

“O modelo de regulação do risco está estruturado para reproduzir lógicas c

José Manuel Mendes, investigador do Observatório do Risco (OSIRIS) do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, defende que a percepção do sociólogo, o grande desafio não está na falta de diagnósticos, mas na passagem dos planos à ação, num modelo de proteção civil ainda muito centrado

Como caracteriza a percepção do risco na sociedade portuguesa face a ameaças como incêndios rurais ou cheias?

No que diz respeito ao risco de incêndios ou de cheias, a percepção é alta em Portugal, e de forma transversal aos grupos sociais, embora com maior incidência em zonas rurais para os incêndios e, em certos contextos urbanos, para as cheias. Em inquéritos aplicados a amostras representativas da população portuguesa, os riscos com maior índice de preocupação por parte dos portugueses são as ondas de calor e as vagas de frio, muito relacionados com as alterações climáticas, os acidentes de viação e os incêndios rurais e as cheias.

Esta percepção acentuada dos riscos referidos representa uma boa base para uma abordagem estruturada das estratégias de comunicação do risco, possibilitando uma maior eficácia nas mensagens a transmitir e uma predisposição para a ação, que poderá ser muito relevante em situações de elevado risco.

O que é que a sociologia do risco acrescenta à leitura clássica da proteção civil?

O olhar sociológico sobre o risco situa sempre os riscos nos contextos sociais, atendendo às atividades das pessoas, dos grupos sociais e das comunidades. Obriga a estudar e a atender às desigualdades associadas ao risco, e à forma como as sociedades contemporâneas estruturam a diferença social a partir da definição de populações em risco e de populações

vulneráveis.

Uma boa caracterização sociológica permite identificar e descrever as dinâmicas das comunidades e dos grupos sociais em presença, que lideranças existem no terreno e o seu potencial para a interação com as diferentes entidades relacionadas com a proteção civil, a capacidade de resistência ou recuperação a eventos extremos e o impacto a médio e longo dos mesmos.

A cartografia das áreas e dos grupos mais vulneráveis, bem como a identificação dos fatores desencadeantes, podem contribuir para ajustar as formas de atuação da proteção civil e das po-



Uma boa caracterização sociológica permite identificar e descrever as dinâmicas das comunidades e dos grupos sociais em presença e quais as lideranças no terreno

líticas de governação do risco. Podem contribuir para a adoção de projetos ou de programas integrados destinados a mitigar os riscos e as vulnerabilidades do território.

Que falhas estruturais vê no modo como o país prepara prevenção, resposta e recuperação?

As falhas estruturais

só podem ser compreendidas atendendo à componente histórico-institucional que marca o campo da proteção civil em Portugal. O mesmo foi sujeito nas últimas décadas a alterações no seu enquadramento legal, normalmente após eventos extremos significativos, ou que conduziu a melhorias relativas nos processos de prevenção, reposta e recuperação. A nível mais estrutural, a regulação do risco em Portugal baseia-se numa lógica convencional e consensual. Um dos aspetos mais relevantes deste modelo é a confiança nas instituições políticas, mas sim em entidades como a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil ou o IPMA, ou em entidades de emergência e de socorro como o INEM e os corpos de bombeiros. Ora, esse modelo não permite alterações estruturais profundas, por não ser contestado. Pelo contrário, o modelo de regulação do risco chamado de pós-confiança induz e permite alterações estruturais consequentes.

Quais são as características desse modelo consensual que prevalece em Portugal?

São várias: desde logo, são os decisores políticos e as associações empresariais que definem as políticas públicas de regulação do risco. É um modelo elitista por natureza, com consulta a representantes das indústrias e a especialistas. O modelo é flexível e adaptável conforme as exigências dos setores, grupos e pessoas objeto da regulação – o Estado



Sociólogo José Manuel Mendes dirige o Observatório do Risco (OSIRIS) do Centro de Estudos Sociais da UI

“le poder existentes”

do risco em Portugal é elevada e transversal, sobretudo face a incêndios rurais, cheias e fenómenos extremos associados às alterações climáticas. Para o nas instituições e pouco nas comunidades

Arquivo-Pedro Hilde Ramos



iversidade de Coimbra

responde fortemente quando questionado fortemente ou responde fracamente quando questionado de forma fraca. Há uma aceitação do público em geral deste modelo de regulação. O modelo pauta-se por uma confiança alargada nos reguladores e nos decisores políticos. Por último, a comunicação social é pouco escrutinadora e mais veiculadora da agenda oficial. Este modelo de regulação não permite a implementação de novas formas de regulação do risco.

Deste modelo resultam as chamadas falhas estruturais, que se baseiam numa comunicação de risco pouco eficaz, não segmentada e orientada para grupos relevantes (uma exceção, por se tratar da área da saúde, emergiu durante a pandemia da covid 19), com uma atuação top-down e de visão meramente institucional, reativa e de não incorporação de aprendizagens consequentes para as comunidades locais e os grupos sociais.

Porque é que certos grupos sociais ficam sempre mais expostos aos riscos e aos efeitos dos desastres?

