

A Presidência Portuguesa da União Europeia e o Desenvolvimento de Sistemas de Alerta Precoce*

Carlos Mendes; Engenheiro do Ambiente; Autoridade Nacional de Protecção Civil; carlos.mendes@prociv.pt
 Ana Martins; Psicóloga; Autoridade Nacional de Protecção Civil; ana.martins@prociv.pt
 Margarida Leitão; Antropóloga; Autoridade Nacional de Protecção Civil; margarida.leitao@prociv.pt

Resumo

Portugal assumiu, durante o segundo semestre de 2007, a Presidência do Conselho da União Europeia, cabendo-lhe, em estreita cooperação com os restantes Estados-Membros e com a Comissão Europeia, a condução dos trabalhos europeus em matéria de Protecção Civil. De entre as áreas programáticas e os objectivos estratégicos traçados, contou-se o impulso dado ao estabelecimento e ao desenvolvimento de sistemas de alerta precoce na União Europeia.

Introdução

O tsunami ocorrido no Oceano Índico, em Dezembro de 2004, originou cerca de 250.000 vítimas mortais, espalhou uma vaga de destruição em diversos países e causou enormes perdas económicas. A ausência de sistemas de alerta precoce depressa foi identificada como um factor-chave responsável pela falta de aviso à população. Se um sistema deste tipo existisse no Oceano Índico, aquando do tsunami, vidas poderiam ter sido salvas e os danos nos bens e no ambiente teriam sido atenuados.

Após esta catástrofe, a discussão convergiu para a importância dos sistemas de detecção e alerta precoce, especialmente em outras áreas vulneráveis. Pouco tempo após o tsunami, a Conferência Mundial da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres das Nações Unidas reconhecia que os sistemas de alerta constituíam um elemento importante na redução das vulnerabilidades e das consequências das catástrofes, assumindo-se como uma ferramenta fundamental para o aumento da resiliência dos países e das comunidades.

Cedo se percebeu também que o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce se relaciona com outro desafio: o da comunicação de risco. Em cada ano, mais de 100 milhões de cidadãos atravessam as fronteiras internas da União Europeia. No entanto, devido a razões relacionadas com a barreira linguística ou a ausência de informação sobre os riscos, a maior parte dos cidadãos sente-se inseguro, pois não reconhece nem os sinais de alerta nem as instruções de emergência quando está ausente do seu país. Esta situação atesta a necessidade de receber informação fidedigna e adequada (na forma de sinais, símbolos e outras formas

de aviso), de modo a aumentar o sentimento de protecção dos cidadãos.

Durante situações de emergência em território estrangeiro, seja no caso de um sismo, uma cheia ou uma avalanche, os cidadãos devem ser capazes de compreender o que as autoridades locais e a população desse país querem transmitir, de modo a se protegerem a si e aos seus. No entanto, as respostas naturais a emergências por parte dos cidadãos afectados são, normalmente, as erradas. As pessoas tendem a correr, ficarem fora das suas habitações ou, pior ainda, serem espectadores de um incidente. Estas acções são inevitavelmente as erradas e induzem um aumento de acidentes – consequência que pode ser maior se a emergência ocorrer numa região com uma população turista de diferentes nacionalidades, a qual poderá não ser capaz de responder a um sinal acústico de alerta ou de compreender o seu significado.

Sistemas de alerta precoce na União Europeia

Na União Europeia, o enfoque no desenvolvimento de sistemas de alerta precoce tem sido uma constante. Na realidade, tanto os Estados-Membros como a Comissão Europeia já desenvolveram diversos esforços para estabelecer Sistemas de Alerta Precoce. Iniciativas como o EFAS (sistema de alerta para cheias), EFFIS (incêndios florestais), Eurie (emergências radiológicas) ou Meteoalarm (situações meteorológicas adversas) são elucidativas de boas práticas a nível europeu que têm sido exercidas neste domínio.

Apesar da constatação de que os sistemas de alerta precoce contribuem significativamente para a redução dos custos dos desastres, tanto em termos de perdas de vidas humanas como de danos na propriedade, várias lacunas têm sido identificadas. Por isso mesmo, em 18 de Julho de 2005, o Conselho Europeu (que reúne os chefes de Estado e de Governo dos diversos países da União Europeia) convidou a Comissão Europeia a reforçar os sistemas de detecção e de alerta precoce existentes. Mais recentemente, em 2007, a revisão do Mecanismo Comunitário de Protecção Civil reiterou a importância de actividades a nível comunitário que contribuam para o desenvolvimento de sistemas de detecção e alerta precoce em matéria de catástrofes que possam afectar o território dos Estados-Membros.

