

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
**CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**  
**2011 / 2012**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL: MODELO DE  
INTEGRAÇÃO NA DEFESA**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA / DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

*Santos Arrabaça*  
*CTEN M*



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL: MODELO  
DE INTEGRAÇÃO NA DEFESA**

**CTEN M Santos Arrabaça**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2011/2012

Lisboa – 2012



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL: MODELO  
DE INTEGRAÇÃO NA DEFESA**

**CTEN M Santos Arrabaça**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2011/2012

Orientador:  
MAJ ADMIL Pires Ferreira

Lisboa – 2012

## **Agradecimentos**

Sendo este um trabalho individual por natureza, só foi possível ser realizado graças ao mais diverso apoio que tive a honra de receber neste últimos meses.

Ao Major ADMIL Pires Ferreira, pela sua permanente disponibilidade, apoio incondicional e orientação inestimável, sobretudo na fase mais crítica do trabalho.

Ao Dr. Vítor Vaz Pinto (Comandante Operacional Nacional da ANPC), ao Dr. Luis Gomes (Comandante dos Bombeiros Municipais de Olhão) e à Dra. Patrícia Gaspar (Adjunta de Operações Nacionais da ANPC) pela disponibilidade pessoal que me proporcionaram para a realização das entrevistas onde apresentaram o seu ponto de vista de uma forma clara e franca.

Aos oficiais do CEMC, pela camaradagem, pelo apoio, pelo conhecimento partilhado e sobretudo pelo meu enriquecimento enquanto pessoa.

A todos o meu obrigado.

## **Índice**

Introdução .....	1
1. A Proteção Civil em Portugal .....	5
a. Antecedentes.....	5
b. Princípios e Objetivos da Proteção Civil.....	5
c. O Sistema Nacional .....	6
(1) Autoridade Nacional de Proteção Civil .....	7
(2) Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro .....	9
(3) Comando Nacional de Operações de Socorro .....	11
2. A Proteção Civil na Europa e inserida na estrutura da Defesa .....	20
a. Dinamarca.....	23
b. Eslovénia .....	26
c. Irlanda.....	27
d. Suécia .....	29
3. O Ministério da Defesa Nacional.....	33
4. Modelo de Integração .....	38
Conclusões .....	45
Apêndice 1 – Modelo de entrevista .....	A - 1
Apêndice 2 – Matriz de validação.....	A - 2

## **Resumo**

O atual governo apresentou no seu programa eleitoral para as eleições legislativas de 5 de Junho de 2011 algumas propostas para a Defesa Nacional e para a Proteção Civil e Emergência.

Na Defesa Nacional propôs organizar o respetivo Ministério em duas áreas, a defesa militar e a proteção civil.

Na Proteção Civil e Emergência propôs a criação de um Sistema de Proteção Civil aglutinando a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Comissão do Planeamento Civil de Emergência e o Instituto Nacional de Emergência Médica.

Atualmente a condução da política nacional de Proteção Civil está na dependência do Ministério da Administração Interna, sendo esta a realidade em dezoito de trinta países europeus. A proteção civil na dependência do Ministério da Defesa é uma realidade em quatro países, nomeadamente Dinamarca, Eslovénia, Irlanda e Suécia.

Nestes países, em que a Proteção Civil está na dependência do Ministério da Defesa, verifica-se que todos têm uma organização semelhante ou seja, encontram-se organizados em três níveis, nacional, regional e local, existindo uma autoridade nacional com a responsabilidade de coordenar toda a atividade de prevenção e socorro às populações em caso de acidente. Simultaneamente as restantes entidades com responsabilidades nessa área tais como forças de segurança e serviços de emergência médica, têm o dever especial de cooperação e colaboração nas ações de Proteção Civil.

Em Portugal a organização para a prevenção e o socorro às populações em caso de acidente é também de três níveis, nacional, distrital e local, sendo a Autoridade Nacional de Proteção Civil a entidade com a responsabilidade de coordenar toda a atividade de Proteção Civil no território nacional. Os restantes parceiros, forças de segurança, serviços de emergência médica entre outros denominados Agentes de Proteção Civil tem as suas responsabilidades de especial cooperação e colaboração definidos num sistema matriz denominado Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Neste trabalho recorreu-se ao procedimento metodológico hipotético-dedutivo analisando-se a organização da Proteção Civil em Portugal, as organizações de Proteção Civil existentes na Europa sob a tutela da Defesa, estudando-se teorias de resistência à mudança e quais os fatores facilitadores e inibidores dessa mesma mudança para no final deduzir qual o modelo de integração a propor.

O modelo proposto de integração da Autoridade Nacional de Proteção Civil no Ministério da Defesa é enquadrado por duas condições chave, por um lado a necessidade de manter a integridade da atividade operacional e técnica da Autoridade de Proteção Civil e por outro a

necessidade de economia de recursos e aproveitamento de infraestruturas e serviços existentes no Ministério da Defesa Nacional.

Nesse mesmo modelo a estrutura operacional foi mantida, mas as restantes estruturas de planeamento, gestão e de apoio técnico, financeiro e jurídico são absorvidas pelas estruturas já existentes no Ministério da Defesa Nacional. Feita a análise sob as teorias de mudança organizacional conclui-se que esta mudança poderá ter uma resistência reduzida e um equilíbrio entre os fatores facilitadores e os fatores inibidores

**Abstract**

*The new government elected last 5th of June on its electoral program had two proposals concerning the civil protection in Portugal, first reorganize the Defense Ministry in two main areas, military defense and civil protection, and second a new civil protection service congregating the current national civil protection authority, the national medical emergency institute, and the civil emergency planning commission.*

*At the moment the national civil protection policy depends on the Interior Ministry, as it does in eighteen of thirty countries in Europe. In four of those thirty countries the civil protection depends on the Defense Ministry, namely Denmark, Ireland, Slovenia and Sweden.*

*On these four countries the civil protection is organized in a similar way, there are three levels of control, the national, the regional and the local. There is a national authority responsible for coordinating all the civil protection activity and all other entities as police or rescue services have a special obligation in cooperation.*

*In Portugal civil protection is also a three level control system, national, district and local, with a national authority responsible for the all system, with only one difference, the political level is the Interior Ministry. All other entities such as police, medical emergency services, etc. are organized in a national system of operation with a special duty between all of cooperation and collaboration.*

*In this paper the deductive the chosen methodology of investigation was the scientific method for social sciences, analyzing the existing civil protection services in Portugal and in Europe, analyzing theories of resistance to change, following primary sources such as framing international law documentation, as well as Portuguese legal doctrine documents, followed by interviews to main actors in national civil protection*

*A change on the organization should consider the resistance to change inside the organization and the several facilitators and barriers factors to change it*

*The proposed model of integration in the Defense Ministry of the National Civil Protection Authority obeys two main concepts, one is keeping the integrity of the operational activity on the National Authority and the second is downsizing, resources economy and optimization of the existing infrastructures and services on the Defense Ministry. On this same model all of the operational organization was kept intact, but the all the other structures of planning, financial management, technical support etc. where absorbed by the similar existing structures in the Defense Ministry.*

*Analyzing the model under change management theories indicated that a minimum of organizational resistance would be observed, and equilibrium of facilitators and barriers to change will be in place.*

**Palavras-chave**

Proteção Civil

Defesa Nacional

Autoridade Nacional de Proteção Civil

Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

Agentes de Proteção Civil

Mudança Organizacional

Cooperação

Colaboração

Subsidiariedade

## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

ADGE - Agência Dinamarquesa de Gestão de Emergência  
ANPC - Autoridade Nacional de Proteção Civil  
APC - Administração para a Proteção Civil  
ARP - Agências de Responsabilidade Principal  
BHSP - Base de Helicópteros de Serviço Permanente  
CCOD - Centro de Coordenação Operacional Distrital  
CCON - Centro de Coordenação Operacional Nacional  
CDOS - Comando Distrital de Operações de Socorro  
CNEFF - Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais  
CNOS - Comando Nacional de Operações de Socorro  
CODIS - Comando Operacional Distrital  
CVP - Cruz Vermelha Portuguesa  
DGAIED - Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa  
DGPDN - Direção-Geral de Política de Defesa Nacional  
DGPRM - Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar  
EAUF - Equipas de Análise e de Uso de Fogo  
ENB - Escola Nacional de Bombeiros  
ERAS - Equipas de Reconhecimento e Avaliação de Situação  
FA - Forças Armadas  
FEB - Força Especial de Bombeiros  
H - Hipótese  
INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica  
MAI - Ministro da Administração Interna  
MDN - Ministério da Defesa Nacional  
MJ - Ministro da Justiça  
PC - Proteção civil  
PP - Pergunta de Partida  
PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central  
QD - Questão Derivada  
RS - Recuperador-Salvador  
SG - Secretaria-Geral  
SI - Sistemas de Informação  
SIOPS - Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro  
SNBPC - Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil  
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação  
ZI - Zona de Intervenção

## **Introdução**

### **Introdução ao tema e definição do contexto**

O tema deste trabalho é "A Autoridade Nacional de Proteção Civil: modelo de integração na Defesa".

A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), foi criada em 2006 sucedendo ao Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), ficando na dependência do Ministro da Administração Interna (MAI), por delegação do Primeiro-Ministro (Assembleia da República, 2006).

"A proteção civil (PC) é uma atividade desenvolvida pelo Estado a todos os níveis, incluindo as entidades públicas, bem como entidades privadas e pelos cidadãos, com o objetivo final de proteger pessoas e bens em perigo, em situações de catástrofe ou acidente grave e prevenir riscos coletivos" (Assembleia da República, 2006). Pela abrangência que a Proteção Civil tem e pelo envolvimento que requer, apercebemo-nos claramente da sua importância para a segurança dos cidadãos, bem como da necessidade de um elevado rigor na organização, planeamento e coordenação de todas as atividades de Proteção Civil.

Na Europa, analisados os sistemas de proteção civil de 30 países (27 da União Europeia, Luxemburgo, Liechtenstein e Noruega), verifica-se que 18 dependem do Ministério da Administração Interna, quatro do Conselho de Ministros, dois do Ministro da Justiça (MJ), um do Primeiro-Ministro, um do Ministro da Presidência e quatro do Ministério da Defesa Nacional, nomeadamente Dinamarca, Irlanda, Eslovénia e Suécia (Comissão Europeia, 2011). Nos Estados Unidos da América a Proteção Civil está na dependência do "U. S. Department of Homeland Security"<sup>1</sup>, no Canadá o respetivo sistema de Proteção Civil está na dependência do "Public Safety Minister" (Public Safety Canada, 2011), ambas entidades com responsabilidades semelhantes ao Ministério da Administração Interna em Portugal.

### **Justificação do estudo**

A organização da proteção civil em Portugal tem sofrido alterações de forma cíclica, tendo a atual Lei de Bases da Proteção Civil sido aprovada em 2006, em substituição da anterior de 1993. Por ocasião das eleições legislativas de 5 de Junho de 2011 foi publicado o programa eleitoral do Partido Social Democrata, vencedor dessas mesmas eleições, onde consta relativamente à Proteção Civil o seguinte: "Na Defesa Nacional – Organizar o Ministério da Defesa Nacional em duas grandes áreas, a defesa militar e a proteção civil" e "Na Proteção Civil e Emergência – Incorporar a Autoridade Nacional de Proteção Civil, Comissão do

---

<sup>1</sup> Nos EUA compete á F.E.M.A. (Federal Emergency Management Agency) a coordenação das atividades de Proteção Civil

Planeamento Civil de Emergência e Instituto Nacional de Emergência Médica, corporizando o Sistema de Proteção Civil; Aproveitar a possibilidade de utilização de serviços de apoio comum com o Sistema de Defesa Militar” (Partido Social Democrata, 2011).

### **Objeto de estudo e sua delimitação**

Este trabalho incide sobre de que forma a Autoridade Nacional de Proteção Civil poderá ser integrada na estrutura do Ministério da Defesa Nacional, mantendo o cumprimento da sua missão de planear, coordenar, e executar a política de proteção civil de proteção e socorro das populações, na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, e de superintendência da atividade dos bombeiros, e simultaneamente integrando processos e partilhando recursos. O modelo a propor definirá o nível hierárquico da integração da ANPC na estrutura do MDN, analisando as ameaças dessa integração bem como o aproveitamento de recursos e sinergias ao nível de processos já existentes.

### **Definição dos objetivos**

Como objetivo geral pretende-se conceptualizar um modelo de integração da Autoridade Nacional de Proteção Civil no Ministério da Defesa Nacional.

Como objetivos específicos pretende-se: conhecer as missões, objetivos e estruturas atuais da Autoridade Nacional de Proteção Civil e do Ministério da Defesa Nacional; determinar as visões dos agentes de proteção civil; identificar as posições da Autoridade Nacional de Proteção Civil; congregar informação sobre diferentes modelos de integração dos serviços de proteção civil sob a tutela do Ministério da Defesa; elaborar um modelo de integração da Autoridade Nacional de Proteção Civil no Ministério da Defesa Nacional considerando, em particular, a definição das relações hierárquicas e estabelecer formas de interação e de integração no que respeita à partilha de recursos (humanos, materiais e financeiros).

### **Método e recolha de dados**

Como procedimento metodológico foi utilizado o método científico recorrendo-se ao modelo hipotético-dedutivo (Quivy e Campenhoudt, 1998: 141-145) conforme determinado na NEP DE 218 do Instituto de Estudos Superiores Militares, analisando-se vários modelos de organização da proteção civil sob tutela da Defesa num contexto de trinta e um países europeus incluindo o modelo nacional, teorias de mudança organizacional, resistência à mudança e fatores facilitadores ou inibidores dessa mesma mudança, e entrevistando-se entidades com responsabilidade na proteção civil em Portugal.

O percurso metodológico adotado nesta investigação teve como referencial a seguinte Pergunta de Partida (PP) “*De que forma poderá a Autoridade Nacional de Proteção Civil ser integrada no Ministério da Defesa Nacional?*”

Da Pergunta de Partida decorrem as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD1 - *Quais as relações hierárquicas a definir na relação entre a ANPC e o MDN?;*

QD2 - *Será necessário redefinir as relações hierárquicas de nível operacional dentro da ANPC?;*

QD3 - *Quais as formas de integração de processos na partilha de recursos (humanos, técnicos, financeiros) entre a ANPC e o MDN e demais órgãos tutelados?*

Das Questões Derivadas foram deduzidas as seguintes Hipóteses (H):

H1 – *A ANPC pode manter o atual nível superior de direção por esta ser uma boa prática a nível europeu.*

H2 – *A atual forma de exercício do comando operacional dentro da ANPC é correta permitindo o cumprimento da missão.*

H3 – *Existem no MDN serviços capazes de integrar processos da ANPC ao nível de recursos (humanos, materiais, financeiros).*

Como conceitos fundamentais importa reter que, são Agentes de Proteção Civil: “os corpos de bombeiros; as forças de segurança; as forças armadas; a autoridade marítima e a autoridade aeronáutica; o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de saúde; os sapadores florestais. A Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de protecção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social.” (Ministério da Administração Interna, 2006). Um acidente grave é um “acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012). Uma catástrofe é um “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.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012). E uma mudança organizacional é a adoção de uma nova ideia ou de um novo comportamento numa organização. (Austin & Claassen, 2008. p.324)

Para a recolha de dados recorreu-se à análise documental (diplomas legais, documentos da Autoridade Nacional de Proteção Civil, bibliografia, consulta de informação disponível na Internet) e a entrevistas a diversos agentes de proteção civil. Como sistema de referenciação

bibliográfica é utilizado o *software* de referenciação automática do *Microsoft Word 2007* adotando o estilo *Harvard-Anglia*.

