

Planeamento Municipal de Emergência de Proteção Civil

A perceção do plano municipal de emergência
pela população – Caso de Estudo Município do
Seixal

RUI MANUEL GREGÓRIO PABLO

(página deixada em branco)

ISEC LISBOA | INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Escola de Gestão, Engenharia e Aeronáutica

Provas para a obtenção do grau de Mestre em Riscos e Proteção Civil

Planeamento Municipal de Emergência de Proteção Civil

A perceção do plano municipal de emergência
pela população – Caso de Estudo Município do
Seixal

Autor: Rui Manuel Gregório Pablo

Orientador: Professor Doutor Manuel João Ribeiro

2023

(página deixada em branco)

Agradecimentos

O meu agradecimento ao orientador, Professor Doutor Manuel João Ribeiro, pelos conselhos, pela amizade e por constituir uma verdadeira inspiração sobre a proteção civil.

Agradeço também à Câmara Municipal do Seixal e aos técnicos do Serviço Municipal de Proteção Civil nas pessoas da Dra. Isilda Martins, Dra. Rute Vieira, Dr. Luis Morais, Dr. José Courinha e Nuno Amado, a colaboração e apoio na obtenção de informação para a investigação, mas sobretudo na reflexão sobre a importância atribuída pelos governantes ao planeamento de emergência e à proteção civil.

Aos colegas da edição 2020/2022 do Mestrado em Riscos e Proteção Civil e especialmente à colega Lúcia Simas.

Por último à minha família, especialmente à Margarida, Inês, Mariana e à senhora minha Mãe a quem agradeço o apoio, especialmente pelo tempo que permitiram que abdicasse da sua companhia, que valorizo acima de tudo.

(página deixada em branco)

Resumo

O nível local afigura-se como o mais importante para a proteção civil, por ser nesse nível que se encontram os destinatários das medidas de proteção em caso de desastre, ou seja a população, mas também onde se encontram as equipas de resposta.

O planeamento de emergência de proteção civil realizado pelos municípios é assim fundamental na preparação para o desastre, mas também na resposta e recuperação da normalidade para a população, motivo pelo qual se procurou analisar se os governantes dos 308 municípios portugueses têm cumprido com a obrigação legal de elaborar e implementar os Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil, quais as limitações e obstáculos, mas sobretudo em que medida a perceção do risco e dos procedimentos de autoproteção da população está a ser afetada pela forma como os governantes exercem a política municipal de proteção civil.

A inquirição da população através de questionários é uma metodologia adequada para analisar a sua perceção das políticas de proteção civil e encontrar os melhores canais para as alterar.

Para o efeito é analisado, como caso de estudo da aplicação das políticas de proteção civil, o Município do Seixal e a partir deste deduzidas as práticas em outros municípios e a perceção de outras populações sobre proteção civil, tendo sido concluído que ao contrário do que inicialmente se antevia, a população tem a perceção dos riscos a que está sujeita e de uma forma geral conhece os procedimentos que deve seguir perante uma catástrofe, ainda que exista um longo caminho a percorrer para uma sociedade resiliente perante o desastre.

Palavras- Chave: Preparação para o Desastre; Planeamento de Emergência; Municipal; Proteção Civil; Município do Seixal.

Abstract

Local level appears to be the most important for civil protection, as it is the main object of protection measures in the event of a disaster, i.e. the population, but also as it hosts the response teams.

The civil protection emergency planning carried out by the municipalities is therefore vital in the preparation for the disaster, but also in the response, recovery and return to normality of the population. This is the reason why an attempt was made to analyse the extent to which the governors of the 308 Portuguese municipalities have complied with the legal obligation to draw up and implement Municipal Civil Protection Emergency Plans, identifying limitations and obstacles, but above all to study how far the population's perception of risk and self-protection procedures is being affected by the governor's exercise of municipal civil protection policy.

Surveying the population through questionnaires is an adequate methodology to analyze their perception of civil protection policies and find the best channels to change them.

For this purpose, the Municipality of Seixal is analysed, as a case study of the application of civil protection policies, and taken as the basis to infer how that practice occurs in other municipalities and the perception of other inhabitants with regard to civil protection, having been concluded that initially foreseen, the population is aware of the risks to which it is subject and, in general, knows the procedures to be followed in the face of a catastrophe, even though there is a long way to go for a resilient society in the face of disaster.

Keywords: Disaster Preparedness; Emergency Planning; Local; Civil Protection; Seixal Municipality.

Índice

Agradecimentos.....	I
Resumo	III
<i>Abstract</i>	IV
Índice de Figuras.....	IX
Índice de Tabelas	X
Lista de Abreviaturas e Siglas	XI
Introdução	1
I. Enquadramento.....	1
II. Metodologia	6
A. Pesquisa bibliográfica.....	6
B. Análise crítica de legislação.....	7
C. Questionários	7
III. Estrutura	8
Capítulo 1.....	11
Proteção Civil e Planeamento: Breve nota de enquadramento.....	11
1.1. Origem da Proteção Civil e Perceção do Risco	11
1.2. Ciclo da Emergência.....	14
1.3. Planeamento de Emergência	18
Capítulo 2.....	21
Enquadramento Legal.....	21
2.1. Lei de Bases da Proteção Civil.....	23
2.2. Organização Política de Proteção Civil Portuguesa	28
2.2.1. Direção Política da Proteção Civil.....	28
2.2.2. Coordenação da Política de Proteção Civil.....	30
2.2.3. Coordenação Institucional da Proteção Civil.....	31

2.2.4.	Execução da Política de Proteção Civil	32
2.3.	Proteção Civil Municipal	34
2.4.	Regulamentação do Planeamento de Emergência.....	44
2.5.	Considerações sobre o Enquadramento Legal	49
Capítulo 3.....		50
Proteção Civil em Portugal: Reativa ou Preventiva?		50
3.1.	Causas e Consequências da Proteção Civil Reativa	50
3.2.	Alteração do Paradigma da Política de Proteção Civil.....	53
3.3.	A Opinião dos Técnicos Municipais de Proteção Civil	56
3.4.	Considerações sobre a Estratégia para a Proteção Civil.....	59
Capítulo 4.....		60
Planos de Emergência de Proteção Civil		60
4.1.	Tipologia dos Planos	60
4.2.	Planos de Emergência de Proteção Civil de Âmbito Municipal	63
4.2.1.	Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC)	63
4.2.2.	Planos Municipais Especiais de Emergência de Proteção Civil	66
4.2.3.	Planos de Emergência Externos	67
4.3.	Outros Planos do Nível Municipal.....	68
4.3.1.	Plano Prévio de Intervenção de Proteção Civil	68
4.3.2.	Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios.....	70
4.3.3.	Plano de Coordenação de Eventos de Nível Municipal.....	72
4.3.4.	Outros Planos Municipais na Esfera da Proteção Civil	74
4.4.	Considerações sobre os Planos de Emergência de Proteção Civil.....	75
Capítulo 5.....		76
Caso de Estudo: Município do Seixal.....		76
5.1.	Caracterização do Município do Seixal	76

5.1.1.	Caracterização Geográfica e Socioeconómica.....	76
5.1.2.	Caracterização do Risco.....	78
5.1.3.	O Serviço Municipal de Proteção Civil e os Agentes de Proteção Civil	84
5.1.4.	Medidas de Prevenção e Preparação.....	85
5.1.5.	Instrumentos de Planeamento de Emergência.....	89
5.2.	Questionário à População do Seixal	90
5.2.1.	Questionário à população sobre Risco, Proteção Civil e Planeamento de Emergência	91
5.2.2.	Questionário a professores sobre Risco, Proteção Civil e Planeamento de Emergência.....	92
5.2.3.	Considerações sobre os Resultados dos Questionários	95
5.3.	Considerações sobre o Caso de Estudo	97
	Conclusões.....	98
	Síntese das conclusões	104
	Limitações.....	106
	Recomendações.....	107
	Referências Bibliográficas.....	109
	Referências Legislativas.....	117
	ANEXO I – Desastres em Portugal 1821-2021	121
	ANEXO II - Questionários.....	122
	ANEXO III – Cartografia de Risco do Município do Seixal.....	144

(página deixada em branco)

Índice de Figuras

Figura 1 – Ciclo do Desastre por David Alexander. Fonte: <i>Health in Emergencies and Disasters Quarterly</i> . Julho 2016. Pág. 219.....	15
Figura 2 – Ciclo da Emergência.....	16
Figura 3 – Evolução Institucional da Proteção Civil.....	21
Figura 4 – Diplomas legais relevantes para a proteção civil.	22
Figura 5 – Estruturas de Coordenação Institucional de Proteção Civil. Fonte: PNEPC (versão discussão pública).....	32
Figura 6 – Estruturas de Execução da Política de Proteção Civil.....	33
Figura 7– Cronograma de publicação de diplomas.	43
Figura 8– Evolução da Regulamentação dos Planos de Emergência	45
Figura 9 – Publicação de Cadernos Técnicos.....	46
Figura 10 - Evolução de desastres naturais. Fonte: EM-DAT	51
Figura 11 - Despesa da ANEPC com Corpos de Bombeiros. Fonte: ANEPC.....	52
Figura 12 – Prioridade de atuação para os SMPC	57
Figura 13 - População que conhece o PMEPC.....	57
Figura 14 - Investimento municipal em proteção civil	58
Figura 15 - Municípios com PMEPC.....	64
Figura 16 – Localização do Município do Seixal. Fonte: Imagens Google.....	76
Figura 17 – Ortofotomapa Seixal com Autoestrada A2. Fonte: CM do Seixal	77
Figura 18 – Ativação PMEPC Seixal. Fonte: PME Seixal 2015.....	78
Figura 19 - Suscetibilidade Tsunami. Fonte: https://sig.cm-seixal.pt/WebApps	79
Figura 20 – Suscetibilidade Inundações. Fonte: https://sig.cm-seixal.pt/WebApps	80
Figura 21 – Suscetibilidade de Inundações. Fonte: PGRI da APA.....	80
Figura 22 – Suscetibilidade+Perigosidade de Incêndio Rural. Fonte: https://sig.cm-seixal.pt/WebApps	81
Figura 23 – Suscetibilidade a substâncias perigosas do distrito de Setúbal. Fonte: ANEPC.....	83
Figura 24 - Imagem 3D com a obra de estabilização da escarpa da Mundet. Fonte: https://earth.google.com/web/	86

Índice de Tabelas

Tabela 1– Análise crítica a Leis de Base da Proteção Civil.....	25
Tabela 2– Medidas legislativas da Lei n.º 65/2007 de 12 de novembro.....	36
Tabela 3 – Alterações introduzidas com o DL n.º 44/2019 de 1 de abril	41
Tabela 4 – Competências para elaboração, parecer e aprovação dos PEPC (Resolução CNPC n.º 30/2015).....	61
Tabela 5 – Vulnerabilidade e Suscetibilidade do Seixal às Alterações Climáticas. Fonte: PMAAC.....	82
Tabela 6 - Comparação de perceções recolhidas nos questionários	96

Nota: Todas as figuras e tabelas que não mencionem a fonte foram elaboradas pelo autor.

Lista de Abreviaturas e Siglas

AA	Área de Atuação
AGIF	Agência Gestão Incêndios Rurais
AML	Área Metropolitana de Lisboa
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APC	Agentes de Proteção Civil
ARPSI	Áreas de Risco Potencial Significativo de Inundação
CB	Corpo de Bombeiros
CCO	Centro de Coordenação Operacional/
CCOM	Centro de Coordenação Operacional Municipal
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CM	Câmara Municipal
CMDF	Comissão Municipal de Defesa da Floresta
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CODIS	Comandante Distrital de Operações de Socorro
COMPC	Coordenador Municipal de Proteção Civil
COS	Comandante das Operações de Socorro
DECIR	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais
DFCI	Defesa da Floresta Contra Incêndios
FA	Forças Armadas
FEPC	Força Especial de Proteção Civil
GNR	Guarda Nacional Republicana
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction
ISRR	International Strategy for Disaster Risk Reduction
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Plano de Coordenação para Eventos de Nível Municipal
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCO	Posto de Comando Operacional
PCMun	Posto de Comando Municipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PEExt	Plano de Emergência Externo
PGRI	Plano de Gestão de Risco de Inundação
PMAAC	Plano Metropolitano de Adaptação às Alterações Climáticas
PMDFCI	Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PMEPC	Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
PNA	Parque Natural da Arrábida
PNGIFR	Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
POLIMAR	Polícia Marítima
POM	Plano Operacional Municipal

PPI	Plano Prévio de Intervenção
PSP	Polícia de Segurança Pública
SCIE	Segurança Contra Incêndios em Edifícios
SGO	Sistema de Gestão de Operações
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Socorro
SIPE	Sistema de Informação de Planeamento de Emergência
SM	Serviço Municipal
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
TO	Teatro de Operações
UEPS	Unidade Especial de Proteção e Socorro (GNR)
UNDRR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNISDRR	United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction
ZCAP	Zona de Concentração e Apoio à População
ZCLI	Zona de Concentração Local e Irradiação

Introdução

I. Enquadramento

O planeamento, enquanto ferramenta de suporte à gestão, é essencial para o sucesso das organizações, permitindo antecipar a necessidade de recursos, em cenários hipotéticos, e assim estudar o modelo mais eficaz e eficiente de os aplicar. Na atuação em emergência, devido ao seu caráter quase sempre imprevisível e urgente, o planeamento é um fator crítico para o sucesso da gestão da emergência e por esse motivo fundamental para a salvaguarda e proteção das populações face ao risco.