Relaciona-se com o facto mais estrutural da sociedade portuguesa ser marcada por níveis significativos de pobreza, que se reflete nos processos de ordenamento do território, que são altamente segregativos, marcados por exclusões e por lógicas acentuadas de invisibilidade, numa lógica de cidadania invisível, que emerge de forma quase sintomática em momentos de desas-

tre ou catástrofe.

A cartografia da vulnerabilidade social, se aplicada e incorporada nos planos municipais de proteção civil, permite identificar quais os grupos mais vulneráveis, a sua localização geográfica e a aplicação de medidas preventivas e de atuação que priorizem os mesmos em situações extremas.

Em que medida os desastres amplificam desigualdades já existentes?

Os desastres, dependendo da sua tipologia e do impacto nas condições de vida e de sobrevivência das pessoas e das comunidades, afetando as habitações, as culturas agrícolas, os modos de subsistência, o tecido empresarial e respetivos empregos, amplificam as desigualdades pré-existentes. Isto tanto a nível da recuperação imediata, em que, por exemplo, a existência de seguros é muito baixa e concentrada nos grupos com maiores recursos económicos, como no médio e longo prazo na morbilidade e até na mortalidade diferenciadas, na qualidade de vida e nas perspetivas subjetivas de futuro. Daí o cuidado a ter com o conceito de resiliência, pois o mesmo pressupõe capacidade de recuperação e de “voltar ao normal”, que será quase impossível em pessoas e comunidades muito desfavorecidas economicamente, o que na literatura sociológica se designa de “comunidades corrosivas”, e que sem políticas públicas de apoio sustentadas e robustas nunca terão a possibilidade de recuperar.

Que papel devem ter autarquias, associações e cidadãos na construção de territórios mais seguros?

O papel das autarquias, das associações e dos grupos de cidadãos e cidadãs é crucial, atendendo à lógica de proximidade e ao conhecimento dos territórios. Tal implica uma lógica de participação alargada e de consulta atuante e vertida em medidas concretas e inclusivas. Contudo, uma perspetiva sociológica obriga a atender às lógi-



O modelo de regulação do risco convencional, top-down, está esgotado, e há necessidade de mudanças efetivas

cas de poder presentes e ao peso diferenciado dos vários grupos e instituições, o que implica que existam processos de diálogo e de negociação efetivos e, o mais importante, mecanismos de responsabilização das entidades políticas envolvidas.

Estamos a planear o território a partir dos riscos reais ou a reagir apenas depois das ocorrências?

Nos últimos anos, a cartografia dos riscos e os estudos desenvolvidos no mundo académico sobre os riscos, os territórios e as populações mais expostas em Portugal atin-

giu um elevado grau de qualidade e rigor científicos, com aplicação a nível local, municipal, regional e nacional. O planeamento do território, ou seja, os planos existentes são de grande nível e pautam-se pelos padrões mais exigentes a nível internacional. A questão coloca-se na operacionalização desses planos, do seu conhecimento real pelos agentes e da possibilidade da sua aplicação. O modelo de regulação do risco existente em Portugal, como já referi, não permite formas de atuação inovadoras ou disruptivas e está estruturado para reproduzir as lógicas de poder existentes e os equilíbrios existentes.

Que lições a proteção civil deve retirar da crise climática e da intensificação de fenómenos extremos?

A crise climática e a intensificação dos eventos extremos obrigam a proteção civil a ter uma capacidade de mobilização quase permanente e assente numa dinâmica de multi-riscos, com necessidade de grande proximidade às populações. Tal exige lógicas de atuação com as pessoas afetadas, algo com pouca tradição em Portugal, e que se baseia na confiança, em que as pessoas e as comunidades não são vítimas mas agentes de pleno direito.

A proteção civil em Portugal protege mais o território ou protege mais as pessoas?

A proteção civil em Portugal, com diferenças profundas a nível municipal, regional e nacional – em que o nível municipal é o mais eficaz porque

o mais próximo e baseado em conhecimento real –, está vocacionada para defender tanto o território como as pessoas. Contudo, nos anos recentes de 2024 e 2025 notou-se claramente uma opção por uma filosofia de atuação que deu prioridade à proteção das pessoas, com consequências evidentes na dimensão das áreas ardidas. O mesmo se verificou nas cheias de 2026, embora com uma configuração distinta, pois nestas situações é muito mais difícil defender os territórios devido às condições das infraestruturas e ao desordenamento do território.

Que mensagem gostaria de deixar aos decisores políticos locais e nacionais sobre prevenção e vulnerabilidade?

Acho que não será tanto uma mensagem, pois os decisores têm autonomia e responsabilidade para atuarem da forma que acharem mais adequada, mas mais um momento reflexão que possa ajudar a construir um sistema mais eficaz. Essa reflexão convida a se atender aos conhecimentos existentes nos territórios e nas comunidades, e à capacidade de instituírem processos de participação assentes na confiança e que conduzam a uma maior segurança das populações. O modelo de regulação do risco convencional, top-down, está esgotado, e há necessidade de mudanças efetivas que permitam a consecução de políticas de proteção e de segurança potenciadoras de inclusão e de cidadania, um direito básico e constituinte das pessoas e das comunidades.