### **Estrutura e conteúdo**

O trabalho divide-se em cinco capítulos. No primeiro capítulo são explanadas quais as entidades que precederam a Autoridade Nacional de Proteção Civil, quais os princípios e objetivos da Proteção Civil e de que forma está organizada a Proteção Civil. No segundo capítulo é descrito de que forma está organizada na Europa e nos quatro países europeus em que a mesma se encontra na dependência do Ministério da Defesa Nacional (Dinamarca, Eslovénia, Irlanda e Suécia). No terceiro capítulo é analisada a estrutura do MDN após a recente publicação da nova lei orgânica. No quarto capítulo é estudado o conceito de mudança organizacional, da resistência à mudança, e dos fatores facilitadores ou inibidores dessa mesma mudança apresentada um modelo de integração da estrutura da Autoridade Nacional de Proteção Civil no Ministério da Defesa Nacional, indicando que estrutura da Autoridade Nacional de Proteção Civil se mantém, e que estruturas do Ministério da Defesa Nacional integram e absorvem competências da Autoridade Nacional de Proteção Civil, bem como eventuais ameaças a essa mesma mudança. Por último são apresentadas as conclusões.

## **1. A Proteção Civil em Portugal**

### **a. Antecedentes**

Atualmente, de acordo com o Decreto-Lei nº 75/2007 de 29 de Março, é a “Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) que tem por missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros.”

A Autoridade Nacional de Proteção Civil, na dependência do Ministro da Administração Interna (MAI), por delegação do Primeiro-Ministro, sucedeu em 2006 o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC). (Assembleia da República, 2006).

O Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, na dependência do Ministério da Administração Interna, resultou da fusão em 2003 do Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e da Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF) (Ministério da Administração Interna, 2003). O Serviço Nacional de Proteção Civil surge inicialmente em 1975, através da sua comissão instaladora na dependência do Ministério da Defesa Nacional (MDN) (Ministério da Administração Interna, 1975), para ocupar o vazio legislativo criado na proteção civil nessa época<sup>2</sup>. Em 1980 é aprovada a estrutura orgânica do Serviço Nacional de Proteção Civil na dependência do Primeiro-Ministro, mas delegável em qualquer dos Ministros do Governo (Ministério da Administração Interna, 1980).

### **b. Princípios e Objetivos da Proteção Civil**

São princípios fundamentais da Proteção Civil o “da prioridade, da prevenção, da precaução, da subsidiariedade, da cooperação, da coordenação, da unidade de comando e da informação” (Assembleia da República, 2006).

São objetivos fundamentais da Proteção Civil “prevenir e atenuar os riscos coletivos, socorrer e assistir pessoas em perigo, proteger bens e valores, e apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas acidentadas” (Assembleia da República, 2006).

A missão da Proteção Civil é “a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações

---

<sup>2</sup> Em 25 de Abril de 1974 o regime no poder foi derrubado por um golpe militar, tendo-se extinguido uma série de entidades criadas pelo antigo regime, e revogadas toda uma série de normas legais associadas.

ocorram” (Assembleia da República , 2006).No que diz respeito especificamente às Forças Armadas (FA) é uma das suas missões colaborar em missões de Protecção Civil (Assembleia da República, 2005).

c. O Sistema Nacional

A estrutura de protecção civil organiza-se ao nível nacional, regional (distrital) e municipal. Conforme é definido na Lei de Bases da Protecção Civil (Assembleia da República , 2006) no nível nacional a condução da política de protecção civil é da competência do Governo, que, no respetivo Programa, deve inscrever as principais orientações a adaptar ou a propor naquele domínio. O Primeiro-Ministro é responsável pela direcção da política de protecção civil.

Ao Conselho de Ministros compete: “definir as linhas gerais da política governamental de protecção civil, bem como a sua execução; programar e assegurar os meios destinados à execução da política de protecção civil; declarar a situação de calamidade; em situação de calamidade adoptar as medidas de carácter excepcional destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas atingidas; deliberar sobre a afectação extraordinária dos meios financeiros indispensáveis à aplicação dessas medidas” (Assembleia da República , 2006).

Ao nível regional (distrital) compete ao Comandante Operacional Distrital “declarar a situação de alerta, no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência, precedida da audição, sempre que possível, dos presidentes das câmaras municipais dos municípios abrangidos” (Assembleia da República, 2011).

Ao nível local “compete ao presidente da câmara municipal, no exercício de funções de responsável municipal da política de Protecção Civil, desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as acções de protecção de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas em cada caso” (Assembleia da República , 2006).

Paralelamente e sendo a missão da Protecção Civil transversal a todas entidades públicas além do estado e do poder local, é fundamental uma articulação entre todos existindo para isso o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS). O Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro “é o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de protecção civil actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional” (Assembleia da República , 2006).

A entidade que tem por obrigação supervisionar o correto funcionamento deste sistema é a Autoridade Nacional de Protecção Civil.

(1) Autoridade Nacional de Protecção Civil

A Autoridade Nacional de Protecção Civil tem por missão “planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações, e de superintendência da atividade dos bombeiros” (Ministério da Administração Interna, 2007).

A sua atividade compreende quatro grandes grupos de ação em matéria, a da previsão e gestão de riscos, a do planeamento e emergência, a da protecção e socorro, e a dos bombeiros.

No âmbito da previsão e gestão de riscos “promover o levantamento, previsão e avaliação dos riscos colectivos de origem natural ou tecnológica e o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro; organizar um sistema nacional de alerta e aviso; contribuir para a construção, coordenação e eficácia dos números nacionais de emergência e das estruturas de gestão e despacho de informação e de meios; proceder à regulamentação, licenciamento e fiscalização no âmbito da segurança contra incêndios” (Ministério da Administração Interna, 2007).

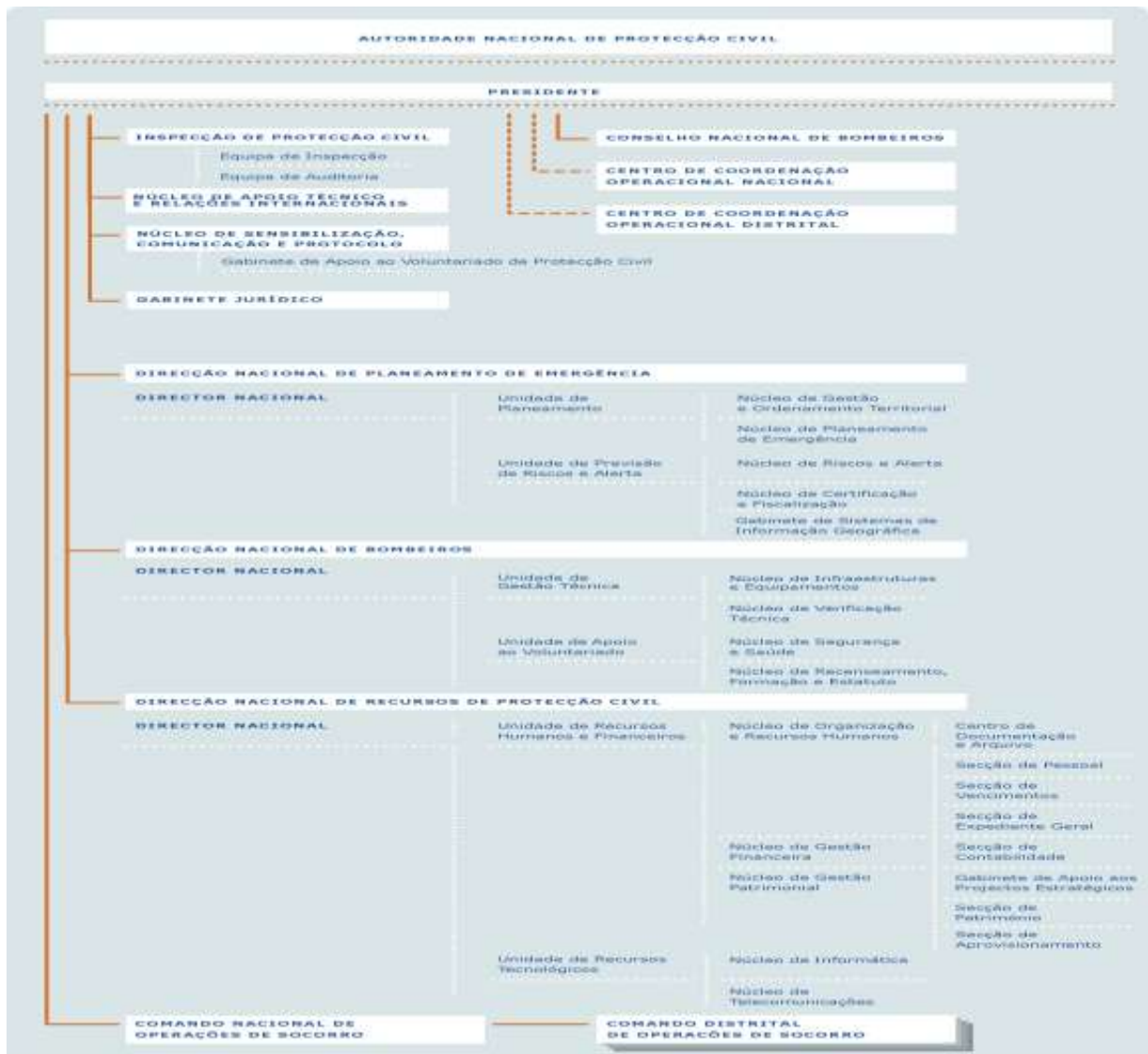
Em matéria de planeamento de emergência “contribuir para a definição da política nacional de planeamento de emergência, elaborar directrizes gerais, promover a elaboração de estudos e planos de emergência e facultar apoio técnico e emitir parecer sobre a sua elaboração por entidades sectoriais; assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento de emergência, nomeadamente nas áreas dos transportes, da energia, da agricultura, pescas e alimentação, da indústria e das comunicações, a fim de que, em situação de acidente grave ou catástrofe, se garanta a continuidade da acção governativa, a protecção das populações e a salvaguarda do património nacional” (Ministério da Administração Interna, 2007).

No âmbito da atividade de protecção e socorro “garantir a continuidade orgânica e territorial do sistema de comando de operações de socorro; acompanhar todas as operações de protecção e socorro, no âmbito local e regional autónomo, prevendo a necessidade de intervenção de meios distritais ou nacionais; planear e garantir a utilização, nos termos da lei, dos meios públicos e privados disponíveis para fazer face a situações de acidente grave ou catástrofe; assegurar a coordenação horizontal de todos os agentes de protecção civil e as demais estruturas e serviços públicos com

intervenção ou responsabilidade de protecção e socorro” (Ministério da Administração Interna, 2007).

No âmbito das atividades dos bombeiros “orientar, coordenar e fiscalizar a actividade dos corpos de bombeiros; promover e incentivar a participação das populações no voluntariado e todas as formas de auxílio na missão das associações humanitárias de bombeiros e dos corpos de bombeiros; assegurar a realização de formação pessoal e profissional dos bombeiros portugueses e promover o aperfeiçoamento operacional do pessoal dos corpos de bombeiros; assegurar a prevenção sanitária, a higiene e a segurança do pessoal dos corpos de bombeiros bem como a investigação de acidentes em ações de socorro” (Ministério da Administração Interna, 2007).

Está organizada da seguinte forma:



Autoridade Nacional de Protecção Civil, 2012.

Fig.1 - Organograma da ANPC

(2) Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro

O Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, “é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de protecção civil actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional. Visa responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe. O princípio do comando único assenta nas duas dimensões do Sistema, a da coordenação institucional e a do comando operacional.” (Ministério da Administração Interna, 2006).

A coordenação institucional é assegurada pelos centros de coordenação operacional, a nível nacional e a nível de cada distrito, que integram representantes das entidades cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto, e são responsáveis pela gestão da participação operacional de cada força ou serviço nas operações de socorro a desencadear.

O Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) “assegura que todas as entidades e instituições de âmbito nacional imprescindíveis às operações de protecção e socorro, emergência e assistência previsíveis ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto.” (Autoridade Nacional de Protecção Civil, 2011)

Estão representadas no Centro de Coordenação Operacional Nacional as seguintes entidades: “Autoridade Nacional de Protecção Civil; Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Instituto Nacional de Emergência Médica; Instituto de Meteorologia; Autoridade Florestal Nacional; outras entidades que cada ocorrência em concreto venha a justificar; um elemento das Forças Armadas desde que estejam empenhados nas operações de protecção e socorro, emergência e assistência meios humanos e materiais a estas solicitados.” (Ministério da Administração Interna, 2006)

O Centro de Coordenação Operacional Nacional é coordenado pelo presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil, podendo este fazer-se substituir pelo comandante operacional nacional da Autoridade Nacional de Protecção Civil. (Ministério da Administração Interna, 2006)

São atribuições do Centro de Coordenação Operacional Nacional: “integrar, monitorizar e avaliar toda a actividade operacional quando em situação de acidente

grave ou catástrofe; assegurar a ligação operacional e a articulação nacional com os agentes de protecção civil e outras estruturas operacionais no âmbito do planeamento, assistência, intervenção e apoio técnico ou científico nas áreas do socorro e emergência; garantir que as entidades e instituições integrantes do Centro de Coordenação Operacional Nacional acionam, no âmbito da sua estrutura hierárquica, os meios necessários ao desenvolvimento das operações bem como os meios de reforço; assegurar o fluxo permanente da informação estratégica com os serviços de protecção civil das Regiões Autónomas, nomeadamente na iminência ou em caso de acidente grave ou catástrofe; difundir comunicados e avisos às populações e às entidades e instituições, incluindo os órgãos de comunicação social; assegurar o desencadeamento das acções consequentes às declarações das situações de alerta, de contingência e de calamidade.” (Ministério da Administração Interna, 2006)

Os Centros de Coordenação Operacional Distrital asseguram que todas as entidades e instituições de âmbito distrital imprescindíveis às operações de protecção e socorro, emergência e assistência previsíveis ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto. (Autoridade Nacional de Protecção Civil, 2011)

Estão representadas nos Centros de Coordenação Operacional Distrital as mesmas entidades representadas no Centro de Coordenação Operacional Nacional. (Ministério da Administração Interna, 2006)

Os Centros de Coordenação Operacional Distrital são coordenados pelos comandantes operacionais distritais da Autoridade Nacional de Protecção Civil e garantem uma avaliação distrital e infra distrital em articulação com as entidades políticas e administrativas de âmbito municipal.

São atribuições dos Centros de Coordenação Operacional Distrital: “integrar, monitorizar e avaliar toda a actividade operacional quando em situação de acidente grave ou catástrofe; assegurar a ligação operacional e a articulação distrital com os agentes de protecção civil e outras estruturas operacionais no âmbito do planeamento, assistência, intervenção e apoio técnico ou científico nas áreas do socorro e emergência; garantir que as entidades e instituições integrantes do Centro de Coordenação Operacional Distrital accionam, no âmbito da sua estrutura hierárquica e ao nível do escalão distrital, os meios necessários ao desenvolvimento das acções; difundir comunicados e avisos às populações e às entidades e instituições, incluindo

os órgãos de comunicação social; avaliar a situação e propor ao Comandante Operacional Distrital medidas no âmbito da solicitação de ajuda nacional.

### (3) Comando Nacional de Operações de Socorro

O Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS) é a estrutura operacional da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Compreende um Comando Nacional de Operações de Socorro e 18 Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS) na sua dependência direta. O Comando Nacional é constituído por um Comandante Nacional, um Segundo Comandante Nacional, três Adjuntos nacionais e restante pessoal. Os 18 Comandos Distritais, distribuídos pelas 18 sedes de distrito do território continental, são constituídos por um Comandante Distrital, um Segundo Comandante Distrital, restante pessoal e em 10 desses comandos distritais ainda existe um Adjunto distrital.

Em cada Comando Nacional ou Distrital existe uma sala de operações guardada 24 horas por dia, 365 dias por ano, que monitoriza e coordena toda a atividade de Proteção Civil no território, assumindo o comando das operações sempre que adequado. O Comando Nacional de Operações de Socorro pode ainda dispor, conjuntamente, de células de gestão de meios aéreos e de comunicações.