Não obstante a importância constatável do planeamento de emergência, esta é uma competência política em matéria de proteção civil pouco afirmada, sendo muitas vezes interpretada mais como um formalismo do que um recurso para a eficácia das operações.

Compete ao poder político legislativo a regulamentação da elaboração dos planos de proteção civil e ao poder político executivo a sua implementação. Os governantes mais próximos das populações, ou seja os presidentes das Câmaras Municipais, têm neste âmbito um papel insubstituível.

Sobressaem, periodicamente, críticas aos legisladores pelo atraso dos diplomas em acompanhar as necessidades de organização da proteção civil nacional e aos executivos em assumir as suas competências legais, nomeadamente nos domínios do planeamento de emergência e na prevenção do risco.

Na investigação de Gonçalves (2019) é evidenciada a lentidão com que os governos locais compreendem a importância do planeamento de emergência nos respetivos municípios, dando como exemplo que em 2019, onze anos após a Resolução n.º 25/2008, que estabelecia os planos de segunda geração, ainda 18,3% dos 278 municípios de Portugal continental tinham por cumprir a elaboração dos respetivos planos municipais de emergência de proteção civil.

Mais preocupante se torna esta omissão para a proteção civil quando é ao nível local que comumente é atribuída a maior responsabilidade pela segurança das populações: “... quando as emergências ocorrem, é no nível local municipal que está o teatro de operações” (Amaro, 2013).

A falta de afirmação da importância dos planos de emergência em situações que requerem a coordenação da proteção civil traduz-se através de algumas justificações públicas prestadas por responsáveis, para a não utilização dos planos, como: A falta de operacionalidade, o desconhecimento por parte dos *stakeholders*, a burocracia associada ao processo de aprovação dos planos, o desfasamento com a realidade e o volume e complexidade de informação contida nos planos.

A este propósito, e a título meramente exemplificativo destaca-se um episódio ocorrido em doze de agosto de dois mil e vinte e dois no decurso do grande incêndio no Parque Natural da Serra da Estrela, quando os autarcas dos quatro municípios afetados pelo incêndio se insurgiram contra a coordenação dos meios de combate, atribuindo-lhe a responsabilidade por dez dias consecutivos de progressão do fogo. Em declarações à comunicação social, quando questionados sobre a ativação dos planos municipais de emergência de proteção civil, um dos presidentes de câmara municipal responde que “o que falta é ação e não burocracias e que não seria um papel a resolver o incêndio”, por outro lado outro autarca refere, sobre a mesma ocorrência, que a ativação do seu plano municipal de emergência permitiu a mobilização mais célere de recursos, a interdição de acesso a determinadas áreas e a realização de despesas urgentes. Quando o incêndio foi dado como concluído, tinham ardido mais de 20.000 hectares e todos os municípios afetados tinham o plano ativado.

A posição antagónica dos dois responsáveis políticos pela proteção civil de municípios com características muito semelhantes é bem exemplificativa do que foi atrás referido, evidenciando que a proteção civil e nomeadamente os planos de emergência não são igualmente interpretados pelos governantes com maior responsabilidade na direção das operações.

A ilustrar a reduzida importância atribuída ao planeamento de emergência de proteção civil ao nível municipal está o que Fonseca (2010) considera como a

“privatização” do planeamento de emergência, ou seja a adjudicação do processo de planeamento a consultores externos ou empresas de consultoria em segurança, ao invés de ser desenvolvidos por técnicos dos quadros dos municípios que são, em princípio, maiores conhecedores da população e do território municipal.

Na sua obra Alexander (2005) refere a importância da elaboração do planeamento de emergência em conjunto com os Agentes de Proteção Civil e a população destinatária do planeamento de emergência. Segundo aquele autor, mais importante que o documento resultante do processo de planeamento é a discussão e envolvimento dos *stakeholders* no processo. Isto significa que a elaboração do plano de emergência de proteção civil é mais que o cumprimento do caderno técnico, significa também o envolvimento e comprometimento da população com o plano.

A população como destinatária do plano deverá participar no plano, sobretudo na fase pós-planeamento, através da informação e sensibilização sobre os procedimentos a adotar e destinos de segurança a alcançar, pois um plano só será excepcional se o público o compreender.

É neste contexto de incerteza sobre a importância atribuída pelos decisores políticos ao planeamento de emergência para a segurança da população, que é lançada a **pergunta de partida** da presente dissertação:

- **Tem a população a percepção que o plano de emergência do seu município é importante para a sua proteção em caso de desastre?**

Ao longo da presente dissertação iremos procurar encontrar respostas para esta questão, nomeadamente através de aspetos que têm uma forte correlação com o sucesso do planeamento de emergência de proteção civil, como a importância legislativa que tem sido conferida ao planeamento, a estratégia de proteção civil que tem vindo a ser definida para o País, a organização da proteção civil em Portugal e a importância e influência das autarquias na proteção civil, e sobretudo no planeamento de emergência.

É importante referir que ao longo deste trabalho o planeamento de emergência de proteção civil é muitas vezes referido na sua vertente mais lata, ou seja no conjunto de

ações que resultam na elaboração do plano, na informação sobre o plano aos agentes e população, exercitação do plano e na avaliação e revisão do plano, como é defendido por Alexander (2005).

O entendimento conceito de planeamento, supera portanto a mera elaboração de um plano de acordo com as indicações e orientações dos guias metodológicos. O planeamento de emergência obriga também à análise e avaliação do risco, à integração de medidas de mitigação, à sensibilização e informação pública e à realização de exercícios.

Ao longo do presente trabalho existirá a possibilidade de se refletir sobre o planeamento de emergência, seja como uma componente da preparação da população para o desastre, seja como encerrando em si próprio a chave da preparação da população, como um todo. Poderá a falta de planeamento de emergência a nível local resultar numa falha catastrófica no objetivo principal do sistema de proteção civil?

Pretende-se com a formulação de hipóteses estabelecer uma linha orientadora no presente trabalho de investigação na procura de respostas à(s) questão(ões) já levantadas, estabelecendo critérios para a recolha de informação de forma rigorosa e credível.

São colocadas **quatro hipóteses** que se pretende testar ao longo dos próximos capítulos:

Hipótese 1: O planeamento de emergência carece de enquadramento legal e regulamentação e esse é o principal motivo para a falta de acolhimento e reconhecimento dos planos de emergência pelos governos locais. É este distanciamento que conduz à ineficácia do planeamento como instrumento para preparação da população.

Procurar-se-á analisar o enquadramento legal do planeamento de emergência no contexto da proteção civil, identificando os principais regulamentos, normativos e

guias temáticos para a elaboração dos planos, através de legislação, informação técnica e opiniões de autores.

Hipótese 2: A política de proteção civil é sobretudo reativa, preferindo o reforço dos meios de resposta a desastres, às ações preventivas como o planeamento, a informação e a exercitação da população.

Será necessário identificar qual é a estratégia política definida para a proteção civil portuguesa e entender que reflexos poderão ter nos planos municipais, sobretudo em termos de implicações ao nível local. Importa perceber se a política definida para a proteção civil condiciona a aplicação do planeamento.

Hipótese 3: O planeamento de emergência de proteção civil é de elaboração complexa e operacionalmente pouco exequível e por esse motivo os municípios não o consideram como instrumento da proteção civil.

Para esta hipótese será fundamental procurar identificar qual a estruturação dos planos de emergência no âmbito da proteção civil, distinguindo estes dos que mais usualmente são entendidos como “planos de segurança”. Será também importante investigar se efetivamente estão a ser elaborados com o objetivos operacionais, ou meramente para cumprir exigências normativas.

Hipótese 4: A população tem uma fraca perceção do risco de desastre e dos procedimentos de emergência contidos nos planos o que justifica a sua reduzida importância.

Para avaliar a perceção do risco e dos procedimentos que deverão seguir para a sua proteção será necessário auscultar os cidadãos e a partir das suas respostas retirar informações que permitam construir um perfil da perceção da população do planeamento de emergência.

O objetivo do trabalho será portanto conhecer a perceção do cidadão em relação ao plano municipal de emergência de proteção civil, que o deverá preparar para o desastre, e com base nessa informação avaliar o nível de sucesso das políticas locais de proteção civil, nomeadamente ao nível do planeamento de emergência, mas

sobretudo ao nível da capacidade de se criar uma cultura de autoproteção na população perante um eventual desastre.

Para tal procurar-se-á conhecer o seu nível de conhecimento dos procedimentos, das áreas e riscos previstos nos planos de emergência, mas também perceber o envolvimento e participação na construção dos planos e respetiva exercitação.

Alguns aspetos chave a identificar serão a capacidade de comunicação da informação de proteção civil pelos municípios, a dinâmica das ações de sensibilização e os canais utilizados para o efeito, a predisposição da população para a acolher, o conhecimento do risco, dos procedimentos de evacuação e a respetiva exercitação.

Para obter uma maior objetividade na investigação ao nível municipal a presente dissertação focar-se-á no **Município do Seixal**, que constituirá o **caso de estudo**.

O município escolhido, enquadra-se no âmbito territorial do Distrito de Setúbal e da Área Metropolitana de Lisboa, possuindo características que podem ser consideradas como representativas dos municípios urbanos metropolitanos de Lisboa e Porto, mas não da maioria dos municípios portugueses.

II. Metodologia

Em referência à metodologia que suporta o presente trabalho, é de salientar o recurso a uma tipologia mista, integrando quer uma análise extensiva, quer intensiva. O foco será centrado, como acima referido no Município do Seixal enquanto caso de estudo, mas com referencial dedutivo, passível de aplicação a outros municípios. No que se refere às técnicas utilizadas, estas distribuem-se conforme seguidamente se apresenta:

A. Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é efetuada através de diversas fontes de informação, como artigos de opinião, relatórios técnicos, trabalhos de mestrado, estudos científicos, publicações científicas, informação estatística, informação institucional e documentação técnica.

É dada preferência a fontes de publicação recente (últimos dez anos) sem prejuízo de considerar autores clássicos em matéria de planeamento de emergência e proteção civil, como Quarantelli e Alexander.

B. Análise crítica de legislação

Grande parte do enquadramento do trabalho é sustentado na legislação, quer sejam os conceitos, organização e definições da proteção civil, quer a regulamentação do planeamento de emergência.

Será analisada a evolução da legislação de base da Proteção Civil, o enquadramento operacional e institucional da proteção civil municipal, as estratégias políticas em matéria de governação e as diretivas para o planeamento de emergência de proteção civil.

C. Questionários

Recorre-se ao inquérito através de questionários para analisar a perceção dos grupos-alvos relativamente à política de proteção civil, à organização da proteção civil e ao planeamento de emergência, nomeadamente, os riscos, os procedimentos a seguir, os exercícios de evacuação e outras ações contidas nos planos de emergência de proteção civil. A utilização de questionários constitui um instrumento metodológico fundamental para a avaliação da perceção do risco e análise das experiências e dos padrões de comportamento da população para a construção de comunidades mais seguras e reduzir o risco de perda de vidas e bens, resultante dos desastres naturais (Bird, 2009; Hawkes & Rowe, 2008; Viklund, 2003).

Foram realizados questionários destinados às seguintes populações do Município do Seixal:

- Cidadãos residentes no Município do Seixal;
- Docentes de escolas do Município do Seixal.

As perguntas dos questionários possuem uma matriz base idêntica e procuram auscultar os destinatários sobre o grau de conhecimento do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil, do conhecimento do risco, do conhecimento dos

procedimentos, da familiaridade com a realização de exercícios de proteção civil e da disponibilidade para receber informação sobre a sua autoproteção.

Considerando as populações alvo estas questões foram formuladas de uma forma simples e acessível a indivíduos sem competências técnicas em proteção civil.

Porém foi realizado, também, um questionário a indivíduos com competências técnicas, nomeadamente dirigentes ou técnicos dos SMPC do distrito de Setúbal, cuja opinião é mais objetiva de risco (Carochinho, 2011). Este inquérito pretende através das respostas de profissionais da área da proteção civil, aferir resultados práticos da governança municipal.

