenciar as suas valências e satisfazer as suas necessidades.

A primeira fase metodológica dos profissionais envolvidos, face à situação de risco, será a realização de uma avaliação diagnóstica, para apurar as necessidades de cada pessoa e grupo afetados, de molde a encetar as ações mais adequadas.

Numa segunda fase, o conjunto de profissionais envolvidos vai acompanhar as pessoas, procurando encontrar, em conjunto com as outras equipas envolvidas nas operações de resgate, as melhores condições logísticas e de apoio social, de forma a satisfazer as necessidades mais elementares face ao perigo e sempre que necessário, corrigir os seus próprios planos de ação estipulados.

Na terceira fase da metodologia, a equipa de assistentes sociais vai comunicar com as pessoas, envolvê-las, fazê-las refletir sobre o processo que estão a passar, estabelecer redes de parceria, escutá-las, comunicar com familiares não presentes e avaliar os resultados.

3.6. Avaliação do projeto

A avaliação do projeto vai ser realizada ao nível interno do gabinete e dos profissionais envolvidos, mantendo sempre o necessário sentido autocritico, sob a supervisão e participação ativa da estrutura da ANEPC.

Através de uma avaliação sistemática e contínua, deverá obter-se o melhor resultado quanto à perceção do impacto das ações promovidas junto das vítimas, comparando a sua situação à altura do desastre com a situação atual.

Para o efeito serão realizados relatórios específicos sobre cada intervenção, nomeadamente a partir do resultado de questionários dirigidos às diversas entidades envolvidas, assim como, sempre que possível às vítimas, familiares e comunidade.

Com esse objetivo serão estipulados indicadores que permitirão medir a eficácia dos meios utilizados face aos objetivos estipulados, tais como: angariação de parcerias e sinergias conseguidas com entidades terceiras; casos de estudo e simulações efetivamente realizadas por influência do Gabinete; número de autarquias visitadas e com ações concretas realizadas por influência do Gabinete; notoriedade do Gabinete junto dos profissionais e do público em geral; volume de trabalho criado que envolva assistentes sociais; ações em contexto de crise e seus resultados.

3.7. Cronograma

O cronograma do presente projeto define o funcionamento do gabinete ao longo dos primeiros doze meses de implementação e funcionamento, facilmente projetável para os períodos anuais seguintes. À data de janeiro, pressupõe-se que o mesmo já tenha obtido validação e financiamento por parte das entidades competentes, com base no plano de ação, estatutos e regulamentos e orçamentos apresentados no presente trabalho e a completar até à data de lançamento efetivo do gabinete, em janeiro.

Atividades: 2020	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Recursos Humanos - Seleção												
Instalação logística do Gabinete												
Concretização da Rede de Parceiros Operacionais												
Estabelecimento de Parcerias Locais												
Formação dos Recursos Humanos												
Elaboração de Propostas de Simulações												
Divulgação pública do Gabinete												
Avaliação												

3.8. Resultados a atingir

No quadro a seguir apresentam-se os principais resultados que se pretende alcançar com o projeto e respetivas estratégias e metas.

Ações	Estratégias	Metas	Resultados a atingir
Monitorizar em permanência, junto com a ANEPC, todo o trabalho exercido pelo gabinete, através de relatórios e inquéritos qualitativos	Permanente observação e análise crítica sobre as metodologias e os procedimentos adotados	Recolha de elementos com vista ao aperfeiçoamento permanente do Plano Estatutário e Regulamentar	Otimização do Plano Estatutário e Regulamentar inicialmente previsto
Coordenar com a ANEPC as ações de formação, respetivo calendário, recursos, programas e formadores	Obter os devidos programas de formação, a partir dos meios disponibilizados pela ANEPC	Ao fim de três meses, ter concretizadas as ações de formação previstas	Formação adequada e plena dos Recursos Humanos envolvidos no Gabinete