São competências do Comando Nacional de Operações de Socorro, “garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil integrantes do sistema de proteção e socorro; coordenar operacionalmente os comandos distritais de operações de socorro; assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos ou a envolver requeiram a sua intervenção; promover a análise das ocorrências e determinar as ações e os meios adequados à sua gestão; assegurar a coordenação e a direção estratégica das operações de socorro; acompanhar em permanência a situação operacional no domínio das entidades integrantes do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; apoiar técnica e operacionalmente o Governo; preparar diretivas e normas operacionais e difundí-las aos escalões inferiores para planeamento ou execução; propor os dispositivos nacionais, os planos de afetação de meios, as políticas de gestão de recursos humanos e as ordens de operações.” (Ministério da Administração Interna, 2006)

O Comando Operacional Nacional e os Comandos Operacionais Distritais não têm o comando operacional das diversas corporações de bombeiros. Cada corporação

de bombeiros a nível local, como agente de proteção civil que é, tem a responsabilidade de atuar e intervir nas operações de proteção e socorro, sob coordenação do Comando Distrital de Operações de Socorro se necessário, mas sob comando operacional da respetiva estrutura de comando do corpo de bombeiros. No entanto a nível nacional existe um corpo de bombeiros sob o comando operacional do Comandante Operacional Nacional da Autoridade Nacional de Proteção Civil, designado por Força Especial de Bombeiros Canarinhos (FEB).

A Força Especial de Bombeiros Canarinhos é uma força especial de proteção civil, dotada de estrutura e comando próprio, organizada e inserida no dispositivo operacional da Autoridade Nacional de Proteção Civil, criada ao abrigo do disposto no artigo 19º do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

Tem como missão responder, com elevado grau de prontidão, às solicitações de carácter emergente de proteção e socorro, a ações de prevenção e combate em cenários de incêndios, acidentes graves e catástrofes em qualquer local no território nacional ou fora do país e em outras missões do âmbito da Proteção Civil; ministrar formação especializada nas valências em que venha a estar credenciada pela Escola Nacional de Bombeiros (ENB). (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Força Especial de Bombeiros Canarinhos é constituída atualmente por “três companhias e sete subunidades de escalão (Grupo), e conta atualmente com um efetivo global de 259 bombeiros. O Comando da Força Especial de Bombeiros Canarinhos integra um Comandante, um Segundo Comandante, um Adjunto de operações, um Adjunto de planeamento, um Adjunto administrativo e logístico e três Comandantes de Companhia. O Segundo Comandante é, por inerência e em acumulação, o Comandante de uma das Companhias. Possui uma Unidade de Apoio Administrativo e Logístico que assegura o respetivo apoio administrativo e logístico ao Comando. O Estado-Maior é um órgão de apoio e aconselhamento ao Comandante da Força Especial de Bombeiros, que integra o Segundo Comandante, o Adjunto de operações, o Adjunto de planeamento, o Adjunto administrativo e logístico e o Coordenador da Unidade de Apoio”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Companhia é a unidade operacional da Força Especial de Bombeiros “que integra, no mínimo, dois Grupos e o Comandante de Companhia. O Grupo é a unidade operacional da Companhia que integra, no mínimo, duas Brigadas. Cada Grupo é comandado por um Chefe de Grupo, que responde diretamente perante o

Comandante da Companhia, sem prejuízo da articulação operacional com o Comandante Operacional Distrital (CODIS) respetivo. Assim, cabe ao Comandante do Grupo garantir a disciplina, a formação e a proficiência do desempenho do seu Grupo, cabendo ao CODIS garantir o apoio logístico e o controle operacional do Grupo que lhe está atribuído quando em apoio direto. A Brigada é a unidade operacional do Grupo que integra duas ou três Equipas e é comandada por um Chefe de Brigada, que acumula as funções de chefe de uma das Equipas. A organização da subunidade de escalão "Grupo" tem como base um conceito modular, multidisciplinar, de cinco bombeiros, designada por Equipa, sendo que um de entre eles desempenha a função de Chefe de Equipa. Pretende-se assim que, em cada uma das Equipas, para além da formação de base, cada um dos elementos seja altamente qualificado em áreas específicas de intervenção". (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Força Especial de Bombeiros Canarinhos encontra-se sedada em sete distritos: Guarda, Castelo Branco, Santarém, Portalegre, Évora, Setúbal e Beja.

Este modelo de organização flexível e de fácil adaptação ao tipo de missão atribuída permite garantir uma maior capacidade de resposta qualificada nas áreas onde se encontram localizados, sem prejuízo de mobilização para outro tipo de missão em qualquer zona do território nacional. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Força Especial de Bombeiros Canarinhos tem na sua estrutura nove grupos com valências muito específicas e especializadas nomeadamente, o Grupo de Recuperadores-Salvadores, o Grupo de Resgate em Montanha, a Brigada de Apoio Logístico, o Grupo de Resposta Internacional, a Brigada de Salvamento Aquático, as Equipas de Posto de Comando Operacional de Reserva Nacional, as Equipas de Reconhecimento e Avaliação da Situação, as Equipas de Análise e Uso do Fogo, e os Operadores de Telecomunicações de Emergência.

Os Recuperadores-Salvadores (RS) "integram um Grupo específico na direta dependência do Comandante da Força Especial de Bombeiros, distribuído pelas Bases de Helicópteros de Serviço Permanente (BHSP), definidas superiormente. Ao Grupo de Recuperadores-Salvadores compete a execução de missões de busca e salvamento em ambiente aquático e terrestre. Tem como missão, responder com elevado grau de prontidão às solicitações de busca e salvamento que requeiram a intervenção de um meio aéreo dotado das necessárias qualificações; participar em ações de prevenção no

âmbito da proteção civil; participar em outras ações para as quais estejam tecnicamente preparados e se enquadrem nos fins específicos das missões atribuídas à Força Especial de Bombeiros. Cada Base de Helicópteros de Serviço Permanente dispõe do seguinte efetivo: um Verificador Técnico, um Adjunto do Verificador Técnico e quatro Recuperadores-Salvadores. O Verificador Técnico é equiparado a Chefe de Brigada para efeitos hierárquicos e funcionais, enquanto o adjunto é equiparado, para os mesmos efeitos, a Chefe de Equipa”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

O Grupo de Resgate em Montanha “organiza-se de forma modular, dispondo de uma estrutura própria e específica, competindo-lhe a execução de missões de proteção e socorro no âmbito do salvamento em montanha com ou sem ambiente de neve. Encontra-se distribuído pelas Bases Permanentes da Força Especial de Bombeiros inerentes aos distritos da Guarda e Castelo Branco. Desenvolve a sua missão na área definida no Plano de Operações Nacional da Serra da Estrela, no entanto o Grupo de Resgate em Montanha pode ser mobilizado para outras áreas de intervenção por indicação do Comandante Operacional Nacional ou imposição que decorra da ativação de planos e diretivas nacionais. O Grupo de Resgate em Montanha pode prosseguir as suas atribuições fora do território continental, quando mandatado legalmente para esse efeito. É constituído por um Chefe de Grupo, dois Chefes de Brigada, dois Chefes de Equipa e um número de Bombeiros adequado às necessidades inerentes à vertente operacional”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Brigada de Apoio Logístico da Força Especial de Bombeiros “foi criada para colaborar e apoiar as tarefas de âmbito logístico da Célula de Logística do Comando Nacional de Operações de Socorro. A Brigada é constituída por um Chefe de Brigada, um Chefe de Equipa e nove Bombeiros, sendo constituída maioritariamente por elementos do Grupo de Santarém”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

Ao Grupo de Resposta Internacional compete “executar missões internacionais de proteção e socorro ou ajuda humanitária, podendo intervir integrado em forças conjuntas ou combinadas, em simultâneo com outros agentes de proteção civil, ou de forma destacada, como força de reação rápida. O Grupo organiza-se de forma modular, dispondo de uma estrutura própria e específica, integrando 22 elementos, de entre o efetivo territorial da Força Especial de Bombeiros, com competências e qualificações técnicas específicas”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Brigada de Salvamento Aquático realiza “missões de socorro às populações em caso de inundações, socorro a náufragos e buscas subaquáticas, particularmente no plano de água e subaquático da Barragem do Alqueva. A Brigada é constituída por elementos dos Grupos de Beja e Évora, com formação específica em mergulho e nadadores salvadores, credenciados com a carta de patrão local, que operam duas embarcações de socorro. A Brigada possui equipamento de mergulho para buscas subaquáticas e de nadador salvador para salvamentos no plano de água”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

As Equipas de Posto de Comando Operacional de âmbito nacional “são integradas por elementos da estrutura de Comando e Chefia da Força Especial de Bombeiros, com capacidade para prover todas as células previstas no sistema de gestão das operações”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

As Equipas de Reconhecimento e Avaliação da Situação (ERAS) “caracterizam-se pela sua grande mobilidade e capacidade técnica, garantindo a interligação permanente, têm como principal objetivo dotar o Comando Nacional de Operações de Socorro ou o Comando Distrital de Operações de Socorro, de acordo com o escalão de acionamento, com informação imediata e indispensável ao processo de tomada de decisão da seguinte forma: elaborar um ponto de situação imediato ao Comando Nacional de Operações de Socorro ou ao Comando Distrital de Operações de Socorro, sobre o evento; elaborar um ponto de situação operacional; analisar e avaliar toda a situação, propondo ao Comando Nacional de Operações de Socorro ou ao Comando Distrital de Operações de Socorro, os recursos mais adequados para lidar com a emergência; executar outras missões que lhe sejam determinadas pelo Comando Nacional de Operações de Socorro ou pelo Comando Distrital de Operações de Socorro. As Equipas de Reconhecimento e Avaliação da Situação têm ainda como missão percorrer a zona de intervenção (ZI), por via aérea e/ou terrestre e recolher toda a informação disponível sobre as consequências do evento em causa, nomeadamente no que se refere ao reconhecimento e avaliação de: situações urgentes ou emergentes; locais com maiores danos no edificado; locais com maior número de sinistrados; estabilidade de vertentes; estabilidade e operacionalidade das infraestruturas; núcleos habitacionais isolados; pessoas isoladas; eixos rodoviários de penetração para a zona de intervenção”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

As Equipas de Análise e Uso do Fogo (EAUF) são “coordenadas tecnicamente pela Autoridade Florestal Nacional, e constituídas por três elementos cada, são acionadas e coordenadas operacionalmente pelo Comando Nacional de Operações de Socorro, por iniciativa deste ou perante solicitação do Comando Distrital de Operações de Socorro, estando qualificadas para análise dos fatores condicionantes de progressão e supressão do fogo, identificação e aplicação das técnicas mais adequadas à extinção do fogo incluindo, quando devidamente identificadas e credenciadas, recorrer a manobras de fogo tático”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012)

Os Operadores de Telecomunicações de Emergência (OTE) “têm por missão reforçar as Salas de Operações e Comunicações dos Comandos Distritais de Operações de Socorro e do Comando Nacional de Operações de Socorro em situações de Alerta Amarelo e de nível superior e reforçar os Veículos de Comando e Comunicações da Autoridade Nacional de Proteção Civil em teatros de operações”. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A origem da Força Especial de Bombeiros remonta a 2005, “tendo na sua base a aplicação de uma estratégia de combate aos incêndios florestais que conta com a participação de helicópteros guarnecidos com Equipas/Brigadas Especiais, com o intuito de combater rapidamente e com grande eficácia os incêndios florestais nascentes, evitando o desenvolvimento de incêndios de grandes proporções.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

Em 2005, “o Governo incumbiu o então Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) de constituir e formar um conjunto de bombeiros especializados em combate a incêndios florestais nascentes e em operações combinadas por meio de helicópteros, integrando-os em equipas denominadas operacionalmente por "Canarinhos". Foi ainda determinado que, fora do período considerado de maior incidência de incêndios florestais, estas equipas fossem envolvidas em ações de formação e/ou prevenção de acordo com diretivas a publicar.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

Assim, “o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil reforçou o Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Florestais, preparando seis equipas helitransportadas, com 14 elementos cada, num total de 84 bombeiros.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

“Em 2006, foi decidido manter estas equipas helitransportadas, na sequência dos bons resultados obtidos, tendo o Governo determinado que se iniciasse a

formação de uma Primeira Companhia Especial de Bombeiros, a manter, numa primeira fase em 2007, nos distritos de Guarda, Castelo Branco, Santarém e Portalegre.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Primeira Companhia da Força Especial de Bombeiros, “terminada a fase inicial da sua formação individual e coletiva, iniciou a sua atividade operacional a 25 de Maio de 2007, nos Distritos a que ficou adstrita, tendo iniciado, em Janeiro de 2008, a fase de preparação e qualificação para a intervenção em diferentes tipos de ocorrências de proteção civil.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

“Em 2008 é decidido promover o alargamento territorial desta força, constituindo uma Segunda Companhia nos distritos de Évora, Beja e Setúbal. A 23 de Abril de 2008 é formalmente apresentada a Segunda Companhia Especial de Bombeiros, após um período de formação e especialização nas técnicas de combate a incêndios florestais.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

“Em 2009, opera-se uma reorganização da estrutura operacional da FEB que passa a ser composta por um batalhão, constituído por três companhias. A Primeira Companhia passa a englobar os Distritos de Guarda e Castelo Branco, a Segunda Companhia é constituída pelos Distritos de Beja, Évora e Setúbal e a Terceira Companhia pelos Distritos de Santarém e Portalegre. Ainda neste ano são integrados na Força Especial de Bombeiros, os Recuperadores–Salvadores que prestavam serviço nas Bases de Helicópteros de Serviço Permanente de Santa Comba Dão e Loulé, tendo sido criado o Grupo de Recuperadores–Salvadores da Força Especial de Bombeiros, que contemplou um reforço do efetivo, perfazendo atualmente um efetivo de 12 elementos.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

Existe em Portugal um estabelecimento de ensino especialmente dedicado à formação de e dos bombeiros, a Escola Nacional de Bombeiros (ENB). Fundada em 1995, a Escola Nacional de Bombeiro é uma entidade privada sem fins lucrativos e pessoa coletiva de utilidade pública. Tem como associados a Autoridade Nacional de Proteção Civil e a Liga dos Bombeiros Portugueses. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

É através da Escola Nacional de Bombeiros que todos os bombeiros adquirem os conhecimentos e as especializações indispensáveis ao exercício da sua profissão. A Escola Nacional de Bombeiros é reconhecida como autoridade pedagógica na formação técnica dos bombeiros portugueses. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

“Na génese da Escola Nacional de Bombeiros está o nascimento do já extinto Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), instituído com o objetivo prioritário da criação de uma «escola

nacional do fogo» projeto que veio a desenvolver com o propósito de dar resposta a uma necessidade que se fazia sentir, a formação programada e certificada para os bombeiros portugueses. Entre 1982 e 1987 foram esboçadas algumas tentativas isoladas, até que no final de 1987, o SNB adquiriu a Quinta do Anjinho, em Sintra, onde começaram a ser ministrados os primeiros cursos.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

A Escola Nacional de Bombeiros tem como objetivo “formar, simultaneamente, bombeiros e cidadãos capazes de responder eficazmente, na vertente técnica e humanista, aos riscos emergentes da sociedade atual. Compete-lhe nomeadamente, a formação dos bombeiros e demais agentes de proteção civil; a formação dos cidadãos na vertente de autoproteção; a elaboração de estudos, promoção de investigação aplicada e prestação de serviços; a edição de suportes informativos e formativos.” (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011)

## **Síntese do capítulo 1**

A Proteção Civil em Portugal assenta numa estrutura organizada a três níveis Nacional, Regional e Local. A entidade com a maior competência e responsabilidade na Proteção Civil é o Primeiro-Ministro.