III. Estrutura

A presente dissertação encontra-se dividida em cinco capítulos após presente introdução.

Na introdução pretendemos contextualizar a temática deste trabalho académico, colocar a pergunta de partida e formular as hipóteses que serão testadas ao longo do trabalho, para atingir o objetivo do estudo, a metodologia que será adotada e por fim a estrutura que agora se apresenta.

O primeiro capítulo é dedicado a analisar os conceitos relevantes, como risco, perceção de risco, ciclo de emergência, proteção civil e naturalmente o conceito de planeamento de emergência.

No segundo capítulo é efetuado o enquadramento legal da proteção civil portuguesa e da sua estrutura, da proteção civil municipal e em particular do planeamento de emergência de proteção civil, através da análise da legislação relevante. Será dada especial importância à estratégia definida para o planeamento de emergência, à regulamentação da elaboração dos planos e normalização técnica.

No terceiro capítulo é abordada e analisada a estratégia política para a proteção civil nacional, seguida até hoje e prevista para o futuro. São analisadas as opções por estratégias baseadas na resposta operacional e por estratégias assentes na prevenção

e preparação da população e dos Agentes de Proteção Civil. Será analisado um questionário realizado junto dos SMPC, para obter uma opinião técnica sobre a estratégia seguida no Distrito de Setúbal e procurar estabelecer um paradigma.

O quarto capítulo é dedicado aos planos de emergência de proteção civil, são identificados os diversos tipos de planos, o seu âmbito territorial e exemplos da sua utilização. Neste capítulo são destacados os planos municipais de emergência de proteção civil e outros planos elaborados na esfera de atividade municipal de proteção civil.

O quinto capítulo é dedicado ao Caso de Estudo do Município do Seixal, sendo iniciado pela caracterização geográfica, demográfica e socioeconómica do município. De seguida é identificada a organização da proteção civil municipal, do risco do território municipal e da estratégia política da proteção civil.

Para a avaliação da perceção do risco de desastre, da organização local da proteção civil e dos instrumentos e procedimentos do plano de emergência, são analisados os resultados de questionários realizados junto da população do município.

A dissertação termina com as considerações finais, as conclusões obtidas e eventualmente recomendações para o planeamento municipal de proteção civil, ou para a sensibilização da população sobre o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC).

(página deixada em branco)

Capítulo 1

Proteção Civil e Planeamento: Breve nota de enquadramento

1.1. Origem da Proteção Civil e Perceção do Risco

A abordagem ao tema do planeamento de emergência, como condição indispensável na preparação da população e Agentes de Proteção Civil (APC) para enfrentar os desastres, é indissociável da contextualização da proteção civil do ponto de vista dos princípios, dos objetivos, da organização e das competências. Do mesmo modo, é neste contexto que se pode considerar o conceito de proteção civil como indissociável de uma definição da noção de risco.

Com o desenvolvimento em sociedade e o crescimento populacional advieram novos perigos para a sobrevivência da espécie humana. A cada passo do desenvolvimento humano se constroem maiores e mais perigosas estruturas e infraestruturas resultando em uma “sociedade de risco”, sociedade em que os desenvolvimentos tecnológicos “criam” constantemente novas possibilidades de desastre e portanto novos riscos e perigos (Beck, 1992).

A revolução industrial e a consequente concentração da população em grandes aglomerados populacionais provocaram, entre os séculos XVIII e XIX, uma modificação na **perceção do risco**, e consequentemente no paradigma da proteção da população e dos recursos patrimoniais e ambientais (Quarantelli, 1998). O progresso tecnológico criou benefícios tanto como, também cria novos riscos (Smith, 2013).

A evolução do conceito do risco é resultante da evolução da construção social do risco e da respetiva aquisição do conhecimento (Lidskog, 1996) e encontra-se associada à visibilidade permitida ou atribuída pelos poderes políticos e económicos (Porto, 2007) o que significa que essa perceção, por parte das populações, está intimamente ligada às políticas públicas de informação e sensibilização (Mendes & Freiria, 2012).

Os Estados, conscientes do aumento dos riscos e da exposição de cada vez maior número de cidadãos e de impactos económicos resultantes dos desastres naturais e tecnológicos, irão promover o debate de uma nova abordagem à proteção do

território e das populações (Beck, 1999). Esta preocupação com a proteção dos cidadãos acentuar-se-á no período entre Guerras Mundiais, emergindo o conceito Defesa Civil como a preparação não militar do envolvimento local das populações em situações de guerra, constituindo os alicerces para a fundação em 1931 da *Association des Lieux de Genève*, que é hoje em dia a Organização Internacional de Proteção Civil (Ribeiro, 2017).

Poderá considerar-se 1960 como o ano instituição da **proteção civil**, em oposição à defesa militar da população e do território. A proteção civil para além da proteção das populações face à guerra, virá intensificar o estudo dos problemas originados pelas catástrofes naturais e tecnológicas em tempo de paz (Laranjeira, 1997).

A proteção civil tem vindo progressivamente a consolidar-se doutrinariamente, tendo como principal finalidade, prevenir os riscos e evitar e reduzir os danos para pessoas, bens e para o ambiente na sequência de desastre. Neste processo é inegável o papel de “motor” da Organização das Nações Unidas (ONU), que ao acompanhar no terreno, em todo o mundo, as consequências dos desastres, irá definir as primeiras medidas de resposta no socorro internacional, ajuda humanitária e recuperação da normalidade, que serviram de inspiração à constituição das instituições de proteção civil de diversos países.

(Ribeiro, 2017), considera que “*é através da ONU, que se afirmará a segurança no domínio da proteção civil como uma área de atividade fulcral a nível mundial*” (p.5).

De facto em 1999 foi constituída a *UNISDR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (Gabinete para a Redução de Risco das Nações Unidas) pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de garantir a implementação da *ISDR - International Strategy for Disaster Reduction* (Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Risco de Catástrofes), que seria aprovada no ano 2000.

A UNISDR tinha como missão imediata a coordenação e definição de estratégias para a redução do risco de desastres e de ajuda humanitária. Contudo em 2004 o sismo seguido de *tsunami* que devastou a Tailândia e Indonésia, com enormes repercussões internacionais e, no ano seguinte, 2005 o furacão *Katrina* que deixou expostas graves fragilidades no sistema de proteção civil, precipitaram novas medidas que se

consubstanciaram no Quadro de Ação de Hyogo em 2005. O sismo e *tsunami* de Tohoku, em 2011, com as repercussões havidas na Central Nuclear de Fukushima, vieram, na continuidade do Quadro de Ação anterior a desenvolver novas medidas, plasmadas agora no Quadro Redução de Risco de Desastres de Sendai em 2015.

Em ambos os quadros de ação programáticos, são definidas medidas e princípios fundamentais para a resiliência das populações face aos desastres, que deverão ser integrados nas respetivas políticas nacionais e internacionais pelas autoridades de cada país.

O Quadro de Sendai 2015-2030, que se encontra atualmente em vigor, prevê como objetivos prioritários o conhecimento do risco, a governança do risco, o investimento na redução do risco de desastres, o reforço da preparação da população e das organizações para a catástrofe e o desenvolvimento das políticas de reconstrução e reabilitação pós-catástrofe (UNISDR, 2015).

Em Portugal compete, desde 2001, à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) a função de ponto focal para efeitos da articulação da ISDR com a ONU, (na altura Serviço Nacional de Proteção Civil).

Em 2010 foi constituída a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes no âmbito da Comissão Nacional de Proteção Civil, de forma a dar cumprimento às recomendações do Quadro de Ação de Hyogo.

Ao nível local, ou seja municipal, é incentivada a implementação de políticas de governança para a implementação da ISDR, através da campanha *“Making Cities Resilient – My City is Getting Ready”*, que tem como prioridades incentivar a redução do risco e a preparação das populações para o desastre através do empenhamento dos governos locais, na avaliação do risco, do planeamento de medidas de mitigação das consequências e da informação e conhecimento generalizado do risco (UNDRR, 2022).

Em Portugal os primeiros indícios de organização e planeamento da população civil remontam à II Guerra Mundial, num momento em que a principal preocupação residia na salvaguarda de pessoas e infraestruturas críticas de um eventual ataque bélico do inimigo.

Em 1942 o governo presidido por António de Oliveira Salazar promulga a Defesa Civil do Território (DCT), através do Decreto-Lei n.º 31956, de 02 de abril, do Ministério da Guerra, cujas principais funções são *“assegurar o regular funcionamento, em tempo de guerra e grave emergência, das atividades nacionais”*.

O lançamento de bombas atómicas sobre as cidades de Hiroxima e Nagasaki, no Japão, em agosto de 1945 e a tensão política entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, ambos possuidores de arsenais nucleares, levará à reorganização da DCT em 1958, através da Lei n.º 2093, de 20/06, passando a existir a Organização Nacional da Defesa Civil do Território (ONDCT), comandada pela Legião Portuguesa. Esta organização alarga-se às colónias portuguesas (Províncias Ultramarinas) sob a designação de Organização Provincial de Defesa Civil.

Com a revolução de 25 de abril de 1974, que pôs fim à ditadura, foi extinta a Legião Portuguesa (Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril) e em 22 de fevereiro de 1975 é constituído pelo Ministério da Defesa Nacional a primeira instituição de proteção civil em Portugal: **O Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC)**, que marca o nascimento da proteção civil portuguesa (ANPC, 2021).

1.2. Ciclo da Emergência

A definição de Proteção Civil comumente associada ao conceito de **Ciclo da Emergência**, referido por autores como Haddow *et al.* (2008) ou Alexander (2016), também denominado por ciclo da catástrofe ou ciclo do desastre. Será importante referir que este conceito tem sido, comumente, entendido como a afirmação da proteção civil na sua autonomia e independência, afirmando-se nas suas componentes inter e multidisciplinares.

Utilizado como referência para a gestão da emergência nos Estados Unidos da América através da norma NFPA 3000 (NFPA, 2021), o ciclo da emergência é um tema incontornável na gestão das operações de proteção civil em todo o mundo, que contém referenciais de extrema importância para a proteção civil (Ribeiro, 2019).

Alexander (2016) com o objetivo de definir uma norma ou modelo (*standard*) para a elaboração de planos de emergência, caracterizou a ocorrência do desastre em cinco etapas (Figura 1):

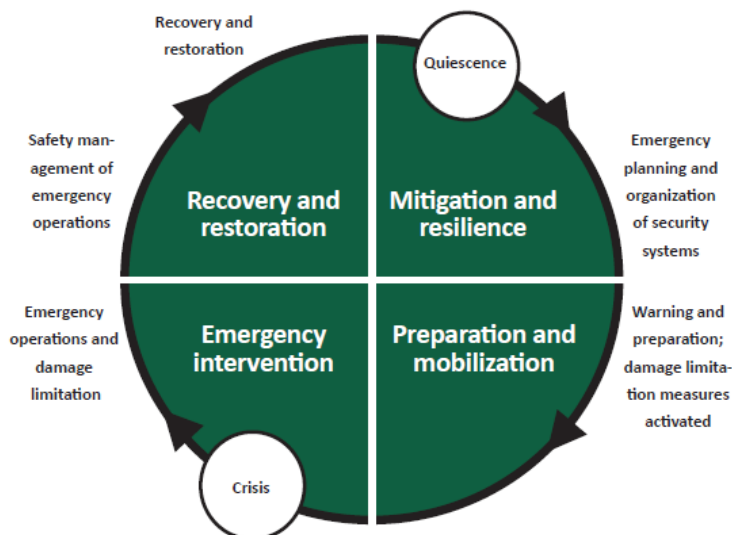


Figura 1 – Ciclo do Desastre por David Alexander. Fonte: *Health in Emergencies and Disasters Quarterly*. Julho 2016. Pág. 219

Mitigação: Período da gestão do risco e de preparação para os possíveis desastres;

Preparação: Tarefas a realizar antes do acontecimento, com o objetivo de o impedir, ou de reduzir, as consequências do seu impacto;

Intervenção de emergência: Período crítico do plano de emergência, em que as organizações deverão trabalhar em conjunto para o resgate de pessoas, providenciar o apoio e assistência e repor as condições de segurança;

Recuperação: O fim das operações de busca e salvamento assinalam o fim da fase de emergência, com a saída do teatro de operações das equipas de socorro. A prioridade consiste na reposição dos serviços básicos.

Reconstrução: A recuperação das estruturas que fornece a oportunidade de procurar maior segurança e de melhorar a integração da resposta de emergência.

Existe um período anterior ao desastre que Alexander (2016) define como “*times of quiescence*”, esse será o período de “acalmia” antes da catástrofe, ou fase pré-catástrofe, no qual se atua na mitigação dos riscos e na aplicação de medidas de

proteção como o planeamento da emergência e a organização dos sistemas de proteção civil.