Prospeccionar e selecionar três destinos, elaborar propostas e apresentá-las às entidades a envolver	Adotando como modelo o projeto LIVEX, recolha de elementos para a elaboração de propostas fundamentadas que sensibilizem entidades terceiras a adotá-las	Elaboração de três propostas para a realização de simulações, a envolver as populações	Planos de ação que contemplem proposta de simulações a apresentar à ANEPC, Autarquias e outras Instituições a envolver
Agendar reuniões presenciais e elaborar propostas de protocolo, com entidades de referência	Apresentação dos planos de ação estipulados, com vista a estabelecer protocolos e parcerias com as entidades de referência a envolver	Realização de protocolos com as principais entidades a envolver, a nível nacional	Existência de uma Rede de Parceiros qualificada
Levantamento e elaboração de base de dados de contatos, apresentação e fecho de propostas de protocolo.	Contatos de sensibilização e de fecho de protocolos com entidades locais a envolver	Envolvimento de todos os distritos de Portugal	Concretização de uma efetiva ligação entre o Gabinete e as equipas da linha de frente e da linha de retaguarda

3.9. Previsão orçamental do projeto

Para ilustrar a previsão dos custos dos meios necessários à implementação do projeto, foi desenhada a seguinte previsão orçamental. Os valores calculados foram elaborados pelo mestrando e têm carácter subjetivo.

Proposta de criação de um Gabinete de Proteção e Emergência Social	
Orçamento anual	
6 Assistentes Sociais operacionais	
Horário de trabalho: 3 turnos de 8 horas cada, de modo a cumprir 24 horas diárias.	
Cada turno tem 2 assistentes sociais.	
Vencimento mensal individual: 1600,00 valor líquido	
Valor anual remunerações: para os 6 assistentes sociais	215 384,00 €
Valor anual segurança social	51 153,80 €
1 coordenador, a trabalhar 8 horas dia	
Vencimento mensal: 2400 euros líquidos	

Valor anual remuneração	59 460,80 €
Valor anual segurança social	14 121,94 €

2 assistentes sociais temporários / períodos de férias dos efetivos	
Valor anual: 6346 euros	6 346,00 €

Valor de Mobiliário, equipamento.	2 750,00 €
Valor anual de despesas gerais, manutenção e consumíveis	1 200,00 €
Valor anual deslocações do coordenador	3 000,00 €

Total anual 2020	353 416,54 €
------------------	--------------

Considerações finais

O Projeto pretendeu apresentar reflexões e caminhos exploratórios, passíveis de serem inspiradores de soluções que conduzam a melhorias de serviços, posturas e políticas que contribuam para -- tal como se sugere no título -- uma “Resposta Integrada, centrada no Bem Estar da Pessoa em situação adversa”, incluindo toda uma panóplia de aprendizagens e formações a incrementar que são imprescindíveis à intervenção eficaz em situações adversas, nomeadamente as derivadas do caos e da catástrofe.

O presente projeto pretendeu também contribuir para um percurso mais reconhecido e valorizador das potencialidades dos assistentes sociais, em pleno século XXI. A ordem dos assistentes sociais, cuja recente aprovação legal se aplaude, revestirá especial relevância, entre os contributos necessários para a implementação deste projeto. A ordem poderá constituir-se num grande impulso para a organização, a integração, o trabalho em equipa e a formação no setor.

De acordo com a Associação dos Profissionais de Serviço Social - APSS (2019) “O Serviço Social é uma profissão e uma disciplina científica que reconhece que a interação entre os factores históricos, culturais, espaciais, políticos e socioeconómicos e os factores pessoais/individuais (...) A intervenção do Serviço Social para a mudança social baseia-se na premissa de que esta ocorre ao nível da pessoa, família, grupo, comunidade ou societária, reconhecida como essencial para a mudança e desenvolvimento social”.