A Autoridade Nacional de Proteção Civil, a quem compete coordenar as atividades de prevenção e socorro da população em geral, encontra-se na dependência do Ministro da Administração Interna e é resultado da junção dos anteriores Serviço Nacional de Bombeiros e Serviço Nacional de Proteção Civil.

Junto da Autoridade Nacional de Proteção Civil funcionam centros de coordenação ao nível nacional e distrital onde estão representadas diversas entidades de modo a dar apoio em situações de emergência mais graves e de maior abrangência.

A Proteção Civil não é apenas uma atividade de bombeiros, sendo fundamental a intervenção de outras entidades como por exemplo as forças de segurança e os serviços de emergência médica, entre outros. Para agrupar todos estes intervenientes, designados Agentes de Proteção Civil, foi criado um Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) onde ficaram definidos os deveres de cada um, quem é responsável por quê e a quem compete a coordenação de todos respeitando as competências de cada um.

A Autoridade Nacional de Proteção Civil, através da sua estrutura de comando nacional e distrital, coordena a ação dos diversos corpos de bombeiros nas suas ações de Proteção Civil mas não os comanda diretamente. No entanto, o Comandante Operacional Nacional tem sob o seu comando a Força Especial de Bombeiros, corpo operacional com aproximadamente 260

elementos, distribuído por nove distritos, com diversas valências no âmbito das atividades de Proteção Civil incluindo o combate a incêndios florestais.

## **2. A Proteção Civil na Europa e inserida na estrutura da Defesa**

A União Europeia em 2009 efetuou um estudo sobre a prevenção de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. Segundo esse estudo “entre 1990 e 2007, assistiu-se na União Europeia a um aumento acentuado do número e gravidade das catástrofes tanto naturais como provocadas pelo homem, com um aumento particularmente significativo das primeiras. Prevê-se que a perda de vidas humanas, a destruição de infraestruturas económicas e sociais e a degradação de ecossistemas já fragilizados se agravem à medida que as alterações climáticas resultem num aumento da frequência e magnitude de fenómenos meteorológicos extremos, como vagas de calor, tempestades e forte pluviosidade”. (Comissão das Comunidades Europeias, 2009)

A União Europeia procura reduzir o impacto das catástrofes mediante “o desenvolvimento, a todos os níveis de governo, de políticas de prevenção de catástrofes baseadas no conhecimento; o estabelecimento de ligações entre os intervenientes e as políticas relevantes em todo o ciclo de gestão das catástrofes; a melhoria da eficácia dos instrumentos políticos existentes no que diz respeito à prevenção de catástrofes.” (Comissão das Comunidades Europeias, 2009). Atualmente o *comprehensive approach*<sup>3</sup> é cada vez mais usado e incentivado pela União Europeia como o método preferencial na abordagem dos diversos assuntos de Proteção Civil. (Comissão Europeia, 2011)

Foi criado e implementado um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia com o objetivo final de permitir a cooperação em missões de proteção e socorro em situações de acidente ou desastre de dimensões graves. Este mecanismo tem quatro ferramentas ou pilares, o Centro de Informação e Monitorização (*Monitoring and Information Centre*), o Sistema Comum de Informação e Emergência (*Common Emergency and Information System*), o Programa de Treino (*Training Programme*) e, os Módulos de Proteção Civil (*Civil Protection Modules*). Atualmente participam neste mecanismo 32 países (27 da União Europeia, a Croácia, a Macedónia, a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega).

O Centro de Informação e Monitorização é o “coração do sistema” sendo operado permanentemente, de forma contínua, em Bruxelas junto da Comissão Europeia, disponibilizando aos países o acesso a uma plataforma com a informação de quais os meios humanos e materiais de Proteção Civil disponíveis nos diversos países membros. Qualquer país

---

<sup>3</sup> O *comprehensive approach* é um conceito recentemente adotado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, 2012) onde considera fundamental que no decorrer das suas atividades as forças e estruturas militares trabalhem de uma forma muito mais próxima da comunidade civil, quer seja ao nível político quer seja no terreno. A União Europeia ao nível da proteção civil adaptou o conceito para que todos os intervenientes em missões de proteção e socorro trabalhem de uma forma mais próxima e coordenada a todos os níveis. (Comissão Europeia, 2011)

da União Europeia ou outro, que tenha sido afetado por um acidente grave ou catástrofe pode através desta plataforma solicitar apoio específico de meios, uma vez que o sistema funciona em rede com todos os comandos nacionais de proteção civil dos países. Esta plataforma também disponibiliza informação detalhada e atualizada sobre emergências que estejam a ocorrer. (Comissão Europeia, 2011)

O Sistema Comum de Informação e Emergência é uma aplicação de notificações a alertas *online*, com o objetivo de facilitar as comunicações de emergência entre Estados. Permite enviar e receber alertas, detalhar assistência necessária, disponibilizar assistência e apoio, e acompanhar o desenvolvimento da emergência. (Comissão Europeia, 2011)

O Programa de Treino foi implementado por forma a melhorar a coordenação nas missões da proteção e socorro da Proteção Civil, assegurando a compatibilidade e a complementaridade entre as diversas equipas de socorro dos diversos Estados membros. Permite uma partilha de conhecimentos, experiências e boas práticas entre equipas contribuindo assim para uma melhoria significativa nas competências técnicas das diversas equipas de socorro. (Comissão Europeia, 2011)

Os Módulos de Proteção Civil são diversos recursos disponibilizados pelos diversos Estados membros de forma voluntária. Consistem em unidades operacionais nacionais ou multinacionais, normalmente altamente especializadas, quer em material quer em pessoal nas mais diversas valências, tais como a busca e salvamento, o combate aéreo a fogos florestais ou a bombagem de alto rendimento. (Comissão Europeia, 2011)

Nos últimos anos a União Europeia implementou uma série de programas na vertente da Proteção Civil com o objetivo de apoiar os Estados membros nas suas políticas internas de proteção às populações, aos bens e ao ambiente no caso de um acidente ou desastre, bem como incentivar a partilha de informação, partilha de experiências e mutuo apoio entre Estados.

Os programas implementados foram de divulgação e informação pública; de maximização das lições aprendidas ao nível da União Europeia em caso de acidente com especial ênfase na partilha de informação sensível e reservada; de apoio psicológico e social; da análise e gestão do risco; da segurança de grupos vulneráveis; de metodologias de análise e avaliação; de monitorização de projetos e, de prevenção de incêndios florestais.

No programa de divulgação e informação pública foram desenvolvidos projetos e estudos para identificar formas mais eficientes de consciencialização da população para o risco e aumentar as medidas de autoproteção da população. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de maximização das lições aprendidas ao nível da União Europeia em caso de acidente com especial ênfase na partilha de informação sensível e reservada, foram

analisadas diversas formas de partilha de informação classificada para o evento de acidentes na sequência de ataques terroristas e outros que requeiram sigilo na informação constante das respetivas lições aprendidas. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de apoio psicológico e social foi implementada a partilha do conhecimento e experiencia nas boas práticas em matéria de apoio psicológico e social, após um acidente ou catástrofe, no apoio psicológico aos prestadores de socorro após a ocorrência e, no apoio psicológico e social a grupos de vítimas de múltipla nacionalidade. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de análise e gestão do risco foram desenvolvidas metodologias de análise e gestão de risco em três tipos de catástrofes ou acidentes graves: incêndios florestais; cheias e epidemias. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de segurança de grupos vulneráveis foram analisadas as melhores práticas relativas à segurança de grupos vulneráveis a catástrofes graves, como por exemplo condições climáticas perigosas em virtude de eventos meteorológicos extremos. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de metodologias de análise e avaliação foram desenvolvidas linhas orientadas específicas a definir qual a metodologia de análise a utilizar para cada grupo-tipo de acidente ou desastre. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de monitorização de projetos foram programas e planeados planos de monitorização para os projetos de informação e divulgação pública, apoio psicológico e social, medicina de acidente e, planos globais de contingência. (Comissão Europeia, 2011)

No programa de prevenção de incêndios florestais foram divulgadas, ao nível dos Estados membros, as melhores práticas nacionais na prevenção e combate aos incêndios florestais. (Comissão Europeia, 2011)

Paralelamente com esta atividade mais comum de Proteção Civil a União Europeia desenvolve outras ações no mesmo âmbito de cooperação e colaboração mas em acidentes ou incidentes de poluição marinha.

Essas ações de tem como objetivo apoiar e complementar os esforços de cada Estado membro, contribuir para a melhoria das capacidades de resposta dos Estados membros em caso de acidente ou incidente, melhorar as condições de assistência e cooperação mútua e, promover a cooperação entre os Estados membros de modo a aplicar o princípio base de poluidor pagador em caso de acidente ou incidente.

Na Europa, analisados os sistemas de proteção civil de 30 países (27 da União Europeia, Luxemburgo, Liechtenstein e Noruega), verifica-se que 18 dependem do Ministério da Administração Interna, quatro do Conselho de Ministros, dois do Ministro da Justiça (MJ), um

do Primeiro-Ministro, um do Ministro da Presidência e quatro do Ministério da Defesa Nacional, nomeadamente: Dinamarca, Eslovénia, Irlanda e Suécia (Comissão Europeia, 2011). Nos Estados Unidos da América a Proteção Civil está na dependência do “*U.S. Department of Homeland Security*”<sup>4</sup>, no Canadá o respetivo sistema de Proteção Civil está na dependência do “*Public Safety Minister*” (Public Safety Canada, 2011), ambas entidades com responsabilidades semelhantes ao Ministério da Administração Interna em Portugal.

#### a. Dinamarca

Em termos políticos e administrativos a Dinamarca está organizada em dois níveis. Num primeiro nível o Estado e num segundo nível as Regiões e Municípios. Entre as regiões e os municípios não existe nenhuma relação hierárquica uma vez que cada uma das entidades tem missões e responsabilidades distintas. (Comissão Europeia, 2011)

A estrutura de Proteção Civil (PC) reflete a estrutura geral do Estado estando organizada em três níveis, central, regional (num total de 5 regiões) e local (num total de 98 municípios).

No nível central, os diversos ministérios são responsáveis, dentro da sua respetiva área de administração, por planear e tomar as devidas medidas de proteção. O ministro da defesa é responsável por coordenar o planeamento de Proteção Civil, implementação das medidas necessárias, e assegurar a supervisão geral da atividade de Proteção Civil.

A Agência Dinamarquesa de Gestão de Emergência (*Beredskabsstyrelsen*) encontra-se na dependência do ministro da defesa, tendo por missão executar a referida coordenação e supervisão, gerir os centros de resposta de emergência e, supervisionar a prontidão de todo o sistema de Proteção Civil, a todos os níveis. Esta agência tem a direção de todas as ações de combate a incêndios, e a supervisão na elaboração dos diversos planos de emergência, nos diversos níveis. Os planos de emergências para acidentes químicos e nucleares são também da competência desta agência. (Comissão Europeia, 2011)

A Agência Dinamarquesa de Gestão de Emergência (ADGE) está organizada em quatro áreas: Operacional; Recursos Humanos e Formação; Planeamento de Emergência; Prevenção.

A área operacional, como o seu próprio nome indica, é responsável pela atividade operacional em termos de incêndios, pelo funcionamento do centro de resposta de emergência nacional, pela investigação e análise de substâncias perigosas incluindo agentes químicos e explosivos.

---

<sup>4</sup> Nos EUA compete á F.E.M.A. (*Federal Emergency Management Agency*) a coordenação das atividades de Proteção Civil.

A área de recursos humanos e formação é responsável pelo planeamento e condução das diversas ações de formação internas ou externas, em colaboração com outras entidades como por exemplo as universidades, pelo recrutamento e seleção do pessoal, pelo apoio à formação nos diversos níveis da Proteção Civil e pela cooperação com outras entidades nacionais e estrangeiras de Proteção Civil.

A área do planeamento de emergência é responsável pela elaboração dos diversos planos de emergência, e pela supervisão do planeamento de emergência das restantes entidades governamentais, regionais, municipais e privadas.

A área da prevenção é responsável pela prevenção de incêndios e explosões, e pela supervisão, aconselhamento, inspeção e desenvolvimento das diversas leis e regulamentos nacionais no âmbito técnico e de comportamento relativo à prevenção de incêndios e explosões.

Operacionalmente, em termos de Proteção Civil, existe um centro de emergência nacional e cinco regionais, todos na dependência da Agência Dinamarquesa de Gestão de Emergência.

O centro nacional atua só em casos de crise ou catástrofe grave. Existe, junto desse centro, uma comissão de coordenação ao nível de comando e controle dos diversos agentes de Proteção Civil tais como defesa, polícia e outras entidades.

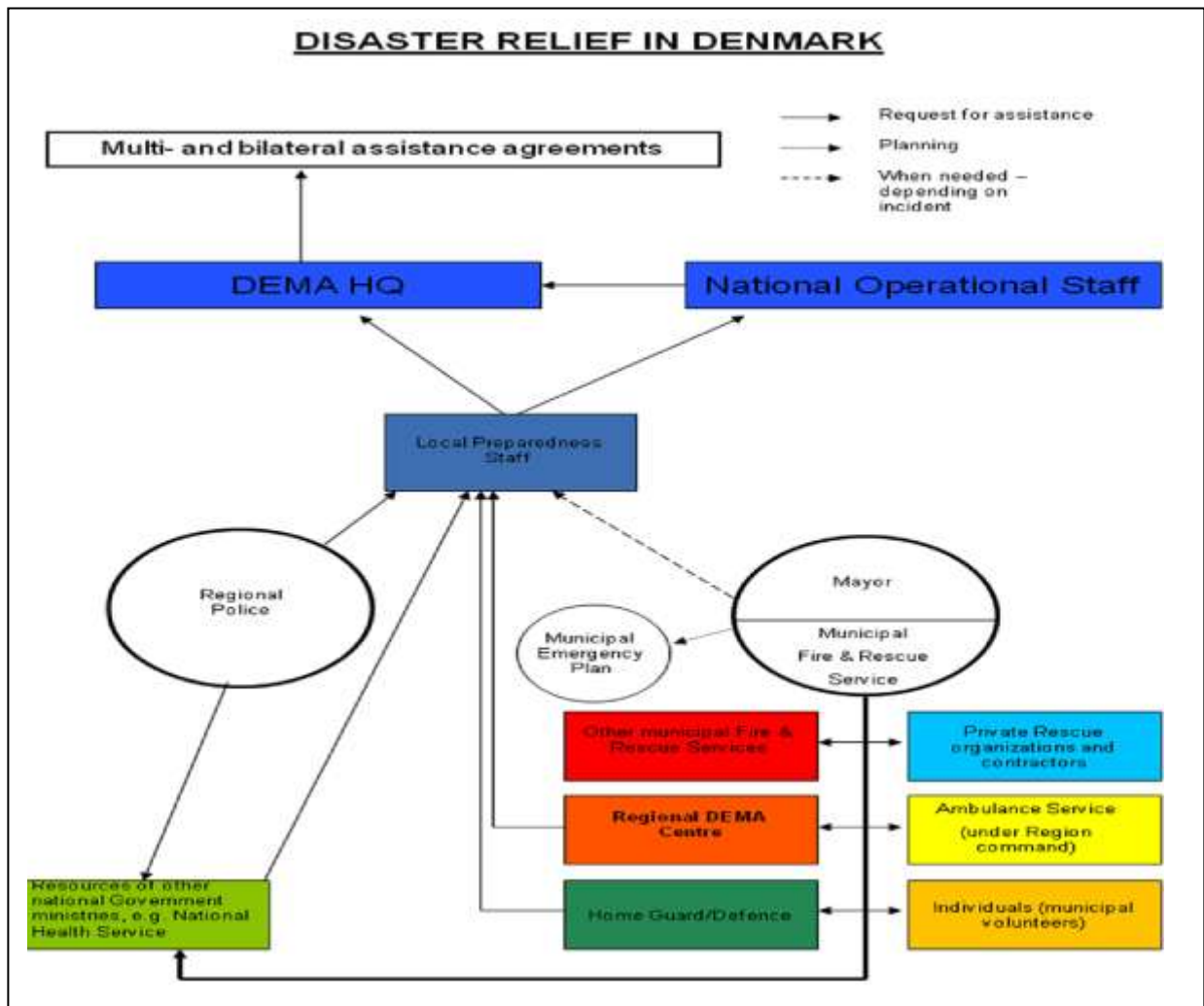
Os centros regionais prestam assistência à Proteção Civil municipal na sua ação sempre que a dimensão do acidente ou incidente o justifique. É nestes mesmos centros que se efetua a coordenação dos diversos agentes de Proteção Civil, como por exemplo a polícia ou outras entidades, para situações de maior gravidade.