Segundo Ribeiro (2009) o ciclo da emergência é decomposto em quatro fases e não cinco como define Alexander (2016), mas em que o primeiro concorda no essencial com o segundo autor.

Assim, a fase de Prevenção, também designada por mitigação, é a fase onde se consubstancia o poder de gerar as condições propiciadoras para despoletar o desastre, quer do ponto de vista da dimensão do seu impacto, quer das suas consequências. É nesta fase que se estruturam as opções globais do futuro das sociedades, tanto para poder mitigar os riscos do desastre como por inércia, acentuar as vulnerabilidades e fragilidades do sistema social.

A Preparação é a fase subsequente que se caracteriza pelas dinâmicas mais operacionais de organização da resposta às situações imediatas de emergência. É nesta fase, que de acordo com as indicações políticas, se estrutura o planeamento de emergência contendo os procedimentos de proteção das populações e a resposta dos Agentes de Proteção Civil (APC). Segundo o autor referido, nesta fase os governantes tanto podem optar por ações de planeamento preventivo, com a consequente adequação à hipótese de ocorrência do desastre, como pelo contrário optarem por políticas de omissão, desfasamento e negação das consequências previsíveis.

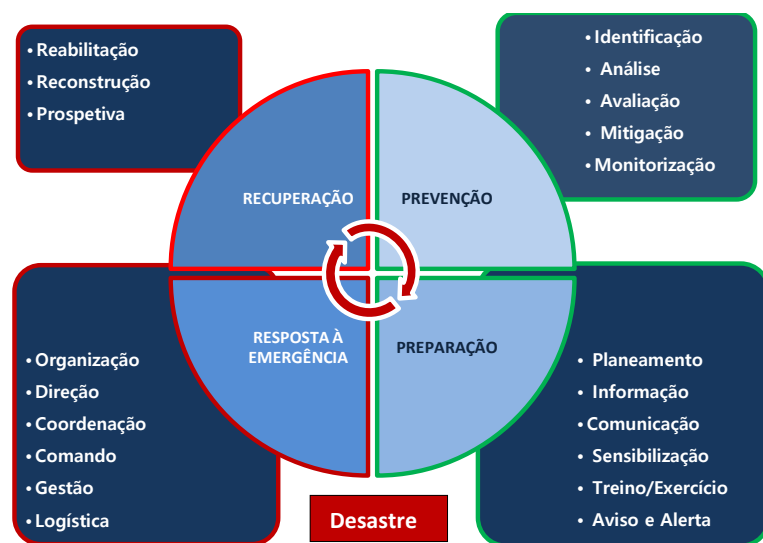


Figura 2 – Ciclo da Emergência

A terceira fase é a Emergência, ou período do socorro, e caracteriza-se pelo momento da manifestação do impacto imediato do desastre. É neste período que se confronta o grau de preparação da sociedade com os efeitos do acidente e se colocam em prática os modelos de planeamento para a gestão da emergência, ou pelo contrário, se manifestam as implicações da falta do planeamento da resposta, improvisando à medida da evolução da situação.

A quarta, e última, é a fase de Reabilitação ou Recuperação também designada de pós-desastre, normalmente resulta na reconstrução do modelo social pré-existente, tendendo, historicamente, as autoridades alhear-se de ser aquele o momento ideal para redefinir as estratégias que propiciaram o desastre.

Esta fase, mais do que a reposição do que estava socialmente e economicamente construído no passado, deverá ser considerada a altura por excelência para se corrigirem erros e introduzir medidas de reordenamento e mitigação, levando à conclusão do ciclo.

Na Figura 2 resume-se o ciclo de emergência de Ribeiro (2009), enquadrando o planeamento de emergência como uma das medidas a adotar na fase da preparação para o desastre que inclui o levantamento de meios e recursos a utilizar, a definição de procedimentos, definição de hierarquias. Por outro lado inclui também os sistemas de aviso à população, de alerta para os APC, a sensibilização e informação pública e os exercícios defendidos por Alexander (2016).

Relativamente ao ciclo de emergência ou do desastre, referido por ambos os autores, será de acrescentar que apesar das fases nas figuras aparentarem ter semelhante duração tal não acontece, pois a resposta é de muito curta duração e ocorre imediatamente após o desastre, enquanto a recuperação é um processo de longo prazo que pode durar vários anos ou décadas, enquanto a prevenção e a preparação são atividades permanentes. Importa ainda referir que as fases são sobreponíveis, pois pode ser e deve ser efetuada a prevenção durante a recuperação, tal como a prevenção e a preparação podem ocorrer, após a avaliação do risco em simultâneo.

1.3. Planejamento de Emergência

O planejamento é um instrumento de gestão desenvolvido inicialmente para a otimização de processos industriais. Planejar é definir processos e procedimentos de articulação e coordenação entre diversas entidades. É definir que tarefas cabem a cada entidade, em que situações irão intervir, sob que orientação, quais os objetivos e que procedimentos serão utilizados para alcançar os fins, de forma célere, eficaz e eficiente (Drucker, 1981).

A emergência significa etimologicamente: *“acontecimento inesperado ou de gravidade excepcional que requer (re)ação imediata ou urgente”* (Dicionário Porto Editora, 2021), ou nos termos de proteção civil: *“É uma condição de ameaça que requer uma ação urgente. Uma ação na emergência, eficaz, pode evitar a escalada do acidente para uma catástrofe”* (UNISDR, 2009).

O **planeamento de emergência de proteção civil** é, portanto, o processo pelo qual se estabelecem e colocam em prática as medidas, normas, procedimentos e missões destinadas a uma eficaz gestão de acidente grave ou catástrofe (ANEPC, 2022).

A **gestão da emergência** ocorre no ciclo da emergência e consiste no conjunto de ações (ou processos) destinados a prevenir, preparar, responder e/ou recuperar de um acontecimento que ameace (ou venha a ameaçar) a integridade de pessoas, o estado de bens ou o ambiente, (Haddow *et al.*, 2008), (Renn, 2006), no qual é fundamental o planejamento.

A gestão da emergência é resultado da ação de diversas entidades e APC, que atuando de forma coordenada, têm por objetivo suprimir ou mitigar as causas e as consequências de uma emergência (Ribeiro, 2009).

O planejamento de emergência tem como objetivo organizar e sistematizar os objetivos, a coordenação, os meios e recursos, as intervenções e os atores, para cenários de emergência predefinidos para um território, tendo em atenção os riscos que o poderão afetar e tendo como condição a utilização eficiente dos recursos e a satisfação das necessidades urgentes e permanentes em condições de extrema adversidade (Alexander, 2005). O planejamento de emergência está diretamente

relacionado com a eficiência da gestão de emergência e por conseguinte com a redução de vítimas e danos (Foster, 1980 cit. Alexander, 2005).

Ou por outras palavras, um plano de emergência de proteção civil visa assegurar a colaboração das várias entidades intervenientes através de procedimentos, garantindo a eficaz mobilização dos recursos. (ANEPC, 2022).

O processo de **elaboração de um plano de emergência** deverá obedecer a cinco etapas (Alexander, 2016):

1. Investigação do risco, das vulnerabilidades do contexto geográfico, demográfico e da população;
2. Elaboração do documento formal, pelos serviços de proteção civil em articulação com agentes e organizações;
3. Divulgação, pelos agentes, população, entidades, empresas e todos os que sejam afetados, incluindo de exercícios;
4. Operações, para aplicação do plano e respetivo teste;
5. Revisão, com introdução de melhorias e correções.

Acima de tudo o plano de emergência deverá ser visto como um processo e não como um resultado. Do processo de planeamento devem resultar compromissos entre as entidades e a aceitação incondicional das diretivas para a direção e coordenação das operações (Alexander, 2016).

Os planos para serem eficazes na gestão da emergência devem prever recursos que existam e estejam disponíveis, recorrendo na sua ausência ao nível superior de proteção civil, de acordo com o princípio da subsidiariedade da proteção civil previsto na Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC).

Os planos podem não cumprir os objetivos quando colocados perante uma situação concreta de emergência devendo **possuir flexibilidade** para se adaptar às especificidades da emergência, pois “bons planos são tanto **realistas** como **pragmáticos**.” (Alexander, 2015).

O cidadão pode durante a sua vida estar exposto setenta e quatro tipos de perigos (*hazards*) previstos em 2020 na *Hazard Definition & Classification Review – Technical Report* (UNDDR, 2020). Assim, elaborar um plano específico para risco de inundação,

quando em simultâneo existem riscos de incêndio, sismo, *tsunami* ou crise pandémica poderá parecer despropositado colocando o cidadão perante uma maior complexidade de instruções e procedimentos para a sua segurança.

Para o efeito Alexander (2015) defende que o plano de emergência de proteção civil deverá ser multiriscos (*all hazards plan*), ou seja destinado a diversos cenários e a diversas intensidades de desastre, por um lado porque muitos dos procedimentos de autoproteção a utilizar são comuns, e por outro, porque os recursos disponíveis são limitados e a utilização multirrisco rentabiliza-os.

As questões da adequação dos meios à catástrofe acabam por ser mais do foro político do que do planeamento, uma vez que existirá sempre uma discrepância entre os meios necessários e os meios disponíveis, o que reforça a importância da definição da direção política e coordenação operacional dos recursos, pois importante num cenário de catástrofe, será a eficiente gestão dos meios disponíveis (Alexander, 2016). A decisão de planear é também exclusivamente da vontade política e em função da capacidade de governança da gestão do risco.

Para a eficácia do planeamento de emergência, especialmente ao nível local, é considerado como fundamental o envolvimento dos “*stakeholders*” designadamente os APC, os serviços das autarquias, as empresas e instituições sem fins lucrativos. Já a participação da população na fase da elaboração já não é tão consensual (Alexander, 2015,2016). Em Portugal a aprovação dos planos municipais é condicionada pela consulta pública e é este o único momento em que está prevista a participação da população. Com efeito o compromisso da população com o plano é fundamental para o seu sucesso e daí a importância da participação para definição das políticas públicas. Se por um lado a integração dos contributos da perceção do risco da população no plano de emergência poderá melhorar a sua aceitação, é na fase de divulgação dos procedimentos do plano que se poderá maximizar o envolvimento da população.

Capítulo 2

Enquadramento Legal

Para compreender a proteção civil é indispensável analisar e interpretar o respetivo enquadramento legal, a sua evolução e aplicabilidade à realidade nacional.

Foi em 1942 que surgiram as primeiras referências legislativas relativas à organização da proteção, ainda que sob a perspetiva da defesa em caso de ataque bélico, coordenadas pela Legião Portuguesa. O conceito de proteção civil nasce, porém com o 25 de Abril de 1974, sendo criado para o efeito o Serviço Nacional de Proteção Civil, que foi evoluindo, do ponto de vista institucional, até à atual Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) (Figura 3).



Figura 3 – Evolução Institucional da Proteção Civil

Nos últimos quarenta e oito anos de democracia, foram publicados diversos diplomas com o objetivo de dar corpo e regulamentar a atividade de proteção civil, orientando-a segundo os objetivos definidos pela Organização das Nações Unidas para a Redução de Catástrofes, mas também com os ensinamentos que as boas práticas e erros cometidos na resposta e gestão dos acidentes graves e catástrofes, que entretanto afetaram o País, têm proporcionado.