Procurei e espero ter conseguido – não me compete fazer julgamento em causa própria, ao longo do trabalho fundamental da melhor forma o porquê de considerar que o Serviço Social deverá estar cada vez mais presente não só em situações de catástrofe, mas na sociedade em geral e nas suas instituições e ações, quer de forma vertical, quer horizontal, já que nunca ninguém estará suficientemente preparado para o desastre inesperado ou para a simples, mas sempre dura carência pessoal, derivada do meio envolvente e social.

A proposta apresentada não pretende esgotar-se em si própria, mas antes servir de modelo que, a ser adotado e desenvolvido, ou mesmo que o não venha a ser, se constitua como mais um contributo e fruto inspirador não só para a sua própria reinvenção, como para o surgimento de outras propostas que valorizem cada vez mais a profissão de Serviço Social.

Análise crítica – reflexiva sobre o processo

A escassez na produção de documentação que estabeleça um elo claro, académico, científico ou mesmo literário entre as catástrofes naturais e o Serviço Social, enquanto profissão, seja ao nível internacional, onde as raras exceções talvez sejam as fontes encontradas em países mais preparados, porque se calhar mais expostos aos desastres, como os EUA e o Canadá, seja em Portugal, onde é quase inexistente, levou-me a um esforço redobrado no respetivo levantamento, pesquisa e interpretação de dados que pudessem fundamentar e defender ainda mais profundamente o projeto proposto. Apesar das dificuldades, julgo ter conseguido no entanto, as fontes adequadas, conforme se pode constatar por toda a bibliografia listada. Note-se que no entanto e em simultâneo, também essa “escassez” se torna afinal em mais um justificativo válido das ideias expostas, já que demonstra como a profissão de Serviço Social ainda é desvalorizada em áreas como aquela que é objeto de presente tese, contribuído para justificar de algum modo o projeto e as propostas apresentadas.

Bibliografia

ADASS: Association of Directors of Adult Social Services (2019, maio 28). *Response and recommendations from the task & finish groups looking at: The role of the DASS and social workers in disaster recovery*. Disponível em <https://www.adass.org.uk/media/6796/recommendations-on-the-role-of-dass-and-social-workers-in-post-disaster-management-january-2019.pdf>

Almeida, A. (2015). Um Terramoto em Lisboa 1755: uma reflexão de agora, 260 anos depois. *Terramoto de Lisboa de 1755: o que aprendemos 260 anos depois* (pp. 14-34). Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Ander-Egg, E., e Idañez, M. (2008). *Diagnóstico Social: conceitos e metodologias*. Porto, Portugal: Rede Europeia Anti-Pobreza

Antunes, T. (2012). O Risco climático na sua dimensão catastrófica. Em C. Gomes & R. Saraiva, *Actas do Colóquio: Catástrofes Naturais, uma realidade multidimensional* (pp. 121-163). Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

Associação de Profissionais de Serviço Social – APSS (2019, julho, 10). *Definição Global da Profissão de Serviço Social*. Disponível em <https://www.apss.pt/definicao/>.

Bauwens, J. (2019, junho, 15). *The Role of Social Work in the Aftermath of Disasters and Traumatic Events*. New York, USA: Springer Science Business Media. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/316525688_The_Role_of_Social_Work_in_the_Aftermath_of_Disasters_and_Traumatic_Events

Beighley, M., Hyde, A. (2019, maio 15). *Gestão dos Incêndios Florestais em Portugal numa Nova Era Avaliação dos Riscos de Incêndio, Recursos e Reformas*. Disponível em https://www.isa.ulisboa.pt/files/cef/pub/articles/2018-04/2018_Portugal_Wildfire_Management_in_a_New_Era_Portuguese.pdf

Beristain, C. (2000). *Apoyo Psicosocial en Catástrofes Coletivas: de la prevención a la reconstrucción*. Caracas, Venezuela: Asociación Venezolana de Psicología Social-AVEPSPO

Blanchard, B. (2019, maio 14). *American Civil Defense 1945-1984. The Evolution of Programs and Policies*. Disponível em <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a226013.pdf>

Bucho, J., Leandro, R., Parrulas, J. & Sousa, N. (2014). *Relatório de Avaliação: Exercício Setlog 2014*. Setúbal, Portugal: Proteção Civil de Setúbal.