A Proteção Civil municipal tem a responsabilidade de intervir e deve ter a respetiva capacidade de o fazer em situações de emergência, tais como realojamentos, cheias, etc., e de elaborar os respetivos planos de emergência e análises de risco.

A Agência Dinamarquesa de Gestão de Emergência também é a entidade que em termos de planeamento civil de emergência coordena a atividade dos diversos ministérios.

O objetivo geral da Proteção Civil na Dinamarca é manter o funcionamento da sociedade durante uma crise ou guerra e apoiar na defesa do país. (Comissão Europeia, 2011)

Ao nível do planeamento de emergência os respetivos planos são elaborados para acidentes ou desastres que possam provocar um impacto negativo sério em funções críticas da sociedade. São fatores fundamentais a coordenação no planeamento, a avaliação contínua das vulnerabilidades e a cooperação internacional. (Comissão Europeia, 2011)



Comissão Europeia, 2011

Fig.2 - Organograma da Proteção Civil na Dinamarca

b. Eslovénia

Em termos político e administrativos a Eslovénia está organizada em dois níveis, primeiro o Estado e segundo, os Municípios. No entanto encontra-se em fase de preparação a implementação de um novo nível intermédio.

A estrutura de Proteção Civil (PC) reflete a futura estrutura geral do Estado estando organizada em três níveis, central, regional (num total de 18 regiões) e local (num total de 210 municípios).

A Administração para a Proteção Civil (APC) faz parte do ministério da defesa, sendo a autoridade nacional que executa ações de direção técnico-administrativas na área da Proteção Civil. Ao nível governamental, os diversos ministérios são responsáveis, dentro da sua respetiva área de administração, por planear e tomar as devidas medidas de proteção, existindo diversas comissões interministeriais para assuntos que sejam transversais. (Comissão Europeia, 2011)

A Administração para a Proteção Civil tem como missão elaborar o plano nacional para a proteção contra catástrofes naturais; efetuar previsões e análises de risco; organizar e monitorizar o sistema de alerta; dirigir e coordenar medidas de prevenção; elaborar planos nacionais de emergência; planear e executar ações de formação; organizar, equipar e treinar as diversas equipas dos serviços de proteção civil; formação e manutenção de reservistas nacionais. (Comissão Europeia, 2011)

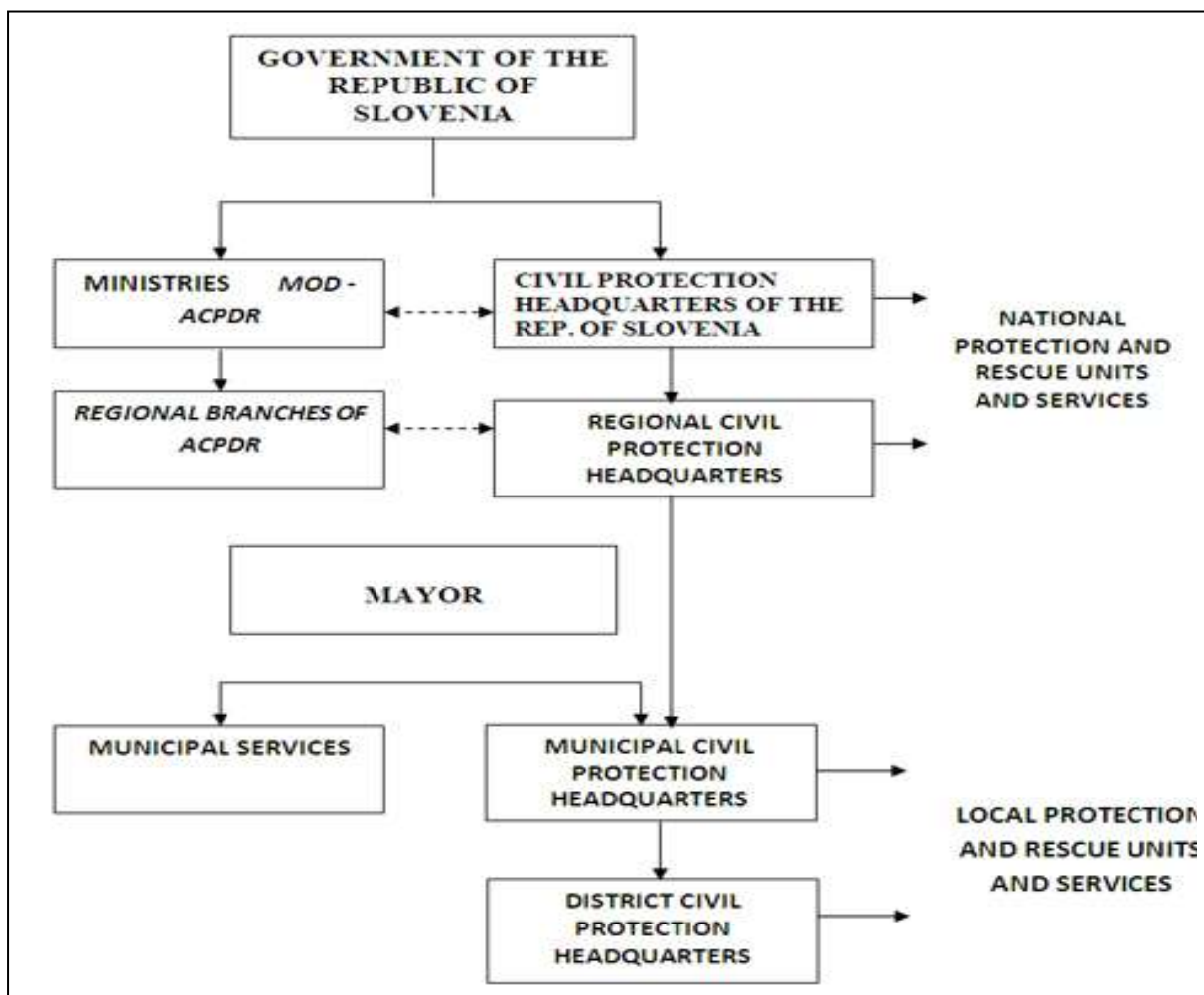
Ao nível local os municípios são responsáveis por gerir e manter um sistema autónomo capaz de efetuar o socorro e auxílio em casos de acidentes naturais e outros, providenciar alertas e avisos de perigo bem como aconselhar a população nas medidas de autoproteção a tomar, determinar a dimensão e o tipo de forças de socorro e proteção para o seu município, adotar planos de emergência e implementar medidas de prevenção contra acidentes naturais ou outros.

Nos diversos níveis existe cooperação dos diversos agentes de Proteção Civil. A Administração para a Proteção Civil organiza, desenvolve e implementa medidas administrativas e operacionais relacionadas com o sistema nacional de gestão de catástrofes. Este sistema de gestão incorpora os serviços de proteção e socorro profissionais e voluntários, organizações de proteção civil e humanitárias bem como instituições de investigação científica.

O planeamento de emergência define medidas de proteção e socorro a serem implementadas no caso de acidente ou catástrofe. Estes planos são elaborados de forma independente para cada tipo de emergência e para cada instituição ou serviço refletindo as

análises de risco efetuadas bem como as vulnerabilidades detetadas. (Comissão Europeia, 2011)

O sistema de proteção civil prevê o apoio das forças armadas em missões de socorro e evacuação bem como no uso de meios aéreos no combate a incêndios florestais



Comissão Europeia, 2011

Fig.3 - Organograma da Proteção Civil na Eslovénia

### c. Irlanda

Em termos políticos e administrativos, a Irlanda está organizada em quatro níveis, sem uma hierarquia específica entre os mesmos.

Ao nível governamental, os diversos ministérios são responsáveis, dentro da sua respetiva área de administração, por planear e tomar as devidas medidas. (Comissão Europeia, 2011)

Nesse mesmo nível, existe uma força tarefa governamental para o planeamento de emergência, chefiada pelo ministro da defesa, responsável por determinar a política, definir

orientações, incluindo a elaboração do guia estratégico para o planeamento de emergência, e superintende e coordena todas as atividades de gestão do planeamento de emergência do governo e das restantes entidades públicas.

No que diz respeito à Proteção Civil existem diversas Agências de Responsabilidade Principal (ARP) designadas pelo governo para responder às grandes emergências, cada uma com as suas responsabilidades e competências definidas claramente. São Agências de Responsabilidade Principal a polícia, os serviços de emergência médica, os bombeiros, etc., mas também dois dos quatro níveis político-administrativos nomeadamente, os conselhos de condado (num total de 29 condados) e os conselhos de grandes cidades (num total de cinco). (Comissão Europeia, 2011)

Cada Agência de Responsabilidade Principal é responsável por, no seu âmbito, efetuar análises de risco, planos de resposta a acidentes ou incidentes e planear e executar exercícios de treino de resposta e socorro.

Não há uma entidade ou autoridade nacional de Proteção Civil, existem oito regiões de Proteção Civil. Por cada região um grupo de coordenação regional faz a gestão de grandes emergências, sendo constituídos por responsáveis de topo de cada Agência de Responsabilidade Principal na região e apoiados por um grupo de trabalho regional para a execução de diversas tarefas de coordenação nas atividades de Proteção Civil.

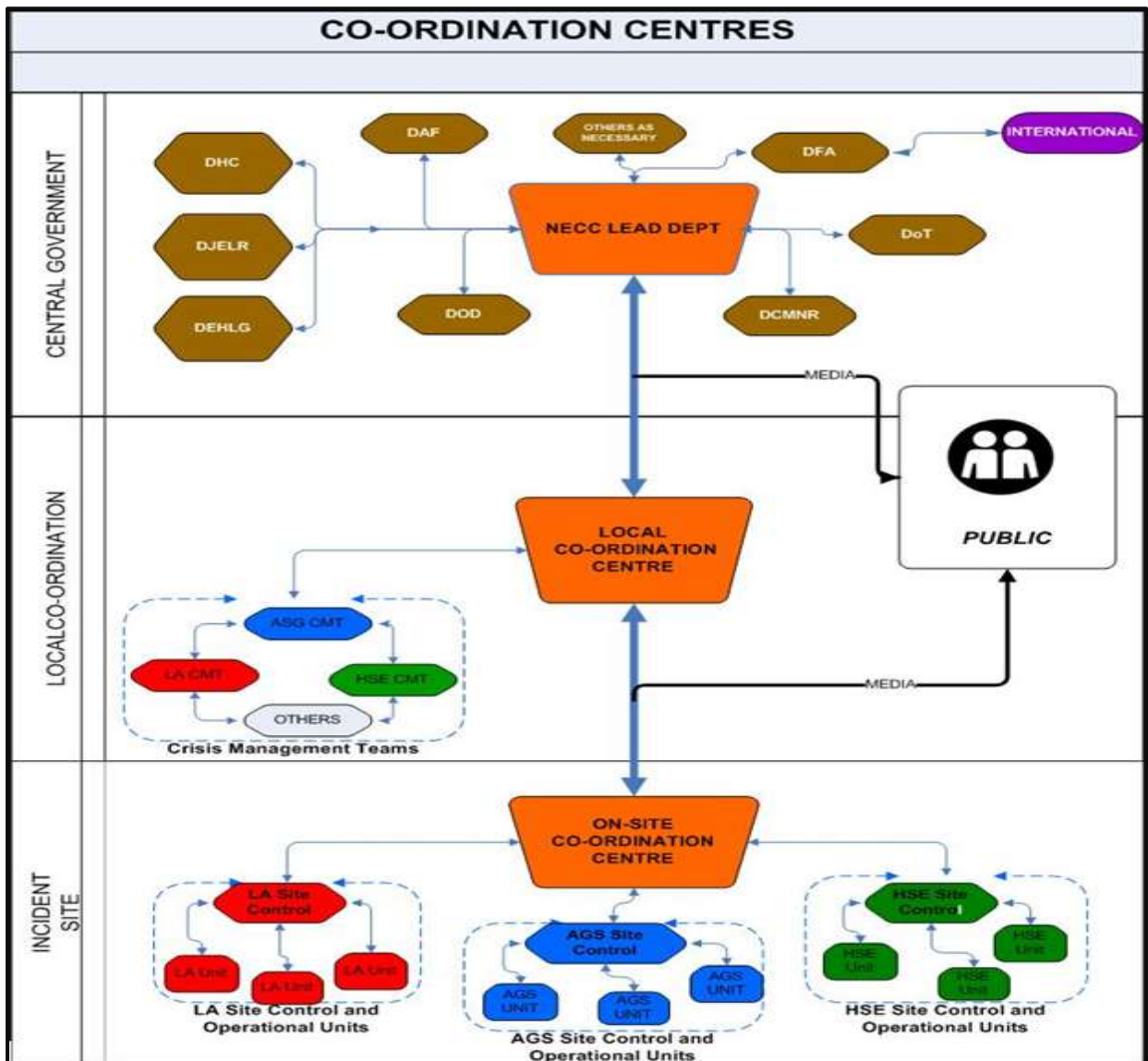
No caso de um evento grave as estruturas de coordenação são ativadas. Os centros de coordenação são estabelecidos junto do evento, localmente, regionalmente, ou a nível nacional. A responsabilidade pela coordenação desse centro recairá na Agência de Responsabilidade Principal adequada conforme o tipo de evento baseado na predeterminação prevista no guia estratégico.

A missão e os objetivos da Proteção Civil na Irlanda têm por base uma intervenção coordenada, em colaboração entre as diversas entidades independentemente do tipo de emergência, prosseguindo os seguintes objetivos: proteção da população; proteção da saúde pública; unidade de comando; resposta pronta e antecipada à emergência; coordenação eficiente; organização transparente com indicadores verificáveis; manutenção dos serviços essenciais; segurança das equipas de emergência. (Comissão Europeia, 2011)

No planeamento de emergência foi adotado um sistema de gestão da emergência em cinco fases: análise de risco; prevenção; planeamento; intervenção e reconstrução.

Na Irlanda está instituída a cooperação civil e militar a dois níveis. Por um lado na manutenção da ordem onde as forças armadas podem prestar apoio e assistência às forças de

segurança, por outro no apoio às diversas autoridades civis na manutenção de serviços essenciais.



Comissão Europeia, 2011

Fig.4 - Organograma da Proteção Civil na Irlanda

#### d. Suécia

Em termos políticos e administrativos a Suécia está organizada em três níveis, primeiro o Nacional, segundo os Condados e terceiro o Municipal.

A estrutura de Proteção Civil (PC) reflete a estrutura geral do Estado estando organizada em três níveis: nacional, regional (num total de 21 regiões) e local (num total de 290 municípios). No nível central, os diversos ministérios são responsáveis, dentro da sua respetiva área de administração, por planear e tomar as devidas medidas de proteção. O ministro da

defesa é responsável ao nível governamental por coordenar o planeamento de Proteção Civil e assegurar a cooperação interministerial.