* Comunicação apresentada ao IV Encontro Nacional de Riscos, Coimbra, 10 de Março de 2008.

Desafios para a Presidência Portuguesa

Ao preparar o programa de acção para a Presidência do Conselho da União Europeia na área da protecção civil, Portugal considerou a importância deste tema, não só por estar directamente relacionado com a protecção das populações, como também porque poderá auxiliar os Estados-Membros na diminuição da resposta a catástrofes, realçando a capacidade europeia colectiva para uma reacção rápida. Procurou-se assim ter uma visão a médio e longo prazo, com o objectivo de melhorar o grau de autoprotecção da população e de alcançar progressivamente uma área comum segura para milhões de cidadãos europeus.

Neste sentido, julgou-se fundamental a adopção de passos concretos tendo em vista o estabelecimento e desenvolvimento de sistemas de detecção e alerta precoce, de modo a proteger o território dos Estados-Membros. Tais sistemas deveriam ser centrados nos utilizadores finais e integrar quatro elementos básicos:

- i) conhecimentos dos riscos;
- ii) equipamento técnico de alerta e de monitorização;
- iii) difusão de alertas significativos às pessoas em risco;
- iv) sensibilização pública e preparação.

Por outro lado, foi considerado ser de vital importância o desenvolvimento de directrizes relativas a sinais comuns de alerta que possam ser compreendidos por todos os cidadãos, independentemente do seu país de origem ou da língua que falam. Em particular, considerou-se a importância dos sinais de alerta estarem relacionados não com o tipo de emergência mas com o comportamento esperado por parte da população quanto a procedimentos simples e universais: a "evacuação para uma área segura" e a "procura de um local abrigado e seguro". Como tal, para estes dois procedimentos deveriam existir dois sinais de alerta associados.

Ações desenvolvidas durante a Presidência Portuguesa

A estratégia delineada para a introdução da temática dos sistemas de alerta precoce na agenda da Presidência Portuguesa assentou na criação prévia de condições para uma abordagem técnica e científica destinada a criar a sustentação e a base de apoio necessárias à negociação de um documento de carácter político a ser aprovado pelos Ministros da Administração Interna dos 27 Estados-Membros da União Europeia.

Para estimular este debate e desencadear tal processo, Portugal acolheu, sob organização conjunta da Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) e da

Comissão Europeia, um seminário internacional sobre sistemas de alerta precoce que reuniu cerca de 120 especialistas de 20 Estados-Membros, de organizações internacionais e de países terceiros com ampla experiência na implementação de sistemas de alerta, nomeadamente os Estados Unidos da América ou o Japão.

O seminário visou discutir o estado da arte na União Europeia quanto a sistemas de alerta, de modo a identificar lacunas existentes e a delinear as bases para um plano de acção destinado a supri-las. De igual modo, o seminário procurou debater assuntos transversais, tais como o desenvolvimento de directrizes para o estabelecimento de sinais comuns de alerta a nível europeu.

Após três dias de troca de experiências e conhecimentos, os peritos concluíram que todos os países da União possuem uma estratégia nacional para análise de risco e alerta precoce, para a qual a entidade responsável pela emissão do alerta (normalmente a autoridade competente de protecção civil) trabalha em colaboração com outras entidades técnicas e científicas. Contudo, cada país tem as suas especificidades devido ao facto de enfrentar perigos diferentes (por exemplo, vulcões, sismos e tsunamis são importantes para os países do Sul da Europa, enquanto as tempestades de vento são importantes no Norte) e à existência de realidades distintas quanto à responsabilidade de aviso à população (nalguns casos localizada a nível central; noutros casos, a nível municipal).

Ficou ainda evidenciado que, embora a maior parte dos riscos esteja já coberta por sistemas de alerta, existem lacunas que importa suprimir, nomeadamente deficiências na troca de informação em tempo real, insuficiências na cartografia de risco, ausência de sinais de aviso para turistas e metodologias comuns de aviso à população.

Por fim, os peritos concordaram com as linhas estratégicas a adoptar para o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce, nomeadamente o envolvimento dos diversos utilizadores finais (de modo a conseguir adequar a informação, evitando o pânico em situações de emergência) e o aproveitamento de boas práticas ao nível da cooperação transfronteiriça. Os sistemas de alerta multi-riscos foram também considerados como uma prioridade para a redução de desastres.