Bucho, J., Lamego, P., & Macedo, M. (2018). *Relatório de Avaliação: Exercício Interop Mitrex 2018*. Setúbal, Portugal: Proteção Civil de Setúbal.

Canadian Red Cross (2019, julho 7). *Get an Emergency Kit*. Disponível em <https://www.redcross.ca/how-we-help/emergencies-and-disasters-in-canada/be-ready-emergency-preparedness-and-recovery/get-an-emergency-kit>

Casinha, A., Miranda, P., Balinha, P. & Coelho, R. (2018). *Apoio do Exército na Prevenção e Resposta a Acidentes Graves e Catástrofes*. Lisboa, Portugal: Instituto Universitário Militar, Departamento de Estudos Pós-Graduados.

Comissão Técnica Independente - CTI (2017). *Relatório: Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*. Lisboa, Portugal. Assembleia da República.

Cristóvão, B. (2016). *As Catástrofes e o (des)equilíbrio nos Ecossistemas: um estudo com alunos de Ciências Naturais*. Tese de Mestrado em Ensino de Biologia e Geologia. Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, Porto.

Cuadra, C. (2019, maio 28). *Malmö University: Disaster social work in Sweden: context, practice and challenges in an international perspective*. Disponível em <http://hdl.handle.net/2043/22410> and *challenges in an international perspective*. Disponível em <http://hdl.handle.net/2043/22410>

Erra, S. (2011). *A intervenção do Serviço Social em contexto de Catástrofe: Caso da Madeira 2010*. Tese de Mestrado em Serviço Social. Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra.

Dupuy, J. (2006). Ainda há catástrofes naturais? *Análise Social*, XLI, 2-44.

Ferreira, P. (2015). *Planeamento Civil de Emergência: Abordagem integrada*. Tese de Mestrado em Riscos e Proteção Civil. Escola de Tecnologias, Engenharia e Aeronáuticas – ISEC, Lisboa.

Frailing, K. (2007). The Myth of a Disaster Myth: Potential Looting Should Be Part of Disaster Plans. *Natural Hazards Observer*, XXXI (1-4).

Garcia, S. (2018). *Análise Introdutória: As Consequências Geohumanas dos incêndios de outubro de 2017 na Região Centro de Portugal*. Disponível em https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/82436/1/SergioGarcia_versaofinal.pdf

Gomes, C. (2012). Prevenção do Risco de Catástrofe Natural: como resistir ao ao irresistível? Em C. Ramos, & R. Saraiva (Cords.), *Actas do Colóquio: Catástrofes Naturais, uma realidade multidimensional* (pp. 9-14). Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

Gomes, C. (2012). A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. Em C. Gomes, *Direito(s) das Catástrofes Naturais* (pp. 1-64). Coimbra, Portugal: Almedina.

Green, S. (2006). Looting, Law, and Lawlessness. *Tulane Law Review*, (81), (1-50).

Haddow, D., Bullock, J., & Coppola, D. (2011). *Introduction to emergency management*. Oxford, United Kingdom: Butterworth-Heinemann.

Lei de Bases da Proteção Civil, Lei nº 27/2006, Publicada no Diário da República Iª Série, de 3 de julho de 2006.

Leone, F. (2013). Strategic Management of Natural Disasters: Italy, Japan and the United States in Comparison. Tese de mestrado em *Science in Business Administration*. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

Lopes D. e Oliveira, F. (2012). Urbanismo e Catástrofes Naturais: uma relação atribulada. Em C. Ramos & R. Saraiva (Cords.), *Actas do Colóquio Catástrofes Naturais: uma realidade multidimensional* (pp. 191-202). Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

Martin, R. (2014). *Information Management in Disaster and Development: Geographic Information Systems*. Lisboa, Portugal: ISEG – Cesa.