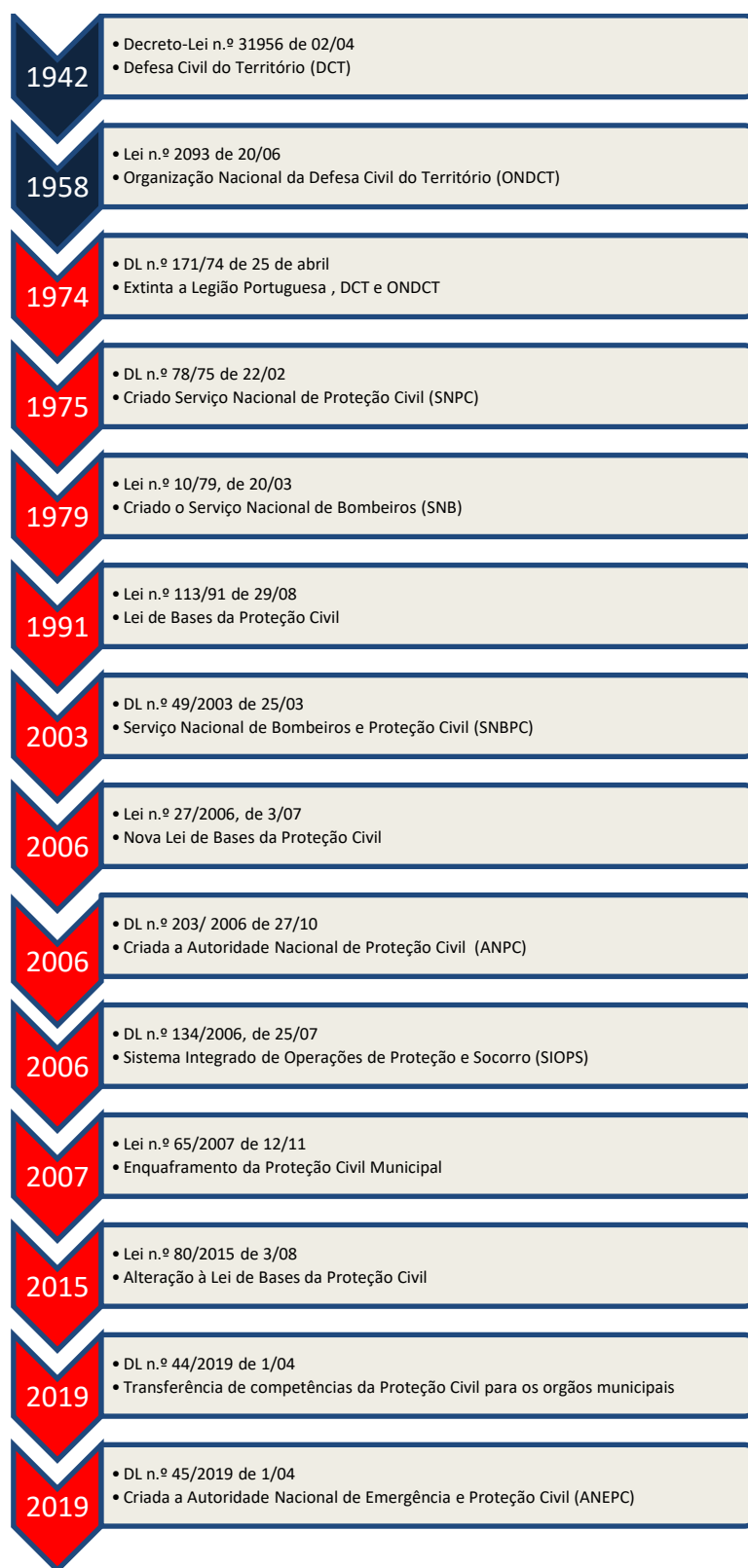


Figura 4 – Diplomas legais relevantes para a proteção civil.

As principais referências legais dos últimos oitenta anos estão discriminadas na Figura 4, das quais se destaca pela importância a Lei de Bases da Proteção Civil e os diplomas para atribuição de competências aos municípios.

2.1. Lei de Bases da Proteção Civil

A dispersão de legislação produzida sobre a proteção civil obrigou a uma legislação de agregadora, surgindo assim, em 1991 a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), publicada pela Lei n.º 113/91, de 29 de agosto. Este diploma definiu os princípios gerais, o enquadramento, a coordenação, a direção e a execução da **política de proteção civil**, atribuindo competências à Assembleia da República, ao Governo e criando órgãos como o Conselho Superior de Proteção Civil e a Comissão Nacional de Proteção Civil (art.ºs 10.º a 16.º).

Esta lei organiza a proteção civil no **âmbito territorial**, nos níveis nacional, regional e municipal. São definidos os APC, identificadas as instituições de investigação e apoio, instituídos os planos de emergência e os centros operacionais de proteção civil (art.ºs 17.º a 21.º).

De destacar que pela primeira vez se referem os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC), o planeamento de emergência de nível municipal e os centros operacionais de proteção civil municipal, indicando a descentralização da proteção civil para as autarquias locais (art.ºs 17.º e 21.º).

O ano de 2006 é marcado pela entrada em vigor da nova LBPC, a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que revoga a anterior, redefinindo o sistema de proteção civil, amplificando e reafirmando a importância da participação do nível local no sistema de proteção civil.

Os **municípios** passam a ser o nível base da proteção civil, através da atribuição aos presidentes de câmara de competências na declaração de situação de alerta, na iminência de acidente grave ou catástrofe, com a possibilidade de pedir recursos ao nível superior de proteção civil quando esgotados os do seu âmbito, de acordo com o princípio da subsidiariedade (art.º 13.º).

Esta legislação atribui também ao presidente da câmara o exercício da direção política da proteção civil, passando a poder desencadear as operações de proteção civil na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, com o apoio do SMPC (art.º 35.º).

São ainda conferidas competências preventivas para a adaptação dos planos de ordenamento do território na sequência de catástrofes (art.º 26.º).

Outra inovação no âmbito da coordenação política de proteção civil é a constituição de **Comissões Municipais de Proteção Civil (CMPC)** em cada município, presididas pelo presidente de câmara municipal, em alternativa aos centros operacionais, organismos que não atingiram o objetivo de coordenar e articular os APC (art.º 40.º).

Este diploma revela também a intenção política de aproximar a proteção civil ao cidadão e de o integrar na esfera da proteção civil, nomeadamente através da criação de unidades locais de proteção civil ao nível das freguesias, presididas pelos presidentes das juntas de freguesia (Amaro, 2020).

Em 2015 ocorre a alteração e republicação da LBPC com a publicação da Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que introduz inovações na Lei n.º 27/2006, de 3 de julho e alterações profundas em relação à revogada Lei n.º 113/91, de 29 de agosto.

A evolução da legislação de base em vinte e quatro anos de democracia, revela o sentido da estratégia política do País e da adaptação do sistema de proteção civil às situações de desastre que enfrenta, pelo que é relevante a sua análise.

A comparação dos artigos mais significativos dos três diplomas, na Tabela 1, permite aferir essa orientação estratégica em termos de proteção civil e revelar a importância atribuída ao planeamento de emergência, no contexto da gestão da emergência.

Tabela 1– Análise crítica a Leis de Base da Proteção Civil

CAPÍTULOS / TEMAS	Lei n.º 113/91 de 29/08	Lei n.º 27/2006 de 3/08	Lei n.º 80/2015 de 3/07
OBJETIVOS E PRINCÍPIOS			
Definição, Âmbito e Princípios	Proteção civil é uma atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos; Tem como objetivos prevenir, atenuar e socorrer; Tem como missões analisar, promover estudos, planejar, inventariar, informar e divulgar; Tem caráter multidisciplinar, permanente plurisetorial. É desenvolvida em todo o espaço do Estado português; É definido o conceito de acidente grave, catástrofe e calamidade;	Os art.ºs 1.º a 5.º definem o que é a proteção civil, entidades que a prosseguem, o âmbito territorial, os princípios que norteiam a atividade e deveres especiais; É retirado o termo calamidade das definições. É referido o papel das regiões autónomas e das autarquias locais na proteção civil.	Não existem alterações.
Informação aos cidadãos	Um dos objetivos é a informação e sensibilização das populações; Estabelece que os cidadãos têm direito a informação sobre os riscos, medidas a adotar, sensibilização em matéria de autoproteção e os programas de ensino deverão ter formação cívica para evitar e reagir ao acidente.	O art.º 7.º inclui a informação à população sobre riscos e proteção civil e a sensibilização para a autoproteção e formação para uma cultura de segurança, mas não inclui a participação pública na definição das políticas.	Não existem alterações, mantendo-se a ausência de contextualização da participação dos cidadãos e empresas na proteção civil.
ALERTA, CONTINGÊNCIA E CALAMIDADE			
Declarações Políticas de Situação de Proteção Civil	Introduz o conceito de medidas de caráter excecional, destinadas a limitar circulação, requisitar recursos e mobilizar cidadãos.	Não refere	As declarações passam a ter a forma de despacho; No nível de calamidade e contingência a declaração torna automática a ativações dos planos de emergência dos respetivos âmbitos territoriais;
Competências	Não refere	Não refere	Confere competências para desencadear operações de proteção civil ao membro de Governo responsável pelo nível distrital (com possibilidade de delegação) e ao presidente da câmara no nível municipal.
Ativação de Planos de Emergência PC	Não refere	A CMPC acciona os planos de emergência	A ativação dos planos de emergência de proteção civil dos respetivos âmbitos territoriais é obrigatória sempre que seja declarada calamidade para o país, ou contingência para os distritos;
Reposição da Normalidade	Não refere	A reposição da normalidade nas áreas afetadas, encontra-se ap abrigo de legislação especial para apoiar as prestações, sociais, atividade económica e o financiamento às autarquias locais em caso de situação de calamidade.	Não existem alterações.

CAPÍTULOS / TEMAS	Lei n.º 113/91 de 29/08	Lei n.º 27/2006 de 3/08	Lei n.º 80/2015 de 3/07
ENQUADRAMENTO, COORDENAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO CIVIL			
Autoridades políticas	As competências em proteção civil são da Assembleia da República, Governo e primeiro-ministro. O Conselho Superior de Proteção Civil tem funções de aconselhamento.	A direção política compete à Assembleia da República, Governo, ao primeiro ministro e ao presidente da câmara. O Conselho Superior de Proteção Civil é abolido.	São atribuídas competências para desencadear operações de proteção civil à autoridade política de nível distrital (que não existindo pode ser delegada pelo governo), coadjuvada pelo comandante distrital; O presidente da câmara municipal passa a ter atribuições para desencadear operações de proteção civil.
Comissões de proteção civil	É criada a Comissão Nacional de Proteção Civil, definidas competências e a composição; Não existem comissões a outros níveis territoriais.	Estipula as competências e composição das comissões de proteção civil dos 3 âmbitos territoriais; Passando a existir comissão de proteção civil nacional, distrital e municipal. Surge a figura do comandante operacional municipal.	Estipula novas competências e membros das comissões de proteção civil, sendo as mais relevante as ocorridas ao nível dos distritos com a participação de uma troika de presidentes de câmara; No nível municipal o presidente de câmara ganha o estatuto de autoridade municipal de proteção civil e surge a figura do coordenador municipal de proteção civil, desaparecendo o comandante operacional municipal, no nível municipal passam a pertencer à comissão o diretor dos centros de saúde, o capitão do porto e um representante das juntas de freguesia. Podem ser criadas subcomissões.
Unidades Locais	Não refere	São criadas as Unidades Locais de Proteção Civil ao nível das freguesias presididas pelos presidentes de junta de freguesia.	Não existem alterações.
ESTRUTURA DE PROTEÇÃO CIVIL			
ANPC	Não existe referência especial ao SNBPC	As competências da ANPC são remetidas para a respetiva Lei Orgânica.	Não existem alterações.
Estrutura nacional	Existem serviços de proteção civil a nível nacional, regional e municipal; Nos distritos existem delegações do serviço nacional.	A estrutura de proteção civil organiza-se a nível nacional, regional, distrital e municipal.	Não existem alterações.
Agentes de Proteção Civil e Entidades	São agentes de proteção civil: O SNB, as forças de segurança, as forças armadas, as autoridades marítimas e aeronáuticas e o INEM; A Cruz Vermelha exerce funções de cooperação; São definidas entidades com especial dever de cooperação; Cada entidade obedece á respetiva estrutura de comando.	Os corpos de bombeiros, as forças de segurança, as forças armadas, as autoridades marítimas e aeronáuticas e os sapadores florestais são considerados agentes de proteção civil; A Cruz Vermelha exerce funções de cooperação; São definidas várias outras entidades com dever de cooperação; É reconhecida a autonomia das regiões autónomas em matéria de proteção civil.	A Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Nacional de Aviação e o INEM, IP passam a ser considerados agentes de proteção civil; As entidades com dever de cooperação passam a ter um artigo próprio.