Com base nas conclusões do seminário e nos resultados dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Europeia, ao nível de grupos de peritos, foi possível a Portugal negociar com os restantes Estados-Membros um documento de Conclusões do Conselho

da União Europeia, o qual traduz compromissos e intenções de carácter político a serem seguidos na União. As negociações desse documento prolongaram-se ao longo de dois meses em sede do Grupo de Trabalho de Protecção Civil do Conselho (PROCTIV), o qual foi presidido pela ANPC ao longo do segundo semestre de 2007.

Apesar das reticências iniciais, foi possível chegar a acordo e no Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 5 e 6 de Dezembro de 2007 os Ministros da Administração Interna dos 27 Estados-Membros adoptaram por unanimidade a iniciativa portuguesa e as suas propostas de actuação futura por parte da Comissão e dos Estados-Membros. O documento aprovado divide-se em duas componentes: uma que segue uma abordagem global de carácter multi-riscos (Conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento e estabelecimento de sistemas de alerta precoce na União Europeia), e outra direccionada exclusivamente para o risco de tsunamis (Conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento de um sistema de alerta precoce para tsunamis no Atlântico Nordeste e no Mediterrâneo).

Compromissos e intenções

As Conclusões do Conselho sublinham a responsabilidade dos Estados-Membros de protegerem contra catástrofes as pessoas e os bens localizados no seu território, nomeadamente no que respeita à prestação efectiva de informações em tempo útil aos cidadãos em perigo. Além disso, salientam que "os sistemas de alerta precoce devem ser adaptados à evolução dos riscos, decorrente do crescimento demográfico, dos efeitos das alterações climáticas e da crescente mobilidade", sendo todos estes elementos responsáveis pelo aumento da vulnerabilidade das sociedades modernas.

O documento define ainda princípios básicos para o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce na União Europeia, designadamente:

- evitar duplicações, reforçando e valorizando os sistemas e as capacidades existentes,
- respeitar as responsabilidades dos Estados-Membros e incentivar o desenvolvimento de capacidades nacionais,
- promover a interconexão entre as capacidades dos Estados-Membros,
- incentivar a implementação de sistemas operacionais 24 horas por dia, 7 dias por semana,
- ser eficaz e eficiente em termos de custos.

Apesar de se congratular com os progressos registados pela Comissão e pelos Estados-Membros

no que respeita à criação e instalação de sistemas de alerta precoce, o Conselho da União Europeia considerou que subsistem ainda lacunas e deficiências, salientando, em particular, as existentes a nível dos métodos de alerta, principalmente no que diz respeito aos sinais de aviso que poderão não chegar, nem ser compreendidos, ou resultar no comportamento adequado de todas as pessoas em risco, nomeadamente de estrangeiros, turistas ou cidadãos que tenham dificuldades auditivas ou visuais.

Neste contexto, foi salientada a importância de intensificar o debate sobre abordagens normalizadas para alertar os cidadãos da União, tendo os Estados-Membros sido encorajados a criar programas de educação destinados às comunidades locais em áreas de risco e a lançar campanhas de sensibilização da população e dos turistas a fim de evitar o pânico em caso de falsos alarmes. Especial atenção foi também dada à cooperação transfronteiriça neste domínio, tendo sido recomendado aos Estados-Membros vizinhos o desenvolvimento da interoperabilidade e da possível interligação de sistemas de alerta precoce existentes, de modo a estabelecer métodos comuns para alertar as populações em zonas fronteiriças. Já no que respeita às acções da Comissão Europeia, o Conselho recomendou que esta se deva empenhar em promover abordagens multi-riscos e em identificar zonas de elevado risco, promover a partilha de dados e de mensagens de alerta em tempo real entre os Estados-Membros e entre estes e países terceiros.

A outro nível, o Conselho registou preocupação que a inexistência de um sistema de alerta para riscos costeiros, como os tsunamis, constitui uma lacuna importante que importa preencher. Esta deficiência ganha um peso maior se se recordar que a região do Nordeste do Atlântico e do Mediterrâneo é a única região de risco, a nível mundial, que não está coberta, na sua maior parte, por qualquer sistema operacional de alerta precoce para a ocorrência de tsunamis, não obstante o facto de poderem vir a ocorrer maremotos de grandes dimensões (como já aconteceu no passado) cuja força destruidora se estenda a zonas costeiras densamente povoadas e altamente industrializadas em muitos Estados-Membros.