Maxwell, K. (2019, junho 10). *Lisbon 1755: The first “modern” disaster (but if modern, how is it so?)*, *Pombal Paradox of the Enlightenment*. Disponível em https://www.mod-langs.ox.ac.uk/files/windsor/5_maxwell.pdf

Mendes, J. e Araújo, P. (2016). Vítimas, Estado e processos institucionais: Uma visão multidisciplinar: Risco, catástrofes e a questão das vítimas. *E-Cadernos CES - Centro de Estudos Sociais*, (25), 10-27.

Nogueira, R. (2011). A Intervenção do Serviço Social em Situações de Catástrofe Natural. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Departamento de Ciência Política. Iscte-lul. Lisboa.

Oliveira, R., Almeida, A., Sousa, J., Pereira, M., Portela, M., Coutinho, M., Ferreira, R., & Lopes, S. (2011, maio 6). *A Avaliação do risco de aluviões na Ilha da Madeira*. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/244994405_Avaliacao_do_risco_de_aluvioes_na_Ilha_da_Madeira

Palenchar, M. (2019, maio 3). *Risk communication and community right to know: A public relations obligation to inform*. Disponível em https://trace.tennessee.edu/utk_advepubs/1/

Public Safety Canada (2019, julho, 6). *Your Emergency Preparedness Guide, 72 Hours: is your family prepared?*. Disponível em <https://www.getprepared.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/yprprdnssgd/index-eng.aspx>

Quarantelli, H. (2009). The Earliest Interest in Disaster and Crises, and the Early Social Science Studies of Disasters, as seen in a Sociology of Knowledge Perspective. *Working Paper*, 91, (2-44).

Quaresma, I. (2008). Inventariação e Análise de Eventos Hidro-Geomorfológicos com Carácter Danoso em Portugal Continental. Tese de Mestrado em Geografia Física. Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Lisboa.

Rapeli, M. (2017). *The Role of Social Work in Disaster Management in Finland*. Jyväskylä, Finland: University of Jyväskylä.

Rebelo, F. (2019, junho 20). *Crises e catástrofes (ditas) naturais: reflexões a partir de alguns exemplos portugueses*. Disponível em http://dx.doi.org/10.14195/0870-4112_10_5

Rhee, R. (2006). Catastrophic risk and governance after hurricane Katrina: a postscript to terrorism risk in a post-9/11 economy”, in *Arizona State Law Journal*, (38), 581-615.

Santos, I. (2016). Comunicação e Governância de Risco: Construção de um Modelo de Capacitação Social. Tese de doutoramento em Ambiente e Sustentabilidade. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.

Saraiva, J. (2012). Catástrofes Naturais: O que são? Em C. Ramos, & R. Saraiva (Cords.), *Actas do Colóquio: Catástrofes Naturais, uma realidade multidimensional* (pp. 21-46). Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

Sepúlveda, S. (2011). Avaliação da precipitação extrema na Ilha da Madeira. Tese de Mestrado em Engenharia do Ambiente. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Silva, A. (2011). *Catástrofes Naturais em Saúde Pública: Impactos e Planos de Emergência, Caso de Estudo: São Miguel – Açores*. Tese de mestrado em Saúde Pública. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Silva, F. (2011). *Catástrofes Naturais: Contributos para um Modelo de Segurança e Ordem Pública*. Tese de Mestrado em Ciências Militares. Academia Militar, Lisboa.

Thornton, W., & Voigt, L. (2012). Disaster phase analysis and crime facilitation patterns. In D. Harper & K. Frailing (Eds.), *Crime and criminal justice in disaster* (pp. 37-72). Durham: Carolina Academic Press.

United Nations (2019, junho 23). *Disaster preparedness for effective response: guidance and indicator package for implementing priority five of the Hyogo Framework*. Disponível em https://www.unisdr.org/files/2909_Disasterpreparednessforeffectiveresponse.pdf.