CAPÍTULOS / TEMAS	Lei n.º 113/91 de 29/08	Lei n.º 27/2006 de 3/08	Lei n.º 80/2015 de 3/07
OPERAÇÕES DE PROTEÇÃO CIVIL			
SIOPS	Não refere	O SIOPS 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.	Passa a incluir as entidades com dever de colaboração; Em artigo aditado é conferido ao capitão de porto competências no âmbito do SIOPS
CCO	São activados centros operacionais de protecção civil de nível nacional, regional, distrital ou municipal, especialmente destinados a assegurar o controlo da situação, em caso de se desencadarem operações de protecção civil. O apoio administrativo e logístico aos centros operacionais referidos no n.º 2 é assegurado pelos serviços de protecção civil. A grande inovação é a introdução do nível municipal.	São criados centros de coordenação operacional ao nível nacional, regional e distrital para destinados a assegurar o controlo da situação com recurso a centrais de comunicações integradas e eventual sobreposição com meios alternativos. Desaparece o nível municipal.	Remete as atribuições, competências, composição e modo de funcionamento para diploma próprio.
Planos de Emergência de Protecção Civil	Os planos de emergência, consoante a extensão territorial da situação visada, são nacionais, regionais, distritais ou municipais e, consoante a sua finalidade, são gerais ou especiais, deverão ser realizados exercícios regulares; Os planos nacionais e regionais são aprovados pelo Conselho de Ministros e os distritais e municipais pela Comissão Nacional de Protecção Civil.	Planos de (prevenção) e emergência: define o que são, quem os elabora, quem os aprova e quem participa na execução; Remete para normas técnicas da ANPC que os uniformizam; O planeamento de emergência das regiões autónomas não está subordinado à Comissão Nacional de Protecção Civil.	Procede a uma transformação no conceito de plano, passando a ser designados por planos de emergência de protecção civil; Neste diploma são clarificados conceitos, mas não existem alterações de fundo.
Auxílio Externo	O pedido é da incumbência do governo. Deverão ser facilitados os procedimentos aduaneiros e de entrada no país de meios de socorro e apoio.	Compete ao governo o pedido de auxílio externo, são reduzidas formalidades aduaneiras; A ANPC deve prever a constituição modulares para apoio dentro e fora do país.	A ANPC acompanha o auxílio externo em território nacional até ao final das operações.
FORÇAS ARMADAS			
Solicitação de colaboração	O apoio das FA em caso de catástrofe e calamidade são reguladas por diploma próprio, no qual são definidas as formas de ativação e o procedimento de autorização.	As forças armadas passam a participar em operações de protecção civil a pedido das autoridades civis de protecção civil responsáveis por cada âmbito territorial, através da ANPC, exceto em casos de evidente catástrofe.	É eliminada a referência ao governador civil.
Formas de colaboração	Não refere	A colaboração poderá ocorrer sob a forma de apoio sanitário, busca e salvamento, linhas de apoio logístico ou rescaldo e vigilância.	Não existem alterações.
Atuação	Não refere	A atuação depende da autorização do CEMFA ou dos comandantes das unidades locais.	Não existem alterações.

Da comparação dos diplomas legislativos sobressai a progressiva clarificação da estratégia política da proteção civil, com particular relevo para afirmação progressiva do planeamento de emergência de proteção civil.

A LBPC em 2006 atribui à ANPC a responsabilidade pela uniformização dos planos de emergência e cria às Comissões de Proteção Civil a competência para os ativar. Em 2015 a alteração impõe a ativação dos planos de emergência, quando seja declarada situação de calamidade ou contingência pelo Governo, e de alerta pelo presidente da câmara municipal.

Ao nível municipal são, também, atribuídas competências aos presidentes de câmara para desencadear operações de proteção civil no respetivo município, que ganham o estatuto de **autoridade municipal de proteção civil**.

A cada alteração na Lei de Bases verifica-se o aperfeiçoamento da proteção civil, que demora contudo mais de duas décadas a ser efetuado face à rápida alteração dos riscos e a cada vez mais gravosas consequências materiais e humanas, como veremos adiante.

Não deixa porém de ficar a sensação que a primeira LBPC tenha falhado os seus objetivos de organizar convenientemente a proteção civil portuguesa, o justifica a sua revogação e substituição por uma nova LBPC em 2006. Por outro lado a LBPC de 2015 mantém a orientação política da anterior, sendo alteradas e aperfeiçoadas algumas lacunas e falhas da Lei anterior.

2.2. Organização Política de Proteção Civil Portuguesa

Como vimos, um dos objetivos da LBPC é definir o enquadramento, direção, coordenação e execução da política de proteção civil e o respetivo âmbito territorial.

2.2.1. Direção Política da Proteção Civil

Em matéria de direção e orientação política compete à **Assembleia da República**, no âmbito da sua competência política, legislativa e financeira, enquadrar a política de

proteção civil e fiscalizar a sua execução. A competência para a condução da política de proteção civil é do Governo, através do **Conselho de Ministros** que define as diretivas da atuação, programa, recursos materiais e financeiros, para além de possuir competência para declarar situação de calamidade.

A direção política da proteção civil compete ao **Primeiro-Ministro**, que a pode delegar no Ministro da Administração Interna, com a possibilidade de subdelegação.

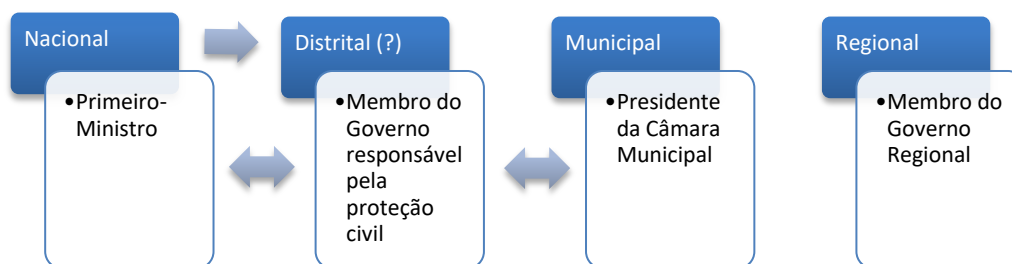


Figura 5 – Estruturas de Direção Política de Proteção Civil. Fonte: PNEPC (versão discussão pública)

No nível distrital a direção política da proteção civil, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, é da competência do **membro do governo responsável pela área da proteção civil**, podendo ser auxiliado pelo Comandante Distrital de Operações de Socorro (CODIS). O nível distrital deverá porém desaparecer em breve, devido à criação dos níveis regional e sub-regional de proteção civil, uma vez que o art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que altera a Lei Orgânica da ANEPC, refere que até à revisão do Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS), as referências às estruturas de comando e coordenação distritais passem a ser efetuadas ao novo nível sub-regional, antecipando, portanto, a extinção das comissões, comandos e comandantes distritais.

Ao nível municipal a direção política compete ao **Presidente da Câmara Municipal**, designado, no Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, como Autoridade Municipal de Proteção Civil, a quem compete desencadear as operações municipais de proteção civil, prevenção e socorro, assim como declarar situação de alerta, coadjuvado pelo SMPC e pelos APC do município.

2.2.2. Coordenação da Política de Proteção Civil

A **Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC)** é o órgão de coordenação política nacional em matéria de proteção civil, a quem compete a concretização das linhas gerais da política governamental de proteção civil nos serviços da administração, aprovando, dando parecer e apreciando medidas e ações. Compete especificamente a esta comissão ativar planos de emergência, mobilizar meios, propor auxílio internacional, promover exercícios e difundir comunicados.

A CNPC assiste o Primeiro-Ministro e o Governo no exercício das suas competências em matéria de proteção civil e é presidida pelo Ministro da Administração Interna. É constituída por um representante de cada ministério designado pelo respetivo ministro, um representante de cada governo regional, o presidente da ANEPC, representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, representante da Associação Nacional de Freguesias, representante da Liga dos Bombeiros Portugueses e representante da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais. Participam na comissão representantes do Estado-Maior-General das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana (GNR), da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Polícia Judiciária (PJ), do Gabinete Coordenador de Segurança, da Autoridade Marítima Nacional, da Autoridade Nacional de Aviação Civil e do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Ao nível distrital existe uma **Comissão Distrital de Proteção Civil**, cujos objetivos são, no geral, idênticos ao da comissão nacional de proteção civil, mas para um patamar territorial inferior. O acionamento dos planos de emergência de nível distrital é determinado pelo membro do governo responsável pela política de proteção civil.



Figura 6 – Estruturas de Coordenação Política de Proteção Civil. Fonte: PNEPC (versão discussão pública)

A comissão distrital de proteção civil é composta por três presidentes de câmara municipal designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, sendo designado um deles para presidir, pelo CODIS, por um representante de cada ministério designado pelo respetivo ministro, dos responsáveis máximos das forças e serviços de segurança existentes no distrito, pelos capitães dos portos que dirigem as capitánias existentes no distrito, do representante do INEM, representante da Liga dos Bombeiros Portugueses e do representante da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.

Em cada município existe uma **Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC)**, cujas competências são, de acordo com a LBPC, idênticas às da comissão distrital.

As comissões municipais são constituídas pelo presidente da câmara que as preside, pelo coordenador municipal de proteção civil, por elemento de comando de cada corpo de bombeiros existente no município, por um elemento de cada uma das forças de segurança existente no município, do capitão do porto, da autoridade de saúde municipal, do diretor do agrupamento de centros de saúde, diretor do hospital que serve o município, representante do Instituto da Segurança Social, um representante das Juntas de Freguesia designado pela Assembleia Municipal e representantes de outros serviços ou entidades que atuem na área da proteção civil, no município.

Na versão de consulta pública do Plano Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC b, 2021), encontra-se contemplada uma comissão regional de proteção civil, quando a mesma não tem qualquer suporte legal, pelo que a omitimos na Figura 6, ao contrário do que consta na proposta do plano. É possível que a criação dos comandos regionais e sub-regionais de proteção civil possa abrir a porta à criação de comissões regionais de proteção civil, mas a realidade é que no 2022 não existem no continente nem nas regiões autónomas.

2.2.3. Coordenação Institucional da Proteção Civil

De acordo com a natureza dos fenómenos e a extensão e a gravidade dos seus efeitos previsíveis podem ser ativados **Centros de Coordenação Operacional (CCO)** de nível nacional, regional ou distrital, destinados a assegurar o controlo da situação e a

mobilização de recursos. Os CCO têm como objetivo operacionalizar os planos de emergência e garantir a unidade de comando e a coordenação técnica e operacional dos meios, a envolver nas operações de proteção civil, e a adequação das medidas de caráter excecional a empreender.

A coordenação institucional da proteção civil compete aos CCO nos diversos patamares territoriais.

O Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril veio alargar aos municípios a possibilidade de criar centros de coordenação operacional municipal, que inicialmente não se encontrava prevista na LBPC.

As competências dos CCO são estabelecidos em diplomas próprios para o efeito, como a Declaração da CNPC n.º 344/2081, de 17 de outubro.



Figura 5 – Estruturas de Coordenação Institucional de Proteção Civil. Fonte: PNEPC (versão discussão pública)

*-Previsto no D.L. n.º 44/2019 de 1 de abril

Na Região Autónoma dos Açores o CCOR denomina-se Centro de Operações de Emergência de acordo com a Resolução do Conselho do Governo n.º 56/2019 de 16 de abril de 2019 da Região Autónoma dos Açores, na Região Autónoma da Madeira o CCOR está regulamentado pelo Despacho n.º 02/2012 do Serviço Regional de Emergência e Proteção Civil.

2.2.4. Execução da Política de Proteção Civil

Uma ocorrência de proteção civil implica a existência, ou iminência, de um acidente ou catástrofe, e uma área de atuação que se denomina por Teatro de Operações (TO). A cada TO corresponde um **Posto de Comando Operacional (PCO)** e cada ocorrência

tem necessariamente um **Comandante das Operações de Socorro (COS)**.

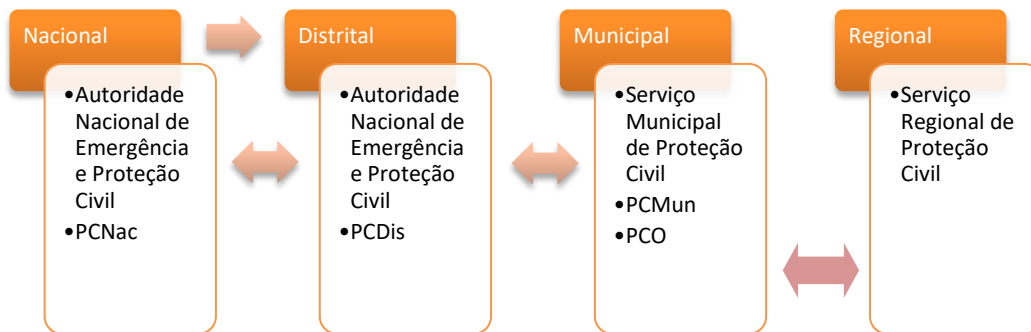


Figura 6 – Estruturas de Execução da Política de Proteção Civil

A atuação do COS e a organização do PCO encontram-se definidas no Despacho do MAI n.º 3317-A/2018 de 3 de abril que aprova a revisão do Sistema de Gestão de Operações (SGO). O PCO tem como objetivos apoiar o COS na tomada das decisões, articulação dos meios, gestão dos recursos, planeamento, previsão e reporte de informação operacional. O PCO poderá organizar-se em três células de apoio ao COS, as células de planeamento, operações e logística, cada uma das células possui um responsável designado pelo COS denominado oficial, podendo ainda existir três outros oficiais de apoio direto ao COS, o oficial de Segurança, o de Relações Públicas e o de Ligação.

Em cada município que ative o respetivo plano de emergência, em virtude de acidente grave ou catástrofe e da evolução das operações, o PCO poderá passar a **Posto de Comando Municipal, designado por PCMun**, que garante a gestão da resposta municipal ao acontecimento e é responsável pela gestão de todos os meios disponíveis na área do município e pelos meios de reforço que lhe forem atribuídos. Os PCMun são operacionalizados e geridos pelos SMPC e reportam ao PCDis.