No nível regional as comissões administrativas dos condados têm a responsabilidade de coordenar o planeamento das atividades de Proteção Civil, incluindo exercícios, análises de risco e vulnerabilidades, elaborar planos de contingência para diversas situações críticas, atuar como facilitador entre as entidades públicas e privadas, coordenar as relações com os média em caso de acidente ou catástrofe. Em casos de operações e intervenções de grande dimensão o nível regional assume a responsabilidade da ação. (Comissão Europeia, 2011)

Ao nível local os municípios possuem grande autonomia, sendo os primeiros responsáveis no planeamento e prontidão da Proteção Civil, bem como na prevenção e mitigação de risco. No caso de acidente ou catástrofe o município é quem detêm a coordenação de todos os agentes de Proteção Civil dentro do concelho. (Comissão Europeia, 2011)

As diversas entidades e agentes de Proteção Civil tem por obrigação cooperarem nas ações de Proteção Civil nos três níveis com as restantes entidades. A Proteção Civil na Suécia rege-se por três grandes princípios: da responsabilidade, da igualdade e da proximidade. (Comissão Europeia, 2011)

O princípio da responsabilidade define que a entidade responsável por uma determinada ação em condições normais, também será responsável por essa atividade numa emergência. O princípio da igualdade define que, sempre que possível, as operações devem de ser organizadas da mesma forma em emergência e em situações normais. O princípio da proximidade define que as emergências devem de ser resolvidas no nível mais baixo possível. (Comissão Europeia, 2011)

Em tempo de paz os planos de emergência são elaborados com os seguintes objetivos: minimizar o risco de emergências e as suas consequências; incentivar medidas de autoproteção na população; coordenar entre os diversos setores, serviços e áreas de responsabilidade.

A missão e os objetivos da proteção Civil na Suécia são minimizar o risco e as consequências de catástrofes ou acidentes e, aumentar a capacidade de resposta em caso de catástrofe ou acidente. (Comissão Europeia, 2011)

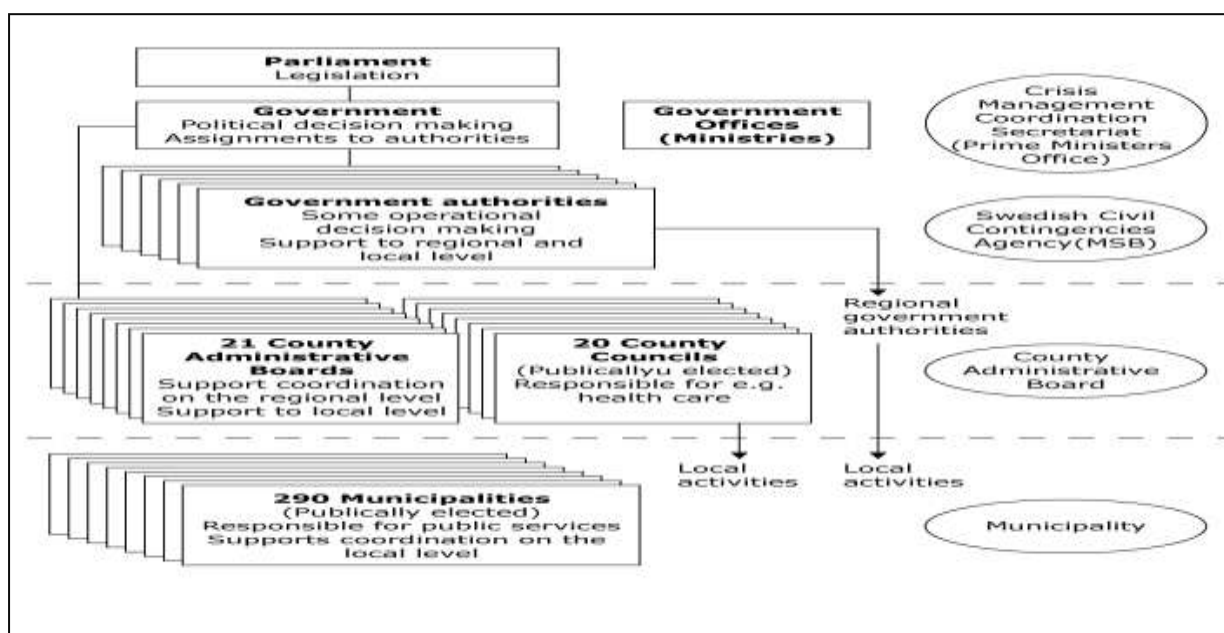
O sistema de prontidão e emergência nacional tem como objetivo final a proteção da vida humana, a proteção de infraestruturas críticas e do ambiente através de uma análise de risco e elaboração de planos de emergência para a prevenção o planeamento e a intervenção.

Os municípios são obrigados a efetuar uma análise de risco e vulnerabilidades para a sua área de responsabilidade. (Comissão Europeia, 2011)

Na Suécia está instituída a cooperação civil-militar, que tem como objetivo geral assegurar uma cooperação e colaboração estreita, bem como uma partilha de informação adequada de modo a aumentar a eficácia e a eficiência na resposta aos diversos tipos de emergências. Esta cooperação e colaboração são feitas a todos os níveis incluindo o planeamento, treino, exercícios e na elaboração de relatórios ao governo. (Comissão Europeia, 2011)

Todos os recursos e capacidades militares estão ao dispor dos serviços de proteção civil em caso de catástrofe ou acidente grave. (Comissão Europeia, 2011)

Existem também organizações independentes, sem fins lucrativos, de voluntariado que colaboram com as entidades civis e militares nas atividades de proteção civil, através de recrutamento e treino dos seus voluntários em estreita colaboração com as entidades. (Comissão Europeia, 2011)



Comissão Europeia, 2011

Fig.5 - Organograma da Proteção Civil na Suécia

## Síntese do capítulo 2

A União Europeia caminha para uma uniformização de políticas e procedimentos ao nível da Proteção Civil, com o objetivo de permitir a cooperação em missões de proteção e socorro em situações de acidente ou desastre de dimensões graves, bem como a compatibilidade e a complementaridade das diversas equipas, por forma a otimizar a subsidiariedade entre Estados Membros. A União Europeia, ao nível da proteção civil, adaptou o conceito de *comprehensive*

*approach* para que todos os intervenientes em missões de proteção e socorro trabalhem de uma forma mais próxima e coordenada. (Comissão Europeia, 2011)

Atualmente a partilha de informação e até de meios é já feita de uma forma automática com recurso a plataformas comuns de recolha e gestão da informação, estando já envolvidos nesse sistema 32 países europeus.

É de primordial importância, para as operações de proteção e socorro da população em geral, uma clara definição de responsabilidades e tarefas distribuídas pelos diversos Agentes de Proteção Civil, sem sobreposições e fundamentalmente sem vazios, balizada pelos princípios da cooperação e colaboração. Torna-se também necessário a existência de uma entidade coordenadora, descentralizada e disseminada pelo território que supervisione toda a atividade de Proteção Civil e que simultaneamente desenvolva as diversas atividades de prevenção, planeamento, exercícios, socorro e mitigação.

Analisados os serviços de Proteção Civil dos 27 países da União Europeia mais o Luxemburgo, o Liechtenstein e a Noruega, verifica-se que a maioria, num total de 18, está integrada no Ministério da Administração Interna, e que quatro integram o Ministério da Defesa.

Os quatro serviços de Proteção Civil que integram o Ministério da Defesa estão todos organizados de uma forma semelhante ao sistema em Portugal, ou seja a organização tem por base três níveis, Nacional, Regional e Local onde todos os intervenientes na atividade de Proteção Civil tem um especial dever de colaboração e cooperação, sendo a coordenação da sua atividade nesse âmbito efetuada pela respetiva autoridade de proteção civil. A diferença existe apenas no respetivo Ministério que tutela toda a atividade e estrutura de Proteção Civil.

Considera-se assim respondida a QD1 – “*Quais as relações hierárquicas a definir na relação entre a ANPC e o MDN?*” e a QD2 – “*Será necessário redefinir as relações hierárquicas de nível operacional dentro da ANPC?*” através da validação da H1 – “*A ANPC pode manter o atual nível superior de direção por esta ser uma boa prática a nível europeu*” e da H2 – “*A atual forma de exercício do comando operacional dentro da ANPC é correta permitindo o cumprimento da missão*” respetivamente.

### **3. O Ministério da Defesa Nacional**

Recentemente a orgânica do Ministério da Defesa Nacional (MDN) foi alterada através do Decreto-Lei 122/2011 de 29 de Dezembro.

O Ministério da Defesa Nacional tem por missão “a preparação e execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional (LDN), bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas (FA) e dos demais serviços e organismos nele integrados” (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

São atribuições do Ministério da Defesa Nacional: “participar na definição da política de defesa nacional; elaborar e executar a política relativa à componente militar da defesa nacional; assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas, nos termos da Lei de Defesa Nacional e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA); elaborar o orçamento da defesa nacional e orientar a elaboração dos projectos de propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares, assegurando ainda a direcção e supervisão da respectiva execução; coordenar e orientar as acções relativas à satisfação de compromissos militares decorrentes de instrumentos de Direito Internacional e, bem assim, as relações com organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros; definir, executar e coordenar as políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros; apoiar o financiamento de acções, através da atribuição de subsídios e da efectivação de transferências no âmbito dos programas que lhe sejam cometidos; promover e dinamizar o estudo, a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a divulgação das matérias com interesse para a defesa nacional; prestar apoio técnico e administrativo necessário ao exercício das funções próprias do Primeiro -Ministro em matéria de defesa nacional e das Forças Armadas; assegurar a preparação dos meios ao dispor das Forças Armadas e acompanhar e inspeccionar a respectiva utilização.” (Ministério da Defesa Nacional, 2011)

Integram o Ministério da Defesa Nacional as estruturas militares tais como o Estado-Maior General das Forças Armadas e os três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea), bem como os serviços centrais compostos por três Direcções-Gerais (Política de Defesa Nacional, Pessoal e Recrutamento Militar, Armamento e Infraestruturas de Defesa), pela Secretaria-Geral, pelo Instituto de Defesa Nacional e pela Polícia Judiciária Militar, bem como outros órgãos e conselhos (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

No âmbito deste trabalho importa analisar com mais detalhe a missão das três Direcções-Gerais e da Secretaria-Geral.

A Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (DGPRM) tem por missão “conceber, harmonizar e apoiar tecnicamente a definição e execução das políticas de recursos humanos necessários à defesa nacional e o apoio aos antigos combatentes” (Ministério da Defesa Nacional, 2011)

A Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) tem por missão “garantir a assessoria técnica na formulação das grandes linhas de ação da política de defesa, no planeamento estratégico de defesa e nas relações externas de defesa, bem como a responsabilidade pelo planeamento, estudo e elaboração de propostas de orientações de nível político-estratégico, acompanhamento e ponderação da respetiva execução, competindo-lhe ainda promover e coordenar a política de cooperação técnico-militar” (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

A Direção-Geral de Política de Defesa Nacional tem como atribuições: “acompanhar e analisar a evolução da conjuntura internacional e as suas implicações estratégicas na área da segurança e defesa; estudar e elaborar pareceres, propostas e recomendações conducentes à enunciação dos objectivos nacionais no âmbito da segurança e defesa, assegurando a articulação e a coerência das prioridades estratégicas superiormente definidas, incluindo as relativas ao empenhamento nacional em missões internacionais; planear, desenvolver e coordenar as relações externas de defesa, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, utilizando directamente, através de relacionamento funcional, os adidos de defesa ao nível político-estratégico, sem prejuízo da respectiva dependência orgânica; assegurar, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o relacionamento bilateral e multilateral na área da defesa, nomeadamente no âmbito da cooperação técnico-militar, preparando e negociando os respectivos programas-quadro e coordenando e avaliando a sua execução.” (Ministério da Defesa Nacional, 2011)

A Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED) tem por missão “conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as atividades relativas ao armamento e equipamentos de defesa, e ao património e infra-estruturas necessários ao cumprimento das missões da defesa nacional” (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

A Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa tem como atribuições “contribuir para a definição, planeamento, coordenação e acompanhamento da execução das políticas de defesa, nos domínios do armamento e equipamento das Forças Armadas, das infra-estruturas militares e civis necessárias à defesa nacional e investigação e do desenvolvimento na área das ciências e tecnologias de defesa; participar no processo de edificação de capacidades militares, coordenando a formulação dos planos de armamento e de infra -

estruturas enquanto instrumentos de planeamento, com vista à elaboração de propostas de lei de programação; coordenar a elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares, sob anteprojectos elaborados no âmbito das Forças Armadas e de acordo com as directivas ministeriais, bem como assegurar a respectiva execução e controlo; promover, coordenar e executar as actividades relativas à gestão do ciclo de vida logístico do armamento, bens e equipamentos, no que se refere aos processos de aquisição, manutenção e alienação sob sua responsabilidade, à garantia da qualidade, catalogação e normalização de material, à desmilitarização e alienação, em cooperação com o Estado-Maior General das Forças Armadas, os ramos das Forças Armadas e o Ministério da Administração Interna; propor a concessão de autorizações para o acesso e o exercício das actividades de indústria e ou comércio de bens e tecnologias militares, proceder à supervisão da actividade das empresas do sector da defesa e proceder ao controlo das importações e exportações de bens e tecnologias militares, supervisionando o cumprimento dos normativos legais; contribuir para a definição e execução das políticas de ordenamento do território e urbanismo, garantindo a salvaguarda dos interesses da defesa nacional em sede de produção, alteração, revisão e execução dos instrumentos de gestão do território; participar na preparação e execução de medidas que envolvam a requisição, aos particulares, de coisas ou serviços; propor, implementar, coordenar e dinamizar as actividades de carácter ambiental e de gestão de energia e dos recursos naturais, no âmbito da defesa nacional; acompanhar e participar no planeamento de forças, designadamente no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia; assegurar, no âmbito das suas atribuições, a representação em organizações e entidades nacionais e internacionais, propondo, coordenando e desenvolvendo actividades de cooperação internacional na execução das políticas de defesa no domínio do armamento, equipamentos, infra-estruturas e património.” (Ministério da Defesa Nacional, 2011)

A Secretaria-Geral tem por missão “assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no Ministério da Defesa Nacional e aos demais órgãos e serviços nele integrados, no âmbito do aprovisionamento centralizado e do apoio técnico-jurídico e contencioso, bem como, excepto no que às Forças Armadas diz respeito, nos domínios da gestão de recursos internos, da documentação e da comunicação e relações públicas, assegurando ainda o planeamento financeiro dos recursos essenciais ao Ministério da Defesa Nacional” (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

A Secretaria-Geral tem como atribuições: “apoiar os gabinetes dos membros do Governo integrados no MDN, bem como os serviços centrais de suporte, comissões e grupos de trabalho; assegurar o apoio técnico -jurídico e contencioso ao MDN, salvo o previsto na LOBOFA;

coordenar a elaboração do projecto de orçamento da defesa nacional, bem como a respectiva execução financeira; participar na elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares; apoiar a definição das principais opções em matéria orçamental, proceder à elaboração e disponibilização dos instrumentos de planeamento integrado; promover, no âmbito dos serviços centrais de suporte do MDN, a aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública; coordenar as actividades relativas à aquisição, compra e arrendamento de instalações, equipamentos e serviços e de obras de construção, adaptação, reparação e conservação no âmbito dos serviços centrais de suporte e controlar a sua execução; implementar uma política integradora para toda a área dos sistemas de informação (SI) e tecnologias de informação e comunicação (TIC) no universo da defesa nacional, competindo -lhe coordenar os SI/TIC e administrar os SI/TIC de gestão, sem prejuízo da atribuição às Forças Armadas da definição dos requisitos operacionais e técnicos, da segurança e da gestão dos sistemas de comando e controlo militares.” (Ministério da Defesa Nacional, 2011)

### **Síntese do capítulo 3**

Analisada a orgânica do Ministério da Defesa Nacional, verifica-se que a sua estrutura geral compreende quatro grandes grupos: organismos e serviços de administração direta do Estado, organismos e serviços de administração indireta do Estado, sector empresarial do Estado e outras estruturas.