Viscarret, J. (2007). *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social. Política Social/Serviços Sociales*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial.

Weijers, B. (2015). *NATO Disaster Relief Operations: an analysis of an underexposed field of activity of the Alliance*. Tese de Mestrado em "Governance , Leadership and Democracy Studies". Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

Wiharta, S., Ahmad, H., Haine, J., Löfgren, J., & Randall, T. (2019, junho, 3). *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. Disponível em <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/FMA/SIPRI08FMAprelims.pdf>

Anexos

Tabelas

Tabela 1 – Sismos Mundiais mais importantes entre 1900 e 2011 (Fonte: adaptado de EM-DAT, 2011)

Regiões Afectadas	Data	Nº Mortos
China	27-07-1976	> 242.000
Haiti	12-01-2010	> 222.570
China	22-05-1927	> 200.000
China	16-12-1920	> 180.000
Indonesia	26-12-2004	> 165.708
Japan	01-09-1923	> 143.000
Soviet Union	05-10-1948	> 110.000
China	12-05-2008	> 87.476
Italy	28-12-1908	> 75.000
Pakistan	08-10-2005	> 73.338

Tabela 2: Classificação de Catástrofes Naturais em “Actas do Colóquio Catástrofes Naturais: uma Realidade Multidimensional”

Grupo	Tipo Principal	Sub-tipo	Sub-sub-tipo	
Geofísico	Terramoto	Tremor de terra		
		Tsunami		
	Vulcão	Deslizamento de massas	Erupção	
			Queda de rochas	
		Avalanche	Neve	
			Detritos	
		Deslizamento de terras	Lamas	
			Lahar	
		Subsidência	Detritos	
			Súbita	
Meteorológico	Tempestade	Tropical		
		Extra-tropical ciclone		
		Locais (convectivas)	Trovoada	
			Neve	
			Areia/pó	
			Tornado	
			Orográfica	
Hidrológico	Cheias	Lentas (rio)		
		Rápidas		
		Depressão/inundação costeira		
		Deslizamento de terras	Detritos	
		Avalanche	Neve	
			Detritos	
		Subsidência	Súbita	
Climatológico	Temperaturas extremas	Onda de calor		
		Onda de frio	Geada/gelo	
		Invernias	Pressão neve	
			Gelo	
			Granizo	
		Seca	Avalanche detritos	
	Fogos	Florestais		
Terreno				
Biológicos	Epidémicos	Infecções	Virus	
			Bactérias	
			Parasitas	
			Fungos	
Pragas	Pânico (animais)	Prão		
Extra-terrestres	Meteoritos			
	Asteróides			

Gráficos

Gráfico 1: Número de Desastres Naturais que ocorreram entre 1900-2010 a nível mundial
(Fonte: adaptado de EM-DAT, 2010)