Em cada distrito existe um **Posto de Comando Operacional Distrital denominado PCDis**, em caso de ativação do plano de emergência distrital, operacionalizado pelo CODIS e pelos recursos do respetivo Comando Operacional Distrital (CDOS) da ANEPC, o PCDis reporta ao **Posto de Comando Operacional Nacional (PCNac)**.

O PCNac recebe, processa e avalia toda a informação emanada dos diversos teatros de operações de forma a assegurar que todas as entidades intervenientes mantêm níveis de prontidão e envolvimento.

O PCNac articula-se permanentemente com o CCON e com os PCDis, a nível distrital.

O PCNac é constituído de acordo com o Sistema de Gestão de Operações (SGO) e instalado em estrutura própria, com comunicações dedicadas, em local a definir de acordo com o âmbito territorial do acidente grave ou catástrofe. O responsável pelo PCNac é o **Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil** da ANEPC, ou o seu substituto legal.

Nas regiões autónomas a atuação é semelhante entre os postos de comando regionais e os postos de comando municipais (PCMun) nos respetivos municípios, mas obedecendo às particularidades e especificidades que constam nos planos regionais de emergência de proteção civil. A operacionalização da proteção civil nas regiões autónomas compete aos respetivos **Serviços Regionais de Proteção Civil** em articulação com os SMPC.

2.3. Proteção Civil Municipal

A proteção civil de âmbito municipal ganhou consistência com a LBPC de 1991, mas ainda aquém do desejável, nomeadamente, no que diz respeito à definição dos **objetivos e âmbito dos SMPC**, dos Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) e dos Centros Operacionais de Proteção Civil (municipais), que permanecem com objetivos pouco claros, não obstante ser o nível local fundamental para as operações de proteção civil, por ser aí que ocorrem as emergências e onde se encontram os primeiros meios de resposta (Amaro, 2013).

Com efeito, um bom exemplo das capacidades locais de resposta são as corporações de bombeiros, instituições locais, na grande maioria de iniciativa popular, que constituem o principal APC na resposta a emergências.

No ano 2020 existiam quatrocentos e sessenta e cinco Corpos de Bombeiros (CB) nos trezentos e oito municípios portugueses, representando uma média de um virgula

cinco (1,5) corpos de bombeiros por município, um valor ilusório pois existem cinco municípios sem corpo de bombeiros, (um no Continente em Castro Marim, dois na Madeira em Ponta do Sol e Porto Moniz e dois nos Açores, em Lagoa e Lajes das Flores) (PORDATA, 2021).

Nas ocorrências de incêndios rurais de âmbito distrital ou nacional os GRIF (Grupos de Reforço) ou GRUATA (Grupos de Ataque Ampliado) são constituídos pelos meios operacionais de socorro existentes no nível municipal. Os não municipais pertencem a equipas de intervenção de âmbito nacional, designadamente a Força Especial de Proteção Civil (FEPC) da ANEPC e à Unidade de Emergência Proteção e Socorro (UEPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR) e que na maioria das ocorrências tem uma atuação complementar aos CB, importante, mas ainda assim em número residual de operacionais e meios, no cômputo total das intervenções realizadas pelos bombeiros dos municípios (Pereira, 2019).

É pela importância dos recursos locais que o legislador atribuiu competências aos governantes locais, ou seja aos presidentes das câmaras municipais, como foi possível constatar no quadro comparativo da legislação de base da proteção civil atrás mencionado (Tabela 1).

Assim, e na sequência da Lei de Bases de 2006, foi publicada em 2007 a Lei n.º 65/2007, de 12 de dezembro, que irá definir o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelecendo a **organização dos SMPC** e definindo as competências do comandante operacional municipal (cargo substituído posteriormente pelo de coordenador municipal de proteção civil).

Com recurso à Tabela 2 destacam-se as principais medidas legislativas destinadas à proteção civil municipal que constam na Lei n.º 65/2007, de 12 de dezembro.

Tabela 2– Medidas legislativas da Lei n.º 65/2007 de 12 de novembro

CAPÍTULOS / TEMAS	Lei n.º 65/2007 de 12/11
Objetivos e Domínios de Atuação	Os objetivos da proteção civil municipal estão alinhados com os objetivos da proteção civil nacional, mas à escala do respetivo município e adaptados às suas características.
Comissão Municipal de Proteção Civil	Cada Município deverá ter uma Comissão de Proteção Civil com funções de diligenciar a elaboração do PME, dar parecer sobre a ativação do plano, promover a realização de exercícios e pôr em prática as políticas de proteção civil; A CMPC articula as atuações em caso de acidente grave ou catástrofe; É definida a composição da CMPC que não inclui presidentes de juntas de freguesia, mas abre a porta a outras entidades consideradas importantes para o município.
Subcomissões	Podem ser criadas subcomissões permanentes.
Câmara Municipal	Compete à câmara municipal através do SMPC elaborar o PME; A Câmara Municipal é ouvida no âmbito de medidas preventivas sobre o uso dos solos.
Presidente da Câmara Municipal	É a autoridade municipal de proteção civil; É competente para declarar situação de alerta para o respetivo território.
Juntas de Freguesia	Têm o dever de colaborar com o SMPC.
Unidades Locais	A CMPC pode determinar a constituição de unidades locais ao nível das freguesias para riscos específicos.
Serviços Municipais de Proteção Civil	Os municípios detêm um SMPC que é dirigido pelo presidente da câmara; Os SMPC devem ser adequados à dimensão e risco do município e podem deter gabinetes técnicos.
Competências dos SMPC	Compete ao SMPC assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de protecção civil; Tem competências no âmbito do planeamento, prevenção, informação e sensibilização pública.
Coordenação e colaboração institucional	Este artigo atribui funções de coordenação à CMPC e ao Presidente da Câmara, deixando em vazio quem é o responsável máximo.

CAPÍTULOS / TEMAS	Lei n.º 65/2007 de 12/11
Participação das Forças Armadas	Reafirma as competências do presidente nas condições previstas na lei de bases.
Comandante Operacional Municipal (COM)	Este foi o grande "calcanhar de Aquiles" do diploma, uma vez que nunca existiu consenso nos municípios sobre as funções de comando do COM.
Competências do COM	Atribui competências de coordenação institucional, gestão de recursos e acompanhamento de operações; Curiosamente fica incumbido da elaboração de Planos Prévios de Intervenção, que são um tipo de planos menos importantes que os Planos de Emergência de Proteção Civil.
Articulação Operacional (COM)	Este é outro artigo que faz pouco sentido, considerando que a Autoridade de Proteção Civil é o presidente da câmara.
Operações de Proteção Civil	Em caso de acidente ou catástrofe o SMPC deverá atuar nos termos do PMEPC, adotando as medidas adequadas.
Dever de informação	As entidades têm obrigação de comunicar as informações relevantes para a operação de proteção civil.
Plano Municipal de Emergência	Define as características a que o plano deve obedecer; O plano municipal de emergência inclui obrigatoriamente uma carta de risco e um plano prévio de intervenção de cada tipo de risco existente no município; Refere que podem ser elaborados planos especiais para riscos específicos; São também referidos os Planos de Defesa da Floresta Contra Incêndios que não são planos de emergência de proteção civil. É também referida a elaboração de planos de emergência para as escolas, algo que a legislação SCIE veio a impedir depois.
Atualização dos PME	Obriga a uma nova geração de PMEPC.
Defesa da Floresta Contra Incêndios	Surpreende que seja abordado neste diploma uma competência da Câmara Municipal que no âmbito da defesa da floresta é articulada com o ICNF e não com a ANEPC.
Carreira de Proteção Civil	Remete a carreira para regulamento que nunca foi elaborado.
Dever de disponibilidade	O serviço prestado no SMPC é de total disponibilidade no caso da iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe.

Em matéria de proteção civil os SMPC constituem os serviços responsáveis por apoiar tecnicamente o presidente da câmara no exercício das suas competências de proteção da população.

Apesar de não existirem muitos estudos sobre os recursos e desempenhos dos SMPC a nível nacional é importante ter em consideração que na data da publicação da Lei, muitos municípios não tinham SMPC constituído e que outros dificilmente deteriam as

condições necessárias para cumprir com as competências consignadas na legislação em matéria de proteção civil.

Mesmo passados quatro anos após a publicação desta Lei apenas 92% dos municípios tinham a respetiva CMPC constituída e 86% tinham os SMPC em funcionamento, segundo um estudo realizado para a Associação Nacional de municípios Portugueses. Relativamente aos PMEPC, só 25% estavam aprovados de acordo com as orientações da Comissão Nacional de Proteção Civil. (Gomes *et al.*, 2012).

A Lei n.º 65/2007 de 12 de novembro assume-se, assim, como preponderante para responder à necessidade de desenvolvimento da proteção civil local. Esta nova Lei irá reforçar a importância da proteção civil no quadro do serviço público prosseguido pelas câmaras municipais, passando a proteção civil a possuir importância equivalente às competências tradicionais das câmaras municipais, como o urbanismo, a cultura, o desporto ou mesmo a recolha de resíduos urbanos e o abastecimento de água.

De forma sintética identificam-se e caracterizam-se as principais medidas avançadas na Lei n.º 65/2007, de 12 de dezembro:

1. A definição (clara) das competências e atribuições da proteção civil municipal;
2. A constituição da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC), para coordenação da política de proteção civil, composta pelos principais *stakeholders*
3. da segurança, socorro e saúde nos municípios;
4. A **obrigatoriedade do PMEPC elaborado pelo SMPC**, no contexto do funcionamento institucional da CMPC;
5. A avaliação de risco do município e a inclusão de cartografia de risco normalizada no PMEPC, alinhada com a política de ordenamento territorial do município;
6. A definição de prazo limite para atualização do PMEPC;
7. A atribuição ao Presidente da Câmara Municipal (PCM) da competência de **autoridade municipal de proteção civil**, com responsabilidade direta pelo funcionamento do SMPC, reforçando-se, assim, as responsabilidades da governança local da proteção civil;

Outras medidas introduzidas por esta Lei acabaram por não corresponder às expectativas criadas, fosse por falta de regulamentação ou falta de enquadramento funcional, acabando por atenuar o alcance pretendido em relação ao desenvolvimento e capacitação da proteção civil municipal, designadamente:

1. A carreira de Proteção Civil;
2. A formação em Proteção Civil;
3. O cargo de Comandante Operacional Municipal.

Apesar de algumas limitações a nova legislação marcou a importância do nível local e proporcionou o desenvolvimento da proteção civil municipal, assim como a assunção das competências pelas câmaras municipais e pelos respetivos presidentes.

Em 2015 a alteração à LBPC, através da Lei n.º 80/2015, de 03 de agosto, já inclui atualizações legislativas preconizadas na Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, designadamente as competências do presidente da câmara municipal no âmbito da declaração do estado de alerta, as competências das comissões municipais de proteção civil e as competências para coordenação da proteção civil.

É também reafirmada a importância da autoridade de proteção civil local, conferida ao presidente de câmara, a substituição do cargo de comandante operacional municipal pelo coordenador municipal de proteção civil e a participação de um representante das juntas de freguesia do município na CMPC, reforçando-se assim a importância do patamar local na proteção civil.

As funções atribuídas aos SMPC na proteção civil municipal, em ambos os diplomas, são vagas e permitem interpretações diversas, possibilitando aos governantes locais muita flexibilidade na orientação estratégica da proteção civil municipal. Esta é uma forma de respeitar a autonomia do poder local, mas que pode conduzir a diferenças substanciais entre SMPC de municípios com características semelhantes.

Quatro anos passados sobre a publicação da terceira alteração à LBPC, é publicada a alteração à Lei que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, o Decreto-Lei n.º 44/2019, de 21 de junho.

Este Decreto-Lei surge na sequência da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, também conhecida como a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias, que vem **reforçar as competências das autarquias locais em matéria de proteção civil.**

Este é um dos primeiros diplomas onde o Governo transpõe a nova Estratégia Nacional para a Proteção Civil 2030, consubstanciada na proposta de “Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva” do XXI Governo, que pretende *“capacidades reforçadas na monitorização e gestão dos riscos, nos sistemas de alerta e de aviso às populações e no envolvimento dos cidadãos para a construção de comunidades mais resilientes a catástrofes”*, conforme consta no preâmbulo do diploma.

O governo assume com a publicação do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 21 de junho, *“que as autarquias locais são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade...”*.

Ainda no preâmbulo, o governo salienta a importância do nível local da proteção civil, como nunca antes havia sido: *“O reforço do sistema de proteção civil no âmbito das autarquias locais é concretizado através da descentralização de competências, pela consolidação dos Serviços Municipais de Proteção Civil, melhorando os níveis de coordenação operacional à escala concelhia, com um enfoque significativo no patamar local da proteção civil, e muito em particular ao nível das freguesias, considerando a sua proximidade aos cidadãos e o conhecimento das vulnerabilidades da sua área territorial”*.