Desses grupos importa considerar os de administração direta do Estado, mais concretamente duas estruturas - a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional e a Secretaria-Geral. A primeira tem como missão, entre outras, contribuir para o planeamento de nível político-estratégico, quer ao nível da política de defesa quer ao nível das relações externas, bem como promover todas as ações ao nível da cooperação técnico-militar com países amigos. À segunda, compete efetuar todo o apoio técnico e administrativo ao MDN o que inclui toda a atividade de gestão financeira, gestão de documentos, apoio jurídico, relações públicas, apoio no âmbito de sistemas de informação e de tecnologias de informação e comunicação.

Estas duas estruturas do MDN cumprem funções semelhantes a outras existentes na ANPC, nomeadamente a Direção Nacional de Planeamento de Emergência, a Direção Nacional de Recursos da Proteção Civil, o Gabinete Jurídico, o Núcleo de Sensibilização, Comunicação e Protocolo, e o Núcleo de Apoio Técnico e Relações Internacionais.

Considera-se assim respondida a QD3 – “*Quais as formas de integração de processos na partilha de recursos (humanos, materiais, financeiros) entre a ANPC e o MDN e demais*

*órgãos tutelados?”, através da validação da H3 – “Existem no MDN serviços capazes de integrar processos da ANPC ao nível de recursos (humanos, materiais, financeiros).”*

#### **4. Modelo de Integração**

A integração da Autoridade Nacional de Proteção Civil na Defesa implicará uma mudança, tal como definido por Austin & Claassen (2008, p.324) onde uma mudança é a adoção de uma nova ideia ou comportamento que seja novo para uma organização, neste caso a Autoridade Nacional de Proteção Civil. Esta mudança terá várias dimensões, nomeadamente o tipo de mudança, o grau de mudança, os facilitadores ou inibidores da mudança, receptividade ou resistência do pessoal à mudança e a preparação do pessoal para a mudança. (Austin & Claassen, 2008)

Normalmente, o sucesso na integração de dois serviços ou entidades depende da capacidade de fazer o novo serviço ou entidade funcionar como um todo coerente (Carroll & Harrison, 2004) pelo que qualquer alteração de tutela, orgânica e organização na Autoridade Nacional de Proteção Civil não deverá ser de uma forma puramente administrativa e legal, com a publicação de nova legislação, isto se a entidade responsável, ou seja, o Governo desejar que essa alteração tenha sucesso no terreno, e no caso da Proteção Civil claramente não há espaço para experimentação, avanços e recuos.

A espinha dorsal da atividade de Proteção Civil são os corpos de bombeiros existentes no país, quer sejam voluntários ou profissionais, apoiados em associações humanitárias de bombeiros ou em câmaras municipais respetivamente<sup>5</sup> pelo que é de todo conveniente que se avalie o impacto desta mudança no pessoal, quer sejam dos quadros da Autoridade Nacional de Proteção Civil ou dos corpos de bombeiros voluntários e municipais. Em entrevista o Dr. Luis Gomes, Comandante dos Bombeiros Municipais de Olhão, este responsável considerou que uma mudança de tutela da Autoridade Nacional de Proteção Civil para o Ministério da Defesa seria uma mais-valia pelas capacidades de pessoal e logísticas que as Forças Armadas possuem, permitindo um estreitar de cooperação entre entidades. No entanto, essa alteração de tutela deverá respeitar a identidade distinta do bombeiro como profissional, com uma cultura organizacional específica no âmbito da Proteção Civil, não o confundindo com os militares<sup>6</sup>.

São dois os tipos de mudança possível numa organização, ao nível do produto final ou ao nível do processo ou estrutura.

O grau de mudança pode variar desde menor a mais radical (Austin & Claassen, 2008), ou incremental a transformativa (Burke & Litwin, 1992).

Em termos de facilitadores ou inibidores da mudança, deve-se considerar a dimensão da organização, a liderança da organização, e outros fatores diretamente associados à mudança tais

---

<sup>5</sup> Os próprios bombeiros são quem integra, juntamente com o pessoal do quadro da ANPC, os diversos comandos de operações, nacional e distritais, na condução das respetivas operações 24 horas sobre 24 horas.

<sup>6</sup> Entrevista realizada a 2 de Janeiro de 2012

como, vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, faseamento e visibilidade. Uma organização de maiores dimensões por norma é mais inibidora da mudança. Uma liderança mais carismática e transformacional é facilitadora da mudança. Vantagem relativa é a forma como é percebida pelos diversos intervenientes a vantagem ou desvantagem na implementação da mudança. Quanto maior for a percepção de vantagem mais facilitada é a mudança. Compatibilidade é a semelhança entre os novos processos e os anteriores, pelo que maior compatibilidade significa que é mais facilitadora da mudança. A sustentabilidade na implementação das mudanças depende da sua menor complexidade, pelo que alterações simples são facilitadoras da mudança. Faseamento, é a possibilidade de implementar as alterações espaçadamente no tempo, o caso de uma alteração imediata é inibidora da mudança. Visibilidade, é a forma ou rapidez com que as alterações efetuadas se tornam evidentes para os diversos intervenientes, pelo que uma maior visibilidade é facilitadora na mudança. (Austin & Claassen, 2008).

No que diz respeito á receptividade e resistência do pessoal, é próprio da natureza humana a tendência para uma maior resistência à mudança. Mas mais importante nessa resistência que a própria natureza humana é se o pessoal sentir ou perceber que a mudança ameaça o seu estatuto profissional ou a sua identidade, pelo que se uma mudança for apresentada e percebida como de continuidade e manutenção dos mesmos processos a resistência será significativamente menor (Austin & Claassen, 2008). Paradoxalmente, sempre que são implementadas mudanças alguma estabilidade terá de existir, por forma a que os diversos intervenientes ofereçam uma menor resistência a essa mesma mudança. Simultaneamente, qualquer mudança afeta psicologicamente as pessoas. Quanto maior for a percepção de um indivíduo de que não conseguirá desempenhar as suas novas funções fruto dessa mudança, maior será o choque, a frustração, a raiva e o desespero sentido, em maior ou menor grau conforme a sua autoconfiança e autoestima, e consequentemente maior será a sua resistência à mudança.

A preparação do pessoal para a mudança tem-se revelado como um dos fatores mais preponderantes para o sucesso numa mudança (Austin & Claassen, 2008). Essa preparação depende de diversos fatores tais como a motivação, os recursos (formação, tecnologia, espaço de trabalho, qualificações, etc.), competências do pessoal (eficácia, satisfação, adaptabilidade, etc.) e o clima ou ambiente institucional (liderança, coesão, autonomia, comunicação formal ou informal, etc.). Uma das formas mais usadas na avaliação e melhoria dessa preparação tem sido a consulta individual das pessoas bem como auditar toda a organização, por forma a aferir os vários fatores quer numa perspetiva individual quer na perspetiva da organização.

Outro fator que está relacionado com uma mudança organizacional é a própria cultura organizacional da instituição, isto é, o conjunto de valores e crenças partilhados pelos elementos de uma organização (Austin & Claassen, 2008, p.341). A cultura organizacional pode atuar como facilitador ou inibidor na mudança. Segundo Pervaiz (1998, p.33), uma forte cultura organizacional irá atuar como facilitador da mudança uma vez que é exercido um maior controlo sobre o comportamento dos diversos elementos da organização. Por outro lado, segundo Nemeth (1997, p.59), uma forte cultura organizacional irá atuar como inibidor da mudança uma vez que cria uma maior uniformidade, lealdade e comprometimento o que poderá inibir a sua capacidade de mudança.

Para aferir de que forma a cultura organizacional irá atuar na mudança importa determinar qual o tipo de cultura organizacional que está presente, uma vez que pode variar desde muito informal e conseqüentemente mais facilitadora da mudança, até bastante formal e rígida, logo mais inibidora da mudança. (Austin & Claassen, 2008)

De uma forma geral as organizações da administração pública são formais, onde as pessoas se sentem bastante confortáveis com a estabilidade e segurança que a sua cultura organizacional oferece, onde o pensamento crítico e a iniciativa não são fomentados, criando-se assim alguma resistência à mudança.

O modelo de integração da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) no Ministério da Defesa Nacional (MDN) a propor respeitará duas condições chave. A primeira delas é manter a autonomia de direção superior e de direção operacional da própria Autoridade Nacional de Proteção Civil e dos Bombeiros, e a segunda é a absorção das restantes responsabilidades pelos diversos organismos do Ministério da Defesa Nacional.

Conforme entrevista ao Dr. Vítor Vaz Pinto, Comandante Operacional Nacional da Autoridade Nacional de Proteção Civil, este considera que a Proteção Civil é uma atividade fundamental e basilar do Estado, supra ministerial, devendo estar na tutela da Presidência do Conselho de Ministros. Uma alteração ao nível ministerial para a Defesa não traria qualquer prejuízo á situação atual desde que a atividade operacional e toda a sua estrutura não fosse afetada. Essa transferência até poderia vir a ser benéfica pela possibilidade de um aumento da cooperação e colaboração das Forças Armadas. Atualmente, após as eleições parlamentares, a possibilidade de uma real integração na Defesa encontra-se suspensa<sup>7</sup>.

Opinião semelhante foi expressa em entrevista pela Dra. Patrícia Gaspar, Adjunta de Operações Nacionais da Autoridade Nacional de Proteção Civil, considerou também que ao

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada a 9 de Dezembro de 2011

nível de outros recursos tais como assessoria jurídica, contabilidade, apoio técnico, etc. uma economia de custos é sempre desejável<sup>8</sup>.

A primeira condição impõem-se assim pelo fato da especificidade técnica própria da atividade de Proteção Civil, evitando-se afetar toda uma organização em funcionamento e pilar fundamental do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro atendendo que a sua atividade é desenvolvida 24 horas por dia, 365 dias por ano, em constante treinos e aprofundamento de doutrina, procedimentos e experiência consolidada.

A segunda condição impõem-se pela necessidade de economia de recursos, evitando duplicação de serviços aproveitando sinergias e estruturas. Objetivo este definido no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)<sup>9</sup> com o objetivo primário de reduzir a dimensão da Administração Pública a todos os níveis, reorganização dos serviços desconcentrados da Administração Central e reforço da utilização de serviços partilhados na Administração Pública, entre outros. (Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, 2011)

A implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central responde a essa necessidade e constitui um alicerce para a promoção da melhoria organizacional e para o ajustamento do peso do Estado aos limites financeiros do País, consubstanciando-se, numa primeira fase, nas medidas de racionalização das estruturas orgânicas da administração directa e indirecta do Estado. (Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, 2011)

Foi assumido politicamente pelo Governo que “os ministérios deveriam ser exemplares no cumprimento das orientações políticas definidas em matéria de racionalização das suas estruturas orgânicas, bem como da sua estrutura dirigente, à luz dos objectivos do Governo de modernização e qualificação da administração e de redução da despesa.” (Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, 2011)

A cooperação e a colaboração nas atividades de Proteção Civil têm como objetivo final melhorar a proteção da população, do ambiente e dos bens comuns e individuais no caso de uma catástrofe natural ou acidente provocado pelo homem.

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada a 30 de Março de 2012

<sup>9</sup> Nos últimos anos a Administração Pública (AP) tem sido objeto de várias alterações e reorganizações. O atual Governo, após tomar posse, aprovou a implementação de um Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) para atingir um dos objetivos centrais do seu programa de governo nomeadamente, a redução de custos da Administração Central do Estado e a implementação de modelos mais eficientes em termos de gestão (XIX Governo, 2011). O anterior governo implementou também o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com o objetivo de desconcentrar e descentralizar os serviços da Administração Pública aproximando-os dos cidadãos, diminuindo estruturas e melhorando os serviços prestados (XVII Governo, 2005)

A Proteção Civil começa no cidadão, passando pela comunidade e só depois termina nos diversos serviço de proteção e socorro. Cada vez mais qualquer país investe na preparação e treino dos seus serviços de Proteção Civil, fruto dos exemplos vividos por outros países a nível global. São três os fatores fundamentais para uma resposta eficaz e eficiente ao nível da proteção Civil: a prevenção, o planeamento e a intervenção. A partilha de informação por todos, e não apenas pelos intervenientes institucionais, é fundamental para facilitar a cooperação mencionada. Sem partilha da informação toda uma estrutura integrada de proteção e socorro colapsa especialmente em situações de emergência. Essa mesma partilha de informação permite aumentar a sensibilização da população permitindo a implementação de medidas de autoproteção. Um bom planeamento de resposta permite uma mais rápida intervenção das diversas entidades com responsabilidade em situações de acidente grave ou catástrofe

A União Europeia caminha para uma maior integração de procedimentos ao nível da Proteção Civil. Cada país deverá implementar uma resposta integrada a acidentes ou catástrofes, usando o seguinte ciclo de prevenção, planeamento, intervenção e reconstrução para qualquer tipo de acidente. Cada vez mais os diversos procedimentos devem de ser compatíveis e complementares de modo a incrementar a subsidiariedade entre Estados membros. O princípio da *comprehensive approach* está cada vez mais presente nas políticas de Proteção Civil. Todas estas condições e premissas já fazem parte da cultura e organização das Forças Armadas.

Assim o modelo proposto é: integrar a Autoridade Nacional de Proteção Civil na dependência direta do Ministro da Defesa Nacional ao nível das restantes Estruturas Militares, Direções-Gerais e serviços centrais, mantendo o Comando Nacional de Operações de Socorro com a sua atual estrutura ao nível nacional e distrital na dependência do Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, bem como a Direção Nacional de Bombeiro e a Inspeção de Proteção Civil. Manter a Força Especial de Bombeiros sob o comando do Comandante Operacional Nacional da Autoridade Nacional de Proteção Civil. Integrar a Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil, o Núcleo de Apoio Técnico e Relações Internacionais, o Núcleo de Sensibilização, Comunicação e Protocolo, e o Gabinete Jurídico na Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional. Integrar a Direção Nacional de Planeamento de Emergência na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional.

Manter intacto, sem qualquer alteração, o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro como matriz fundamental da Proteção Civil em Portugal na integração de todos os Agentes de Proteção Civil.