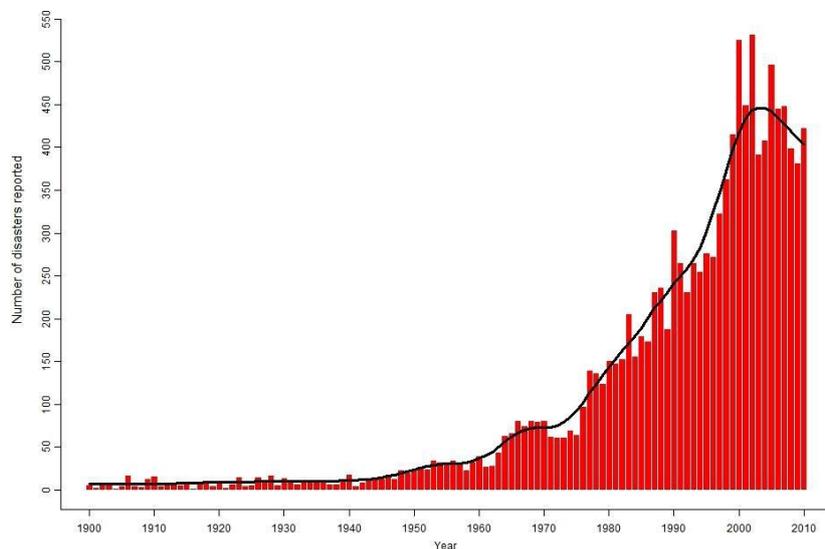
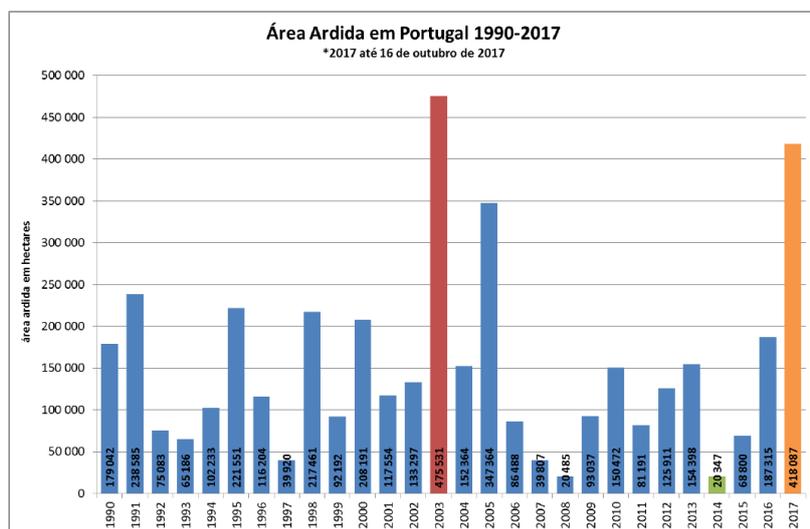


Gráfico 2: Os valores registados de área ardida até 16 de outubro de 2017 (ICNF, 9º Relatório de incêndios florestais de 2017) são de 418 087 há, o segundo pior ano da série apresentada.



Figuras

Figura 1: Aluvião de 20 de fevereiro de 2010 na cidade do Funchal



Figura 2: Aluvião de 20 de fevereiro de 2010 na cidade do Funchal



Figura 3: Um modelo de estrutura de madeira ou “gaiola” (Museu do IST, Lisboa)