Assim, foi considerado que todos os Estados-Membros (mesmo os não directamente vulneráveis a tsunamis) deverão intrinsecamente ter interesse na criação de um sistema de alerta para tsunamis, tendo sido recomendado um maior envolvimento com a iniciativa da Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO actualmente em curso e que visa a criação de um Sistema de Alerta e Mitigação dos Efeitos de Tsunamis no Nordeste do Atlântico, no Mediterrâneo e nos Mares Adjacentes (NEAMIS, sigla em inglês).

Conclusões

O desenvolvimento de sistemas de alerta precoce na União Europeia foi uma prioridade assumida por Portugal para o segundo semestre de 2007, período em que deteve a Presidência do Conselho da União. Subjacente a esta prioridade estava o desejo nacional de contribuir para o fortalecimento de uma verdadeira cultura de protecção civil europeia que constituísse uma expressão visível da solidariedade entre os Estados-Membros, numa lógica de partilha de informação de base e de suporte mútuo em situação de emergência.

As primeiras reacções de outros Estados-Membros à proposta portuguesa de abordar e obter compromissos sobre esta temática não foram particularmente animadoras. O facto de a protecção civil (e, inerentemente, os sistemas de alerta) constituir uma competência exclusivamente nacional conduziu a que alguns países não vislumbassem, de imediato, a mais-valia de uma abordagem integrada a nível europeu. Adicionalmente, a existência de metodologias de aviso à população fortemente enraizadas em países do Norte e Leste Europeu (em muitos casos decorrentes de procedimentos e metodologias adoptados desde o tempo da guerra fria) levou a que se tivesse verificado alguma resistência, nomeadamente quando se abordava o estabelecimento de sinais comuns europeus de aviso à população.

Estas circunstâncias suscitaram um elevado esforço negociador por parte da Presidência Portuguesa que trabalhou individualmente com os Estados-Membros mais relutantes, no sentido de melhor perceber as suas preocupações e de estabelecer as bases necessárias à obtenção de compromissos. O fruto desse trabalho surgiu em Dezembro de 2007, quando os Ministros da Administração Interna dos 27 Estados-Membros adoptaram por unanimidade Conclusões do Conselho sobre esta matéria, as quais traduzem compromissos políticos e linhas de orientação a seguir para o estabelecimento e desenvolvimento de sistemas de alerta precoce na União Europeia. Tais Conclusões encontram-se agora em fase inicial de implementação, cabendo aos Estados-Membros e à Comissão Europeia, sob vigilância das próximas Presidências do Conselho, desencadear os processos de concretização dos procedimentos e acções preconizados.

Ao atingir o objectivo a que se propôs, Portugal contribuiu para criar as bases para uma União Europeia cada vez mais assente numa cultura de segurança, prevenção e protecção. Embora se tenha a consciência de que apenas foi dado um pequeno passo, julga-se que se conseguiu imprimir a energia de activação necessária para quebrar a inércia e iniciar um processo de mudança, tomando viável o que até há pouco não o era.

De um estado inicial em que Estados-Membros e Comissão Europeia andavam como que em círculos, sem rumo traçado, passou-se para um quadro estratégico que define princípios, linhas de orientação e objectivos concretos. É certo que julgar que os sistemas de alerta precoce vão contribuir para uma meta de "zero consequências" após cada catástrofe será tão utópico como descobrir o pote cheio de ouro no final do arco-íris, tão ilusoriamente retratado nos contos de fadas. Na realidade, o homem não controla a Natureza e, muitas vezes, não exerce também o autocontrolo sobre as suas próprias actividades. Por isso, as emergências continuarão a existir. Todavia, sistemas de alerta precoce mais robustos e adequados poderão contribuir significativamente para a redução progressiva da vulnerabilidade dos Estados-Membros da União Europeia.

Não será, necessariamente, um processo célere. Mas será um processo sustentado, assente num trabalho conjunto diário e no permanente estabelecimento de "pontes" entre os Estados-Membros, que contribuam quer para o fortalecimento de relações bilaterais, quer para a instalação de uma verdadeira cultura comunitária. Poderá demorar um, cinco ou dez anos a concretizar alguma alteração de mentalidades. Mas quando finalmente toda a estratégia estiver implementada ter-se-ão obtido mais-valias para uma população cada vez mais exigente de segurança e carente de estabilidade. Assim saia a União Europeia ter a coragem de continuar a estimular este processo tão recentemente iniciado.