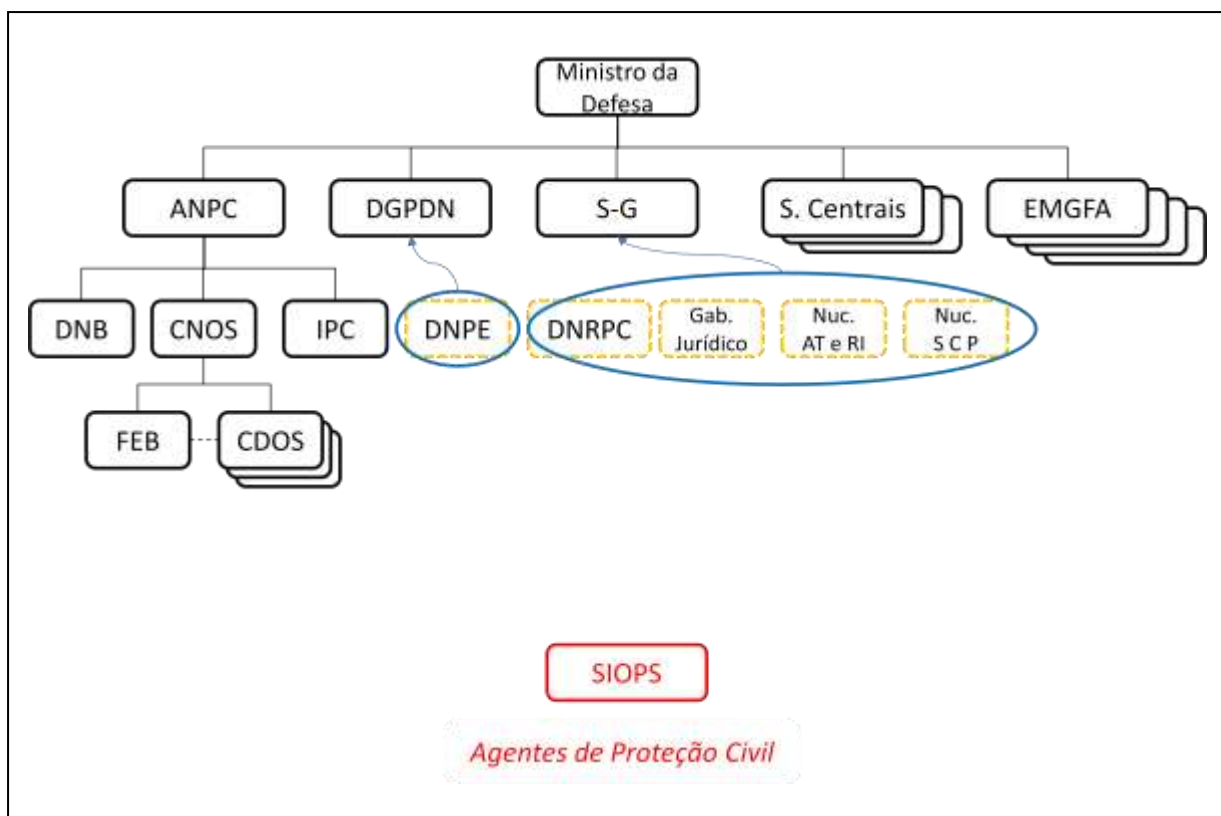


Fig.6 - Organograma do Modelo proposto

#### **Síntese do capítulo 4**

O modelo proposto em que a Autoridade Nacional de Proteção Civil é colocada na dependência direta do Ministro da Defesa Nacional, onde das dez estruturas/direções dependentes do Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, quatro são mantidas na sua dependência sem qualquer alteração, e seis são integradas em estruturas já existentes no Ministério da Defesa Nacional, tem por objetivo cumprir com as duas condições chave mencionadas anteriormente.

A primeira condição chave, subjacente a questões operacionais e técnicas essenciais e específicas da atividade de Proteção Civil e dos corpos de bombeiros, é cumprida com a manutenção na dependência direta do Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil do Comando Nacional de Operações de Socorro, da Inspeção de Proteção Civil, da Direção Nacional de Bombeiros e da Força Especial de Bombeiros.

A segunda condição chave, subjacente à necessidade de economia de recursos, evitando duplicação de serviços aproveitando sinergias e estruturas, é cumprida com a integração das restantes estruturas da Autoridade Nacional de Proteção Civil dedicadas ao planeamento de

nível estratégico, à gestão de pessoal, à gestão financeira, à contabilidade, ao apoio técnico, ao apoio jurídico, etc. nas respetivas estruturas do Ministério da Defesa Nacional que atualmente já cumprem essas funções.

No modelo proposto o tipo de mudança a efetuar será ao nível do processo isto é, uma alteração na estrutura organizacional nalguns dos seus diversos níveis de topo.

O modelo proposto em concreto tem um grau de mudança menor, uma vez que visa melhorar um sistema que já existe sendo por isso mais simples de implementar e sedimentar.

Neste modelo, considerando os fatores inibidores e facilitadores, estamos perante uma organização de grande dimensão<sup>10</sup>, com uma liderança descentralizada e dispersa, em que o principal líder encontra-se bastante afastado geograficamente da maioria dos colaboradores, onde a perceção na vantagem é indiferente, a compatibilidade entre os processos (atuais e futuros) é elevada, a complexidade na mudança é pequena, o faseamento é diminuto e a visibilidade é maior, havendo assim um equilíbrio entre fatores facilitadores e inibidores da mudança.

No modelo proposto, considerando que a identidade e estatuto profissional dos diversos intervenientes são mantidos, que o exercício das diversas funções e desempenho de cargos é maioritariamente o mesmo, a receptividade do pessoal à mudança será maior e a resistência do pessoal a essa mesma mudança será menor.

No modelo proposto de integração a Autoridade Nacional de Proteção Civil continua a ser uma organização da Administração Pública com a estabilidade inerente a essa condição sem qualquer alteração, mantendo assim os seus valores e crenças, pelo que a sua cultura organizacional não irá ser inibidora da mudança.

---

<sup>10</sup> Considerando a estrutura nacional, as estruturas distritais e a Força Especial de Bombeiros Canarinhos, a Autoridade Nacional de Proteção Civil tem aproximadamente 1000 funcionários e colaboradores

## **Conclusões**

### **Procedimento metodológico e contributos para o conhecimento**

Este trabalho foi concebido com recurso ao método científico hipotético-dedutivo. Onde o percurso metodológico adotado nesta investigação teve como referencial a seguinte Pergunta de Partida (PP) “*De que forma poderá a Autoridade Nacional de Proteção Civil ser integrada no Ministério da Defesa Nacional?*” Da Pergunta de Partida decorrem as seguintes Questões Derivadas (QD): QD1 - *Quais as relações hierárquicas a definir na relação entre a ANPC e o MDN?*; QD2 - *Será necessário redefinir as relações hierárquicas de nível operacional dentro da ANPC?*; QD3 - *Quais as formas de integração de processos na partilha de recursos (humanos, materiais, financeiros) entre a ANPC e o MDN e demais órgãos tutelados?* Tendo sido deduzidas as seguintes Hipóteses (H): H1 – *A ANPC pode manter o atual nível superior de direção por esta ser uma boa prática a nível europeu.* H2 – *A atual forma de exercício do comando operacional dentro da ANPC é correto permitindo o cumprimento da missão.* H3 – *Existem no MDN serviços capazes de integrar processos da ANPC ao nível de recursos (humanos, técnicos, financeiros).*

Foi possível verificar que a União Europeia caminha para uma uniformização de políticas e procedimentos ao nível da Proteção Civil com o objetivo fundamental de permitir a cooperação e a colaboração em missões de proteção e socorro em situações de acidente ou desastre de dimensões graves, bem como a compatibilidade e a complementaridade das diversas equipas por forma a otimizar a subsidiariedade entre Estados membros recorrendo-se ao conceito de *comprehensive approach* para todas as intervenções em missões de proteção e socorro.

Verificou-se ser fundamental a existência de uma entidade coordenadora, descentralizada e disseminada pelo território que supervisione toda a atividade de Proteção Civil e que simultaneamente desenvolva as diversas atividades de prevenção, planeamento, condução de exercícios, prestação do socorro e mitigação, englobada numa clara definição de responsabilidades e tarefas agregadas por um sistema integrado, constituído pelos diversos Agentes de Proteção Civil, sem sobreposições e fundamentalmente sem vazios, balizada pelos princípios da cooperação, colaboração e partilha de informação.

Os quatro serviços de Proteção Civil que integram o Ministério da Defesa na Europa, Dinamarca, Eslovénia, Irlanda e Suécia, estão todos organizados de uma forma semelhante ao sistema em Portugal (exceção feita à tutela da PC em Portugal), ou seja, numa organização que tem por base três níveis - Nacional, Regional e Local - onde todos os intervenientes da atividade de Proteção Civil tem um especial dever de colaboração e cooperação, sendo a

coordenação da sua atividade, nesse âmbito, efetuado pela respetiva autoridade de proteção civil pelo que considera-se assim respondida a QD1 – “*Quais as relações hierárquicas a definir na relação entre a ANPC e o MDN?*” e a QD2 – “*Será necessário redefinir as relações hierárquicas de nível operacional dentro da ANPC*” através da validação da H1 – “*A ANPC pode manter o atual nível superior de direção por esta ser uma boa prática a nível europeu*” e da H2 – “*A atual forma de exercício do comando operacional dentro da ANPC é correto permitindo o cumprimento da missão*” respetivamente.

Sob análise das teorias de mudança organizacional foi possível estimar que este modelo proposto teria uma reduzida resistência à mudança, havendo um equilíbrio entre fatores inibidores e fatores facilitadores dessa mesma mudança.

### **Recomendações**

Perante este modelo a consulta e participação individual para aferir da preparação do pessoal para a mudança não foi efetuada, no entanto deverá sê-lo numa segunda fase, mas sempre antes da implementação da mudança em si. Caso tal não seja feito corre-se o grave risco de, conforme referiu Austin & Claassen (2008, p.334), fracasso na implementação e sustentação da integração da Autoridade Nacional de Proteção Civil na Defesa, recomendando-se assim a elaboração desse modelo.

## **Bibliografia**

Assembleia da República, 2006. *Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil (Lei nº 27/2006 de 3 de Junho)*. Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2005. *Assembleia da República, 2005. Efetua a sétima revisão constitucional (Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2005. *Sétima revisão constitucional (Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2011. *Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública (Lei Orgânica 1/2011 de 30 de Novembro)*. Lisboa: Diário da República

Austin, M.J. & Claassen, J., 2008. *Impact of Organizational Change on Organizational Culture: Implications for Introducing Evidence-Based Practice*. The Haworth Press

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011. *Autoridade Nacional de Proteção Civil*. [Online] Available at: "<http://www.prociv.pt/FEBombeiros/Pages/Apresentacao.aspx>" <http://www.prociv.pt/FEBombeiros/Pages/Apresentacao.aspx> [Accessed 12 Dezembro 2011]

Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012. *Autoridade Nacional de Proteção Civil*. [Online] Available at: "<http://www.prociv.pt/InformacaoPublica/Pages/Apresentacao.aspx>" <http://www.prociv.pt/InformacaoPublica/Pages/Apresentacao.aspx> [Accessed 11 Janeiro 2012]

Burke, W.W. & Litwin, C.H., 1992. A causal model of organizational performance and change. *Journal of Management*, 18 Março. pp.523-45

Carroll, G.R. & Harrison, J.R., 2004. *Merging Cultures*. Dallas. pp.44-59

Comissão das Comunidades Europeias, 2009. *Abordagem comunitária sobre a prevenção de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia, 2011. *European Commission: Humanitarian Aid & Civil Protection*. [Online] Available at: "<http://ec.europa.eu>" <http://ec.europa.eu> [Accessed 14 Novembro 2011]

Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, 2011. *Planos de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado*. Lisboa: Ministério das Finanças

Ministério da Administração Interna, 1980. *Aprova a orgânica do SNPC (Decreto-Lei nº 510/80 de 25 de Outubro)*. Lisboa: Diário da República

Ministério da Administração Interna, 1975. *Criação do SNPC (Decreto-Lei nº 78/75 de 22 de Fevereiro)*. Lisboa: Diário da República

Ministério da Administração Interna, 2003. *Aprova a orgânica do SNBPC e extingue o SNPC, o SNB e a CNEFF (Decreto-Lei nº 49/2003 de 25 de Março)*. Lisboa: Diário da República

Ministério da Administração Interna, 2006. *Cria o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (Decreto-Lei nº 134/2006 de 25 de Julho)*. Lisboa: Diário da República

Ministério da Administração Interna, 2007. *Aprova a orgânica da ANPC (Decreto-Lei nº 75/2007 de 29 de Março)*. Lisboa: Diário da República

Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Aprova a nova Lei Orgânica do MDN (Decreto-Lei nº 122/2011 de 29 de Dezembro)*. Lisboa: Assembleia da República

NATO, 2012. *North Atlantic Treaty Organization*. [Online] NATO Available at: ["http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm"](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm) [Accessed 20 Abril 2012]

Partido Social Democrata, 2011. *Programa Eleitoral PSD 2011*. [Online] Available at: ["http://www.psd.pt/archive/doc/PROGRAMA\\_ELEITORAL\\_PSD\\_2011.pdf"](http://www.psd.pt/archive/doc/PROGRAMA_ELEITORAL_PSD_2011.pdf)  
[http://www.psd.pt/archive/doc/PROGRAMA\\_ELEITORAL\\_PSD\\_2011.pdf](http://www.psd.pt/archive/doc/PROGRAMA_ELEITORAL_PSD_2011.pdf) [Accessed 4 Novembro 2011]

Pervaiz, K.A., 1998. Culture and climate for innovation. *European Journal of Innovation Management*, Novembro. pp.30-47

Public Safety Canada, 2011. *Public Safety Canada*. [Online] Available at: ["http://www.publicsafety.gc.ca"](http://www.publicsafety.gc.ca) <http://www.publicsafety.gc.ca> [Accessed 14 Novembro 2011]

Quivy, R & Campenhoudt, L.V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ª Edição. Gradiva, Lisboa

XIX Governo, 2011. *Governo de Portugal*. [Online] Available at: ["http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramadoGoverno.aspx"](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramadoGoverno.aspx)  
<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramadoGoverno.aspx> [Accessed 2 Dezembro 2011]

XVII Governo, 2005. *Resolução do Conselho de Ministros 124/2005 de 4 de Agosto*. [Online] Imprensa Nacional Casa da Moeda Available at: ["http://dre.pt/pdf1sdip/2005/08/149B00/45024504.pdf"](http://dre.pt/pdf1sdip/2005/08/149B00/45024504.pdf)  
<http://dre.pt/pdf1sdip/2005/08/149B00/45024504.pdf> [Accessed 2 Dezembro 2011]

## **Entrevistas**

Gaspar, P., 2012. *Integração da ANPC na Defesa*. Entrevistado por CTEN Santos Arrabaça, Carnaxide, 20 de Março de 2012

Gomes, L., 2012. *Integração da ANPC na Defesa*. Entrevistado por CTEN Santos Arrabaça, Olhão, 2 de Janeiro de 2012

Pinto, V.V., *Integração da ANPC na Defesa*. Entrevistado por CTEN Santos Arrabaça, Carnaxide, 9 de Dezembro de 2011

**Apêndice 1 – Modelo de entrevista**

1. Considera que o atual nível de cooperação das FFAA na PC poderia ser incrementado?
2. Qual a melhor forma de o incrementar?
3. De que modo uma mudança na tutela da ANPC para a Defesa poderia ser positiva?
4. Uma mudança desse tipo traria mais vantagens ou mais inconvenientes para a atividade de PC?
5. Considera que a direção superior da ANPC deveria ser alterada com essa mudança de tutela?
6. E ao nível da estrutura distrital?
7. Com essa alteração considera que a colaboração dos militares e uma maior intervenção seria benéfica e desejável?
8. Ao nível do operacional (bombeiro) essa mudança traria vantagens?
9. Ao nível da capacidade de intervenção da ANPC essa mudança traria vantagens?

Apêndice 2 – Matriz de validação

ENUNCIADO	PERGUNTA DE PARTIDA	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES	VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES	RESPOSTA À QUESTÃO
<p><b>Autoridade Nacional de Proteção Civil: Modelo de Integração na defesa.</b></p>	<p><i>De que forma poderá a Autoridade Nacional de Proteção Civil ser integrada no Ministério da Defesa Nacional?</i></p>	<p>Quais as relações hierárquicas a definir na relação entre a ANPC e o MDN?</p>	<p>A ANPC pode manter o atual nível superior de direção por esta ser uma boa prática a nível europeu.</p>	<p>Validada no Capítulo 2 – pág. 32</p>	<p><i>A ANPC poder ser integrada no MDN mantendo a sua estrutura operacional e de bombeiros, sendo as restantes estruturas ao nível dos recursos, humanos, técnicos e financeiros absorvidos pelo MDN (DGPDN e Secretaria-Geral).</i></p>
		<p>Será necessário redefinir as relações hierárquicas de nível operacional dentro da ANPC?</p>	<p>A atual forma de exercício do comando operacional dentro da ANPC é correto permitindo o cumprimento da missão.</p>	<p>Validada no Capítulo 2 – pág. 32</p>	
<p>Quais as formas de integração de processos na partilha de recursos (humanos, técnicos, financeiros) entre a ANPC e o MDN e demais órgãos tutelados?</p>	<p>Existem no MDN serviços capazes de integrar processos da ANPC ao nível de recursos (humanos, técnicos, financeiros)?</p>	<p>Validada no Capítulo 3 – pág. 36 e 37</p>			