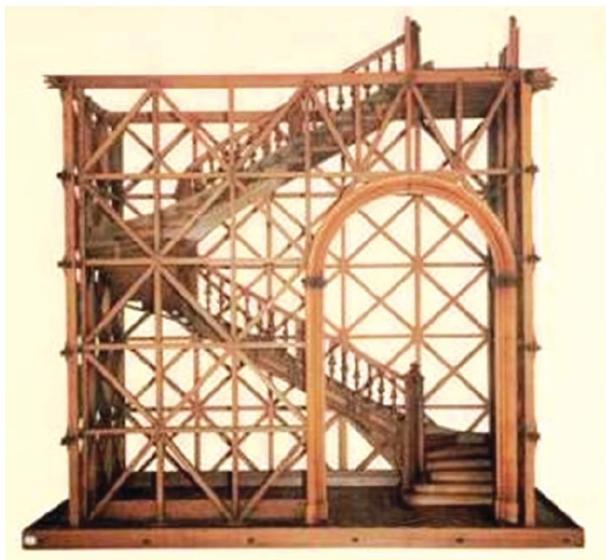


Figura 4: Participação da população em exercícios de proteção civil



Figura 5: Locais de abrigo em simulações de catástrofe



Figura 6: Trabalho integrado em prol da prevenção



Figura 7: Equipas de proteção civil em ações de simulações



Figura 8: Localização de Setúbal

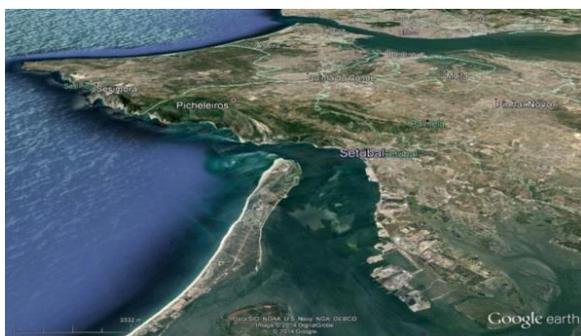


Figura 9: Trabalho integrado em prol da prevenção



Figura 10: Trabalho integrado em prol da prevenção



Figura 11: Trabalho integrado em prol da prevenção

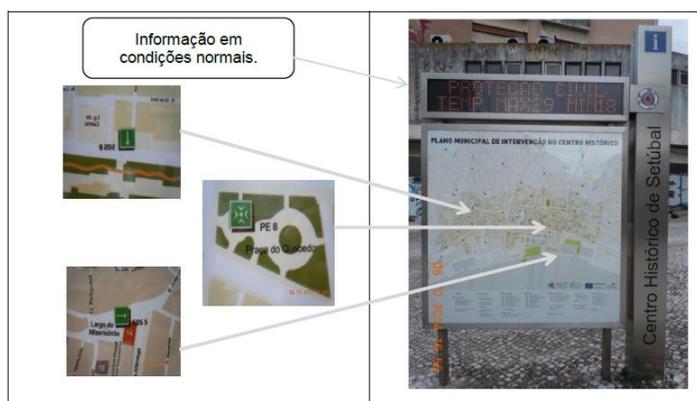


Figura 12: Trabalho integrado em prol da prevenção



a) "Sismo Durante e Após: O que Deve Fazer"

b) Sistema de Alerta de Tsunamis

Figura 13 Trabalho integrado em prol da prevenção



Entrevistas

José Luís Bucho, Coordenador do Serviço Municipal de Proteção Civil de Setúbal

15 de maio de 2019

- Como surge o Projeto LIVEX, no âmbito do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Setúbal?
- Pode descrever-me de forma resumida, a gestão, a organização, a implementação e os resultados do conjunto de exercícios já realizados?
- Como se processou o envolvimento da população na realização dos exercícios, uma vez que sei que criaram boas condições para que tal acontecesse?
- Que tipo de informação, como por exemplo ao nível de campanhas e sinalética e como é ela comunicada à população, aquando de ocorrência de desastres, quer em termos de prevenção, quer em termos de ação?
- Como se processa todo o trabalho de integração entre as equipas diretamente coordenadas por si e os serviços assegurados por outras entidades, nas simulações que habitualmente implementam?

Rui Ângelo, Chefe de Divisão de Segurança, Saúde e Estatuto Social, na ANEPC

11 de junho de 2019

- Nas suas palavras, como definiria a importância da instituição ANEPC para Portugal?
- Quais as inovações e melhorias introduzidas na atividade e na estrutura da ANEPC, após os incêndios de 2017, de forma a estar cada mais preparada para o enfrentamento de novas situações idênticas?
- O que é necessário para que as populações conheçam cada vez mais e melhor a ANEPC, de molde a estarem mais próximas da sua atividade e mais conhecedoras dos seus objetivos?
- Na sua opinião, como deverá ser incrementado o papel dos assistentes sociais, em ligação com a ANEPC, em situações de crise e emergência?
- O meu projeto tem a ver com a criação de um Gabinete de Proteção e Emergência Social. Este gabinete vai funcionar na sede ANEPC, em coordenação com toda a sua equipa, de molde a gerir da melhor forma duas equipas de Serviço Social: uma preparada e com formação adequada para estar face a face com situações perigosas no salvamento das pessoas em risco e a outra para estar nos pontos de acolhimento a receber e acompanhar essas mesmas pessoas. O que acha desta ideia?