Recorrendo a tabela semelhante à utilizada para a apreciação da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, procedemos à análise das alterações mais significativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, na Tabela 3.

Tabela 3 – Alterações introduzidas com o DL n.º 44/2019 de 1 de abril

CAPÍTULOS / TEMAS	DL n.º 44/2019 de 1/04
Objetivos e Domínios de Atuação	Introduz a figura do Coordenador Municipal de Proteção Civil (COMPC); sublinha a importância do planeamento municipal de emergência.
Comissão Municipal de Proteção Civil	Reforça a importância da CMPC, da exercitação e treino dos intervenientes e dos avisos e comunicados à população e órgãos de comunicação social (preparação).
Subcomissões	As subcomissões da CMPC podem ser constituídas para acompanhar situações específicas de risco para a população.
Câmara Municipal	Ocorre aqui uma das alterações mais substanciais, a aprovação do PME pela assembleia municipal competência que era da CNPC; Compete à câmara municipal através do SMPC elaborar o PME; A Câmara Municipal é ouvida no âmbito de medidas preventivas sobre a regulação do uso dos solos.
Presidente da Câmara Municipal	Outra das grandes alterações no diploma é a competência atribuída ao presidente da câmara para ativar o PME ouvindo a CMPC, anteriormente a competência era da CMPC presidida pelo presidente da câmara; Continua autoridade municipal de proteção civil; É competente para declarar situação de alerta para o respetivo território.
Juntas de Freguesia	São conferidas competências às juntas de freguesia no âmbito da prevenção, sensibilização e apoio às operações.
Unidades Locais	As juntas de freguesia passam a poder constituir ULPC, após parecer vinculativo da CMPC. É aberta a possibilidade de freguesias de agruparem para constituir ULPC para riscos comuns.
Serviços Municipais de Proteção Civil	Os SMPC passam a ter funções mínimas obrigatórias que abrangem a prevenção, planeamento, logística e sensibilização; O SMPC é coordenado pelo COMPC e dirigido politicamente pelo presidente da câmara ou vereador por si delegado.
Competências dos SMPC	São revistas e ampliadas as competências do SMPC no âmbito da prevenção, planeamento, logística e sensibilização; Destaque para a referência aos planos prévios de intervenção de âmbito municipal, que é uma matéria que será abordada adiante no capítulo sobre o planeamento.
Coordenação e colaboração institucional	É revisto este artigo que passa a ser bastante claro: As entidades devem procurar articular-se e estabelecer colaboração nos objetivos comuns, sem prejuízo da coordenação institucional do presidente da câmara; Passam a existir órgãos de coordenação de operações designados Centros de Coordenação Operacional CCO.
Participação das Forças Armadas	O presidente da câmara passa a poder pedir colaboração operacional das FA diretamente à ANEPC, ou ao comandante local em caso de catástrofe.

CAPÍTULOS / TEMAS	DL n.º 44/2019 de 1/04
CCOM	Em cada município passa a existir um Centro de Coordenação Operacional Municipal (CCOM), com a composição definida na lei para os CCO, para articulação e coordenação das operações.
Comandante Operacional Municipal (COM)/Coordenador Municipal de Proteção Civil (COMPC)	Presume-se assumido o erro cometido no primeiro diploma e passa a existir o COMPC na dependência do presidente da câmara, recrutado de entre licenciados com experiência relevante e permitindo, assim, afastar o comando operacional da coordenação institucional.
Competências do COMPC	Compete dirigir o SMPC; Tem competências de coordenação institucional, gestão de recursos, planeamento, acompanhamento de operações e outras no âmbito das atribuições do SMPC.
Articulação Operacional	Neste artigo é efetuada uma correção importante, deixando o COM de se articular com a ANEPC, para essa articulação ser efetuada através do CCOM.
Operações de Proteção Civil	É referida a importância da unidade de direção e coordenação técnica das operações; O artigo 16-A abre a possibilidade a centrais municipais conjuntas para despacho de meios de socorro, abrindo caminho ao fim das centrais de despacho distritais tal como existem à data.
Dever de informação	As entidades têm obrigação de comunicar as informações relevantes para a operação de proteção civil à CMPC.
Plano Municipal de Emergência	É reforçada a importância dos PME, da sua elaboração em articulação com as instituições, a exercitação e a sua atualização.
Atualização dos PME	Existem novas regras nos Cadernos Técnicos da ANEPC.
Defesa da Floresta Contra Incêndios	Este artigo que fazia pouco sentido, na legislação anterior passa aqui a ser clarificado, pois é afirmada a importância do CCOM na defesa da floresta nos termos do SIOPS, ou seja no apoio ao combate aos incêndios rurais previsto no DECIR.
Carreira de Proteção Civil	Esta matéria nunca foi regulamentada e é revogada neste diploma.
Dever de disponibilidade	Mantém-se.

A análise a este diploma permite identificar diversas intenções para a proteção civil de nível municipal, desde logo:

Este diploma vem clarificar diversos aspetos no âmbito dos princípios e competências, como também existe uma afirmação clara, no sentido de ser reforçado o planeamento de emergência, a sensibilização e informação à população e o incentivo à articulação dos agentes e entidades envolvidas na tarefa comum do socorro e proteção da população.

Merece especial apontamento a simplificação do processo de aprovação dos planos municipais de emergência, que passam a ser **aprovados pelas assembleias municipais** em substituição da CNPC. Esta alteração pretende maior celeridade na aprovação dos

planos, reconhecendo a dificuldade da CNPC na aprovação célere dos PMEPC e o insucesso no objetivo de atualizar o planeamento de emergência nacional de segunda e terceira gerações.

A **atribuição ao presidente da câmara da competência para a ativação do respetivo PMEPC**, que anteriormente era da competência da CMPC, pretende uma maior operacionalidade e pragmatismo nas operações municipais de proteção civil.

Esta medida faz todo o sentido quando, em situações de acidente grave ou catástrofe, se poderá mostrar inviável reunir a CMPC para a ativação do PMEPC.

Os Centros de Coordenação Operacional Municipais (CCOM) são criados para operacionalizar a articulação institucional e a coordenação operacional dos APC, em paralelo com as decisões de natureza política das comissões de proteção civil.

Igualmente importante foi a definição de competências e âmbito de atuação do técnico e operacional da proteção civil municipal, que passou a ser designado por Coordenador Municipal de Proteção Civil (COMPC), sendo extinta a figura do Comandante Operacional Municipal (COM).

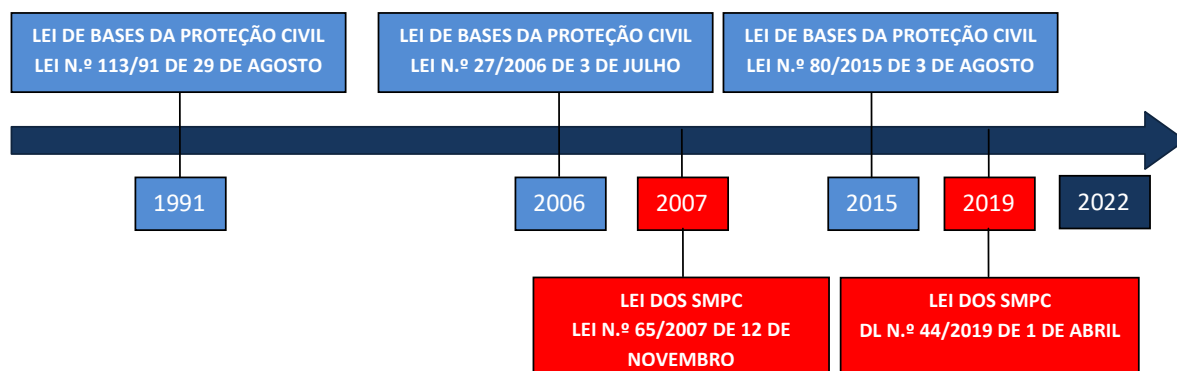


Figura 7– Cronograma de publicação de diplomas.

Através da Figura 8 é possível constatar que a partir da segunda alteração à LBPC em 2006, o patamar municipal de proteção civil ganhou outra importância, sendo perceptível a tentativa de harmonizar a legislação destinada ao nível local com a legislação de base da proteção civil.

2.4. Regulamentação do Planeamento de Emergência

Pode-se afirmar que é com a LBPC, publicada em 1991, que se inicia o planeamento de proteção civil em Portugal. A LBPC remete a **normalização do planeamento de emergência** para a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), a quem compete produzir diretivas de regulamentação para a normalização dos planos.

A normalização dos planos é fundamental segundo Alexander (2005) pois obriga a que todos os planos obedeçam à mesma base de análise de risco, evidenciem da mesma forma os aspetos críticos da organização das operações, identifiquem os *stakeholders* da proteção civil e as respetivas funções na emergência, identifiquem os recursos disponíveis e produzam cartografia comum.

Sobre a importância de normalizar os planos o mesmo autor refere a visita a um centro regional de coordenação de operações de emergência onde analisou trinta planos elaborados por serviços locais de proteção civil, tendo ficado surpreendido pela enorme falta de homogeneidade dos documentos. Segundo este investigador tal devia-se à inexistência de normas para a elaboração, avaliação e aprovação dos planos de emergência.

Em Portugal este problema, teoricamente, teria ficado resolvido em 1994 com a primeira **diretiva de planeamento**, emitida através de Declaração do Gabinete do Ministro da Administração Interna, publicada em Diário da República de 19 de dezembro, que definiu os critérios e normas técnicas a que obedecem os planos de emergência (as diretivas posteriores serão publicadas através de Resoluções da CNPC).

Em 2008 através da Resolução n.º 25/2008, de 30 de junho da CNPC é publicada a diretiva, revista, com critérios e normas técnicas para elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil (PEPC), evoluindo para a segunda geração de planos.

Em 2015 através da Resolução n.º 30/2015 da CNPC, de 7 de maio é revista a resolução anterior, que é revogada, atualizando os critérios e normas técnicas para a elaboração dos planos, dando assim início à terceira geração dos planos de emergência de proteção civil.

Desde a primeira diretiva de 1994, emitida pelo Gabinete do Ministro da Administração Interna até à diretiva de 2015 já da responsabilidade da CNPC, ocorrem afinações sistemáticas na forma de elaborar planos, nas quais para além da intenção de uma estrutura comum existe a clara intenção de os tornar mais pragmáticos e menos formais, reforçando progressivamente a descentralização do planeamento, a necessidade de revisão regular, o reforço da participação da população, a exercitação dos procedimentos e a avaliação dos planos.

Na diretiva de 2008 foi dada especial importância à maior interligação entre o **planeamento de emergência e o planeamento e ordenamento do território**, sobretudo na harmonização das bases cartográficas e na cartografia de vulnerabilidade e suscetibilidade. Reforça-se também a comunicação dos planos à população, com o objetivo de incentivar o conhecimento do risco e dos procedimentos de autoproteção, diminuindo a confidencialidade da informação contida no plano, que se reduz ao inventário dos recursos e aos contactos das entidades. Acredita-se que a disponibilização dos planos e cartografia em formatos acessíveis ao grande público, através da *internet*, facilitará a aproximação do cidadão à proteção civil e à cultura da segurança.

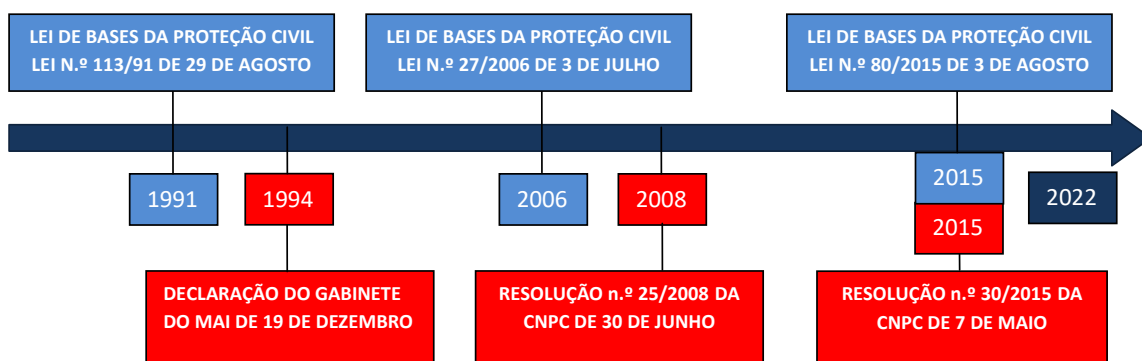


Figura 8– Evolução da Regulamentação dos Planos de Emergência

Na diretiva atualmente em vigor, a de 2015, o legislador introduziu algumas inovações na tentativa de agilizar a revisão dos planos, através da simplificação da estrutura e dos conteúdos, da dispensa de revisão da avaliação de risco em cada atualização e no alargamento do período de validade do plano (de 2 para 5 anos), mas com a obrigação

da permanente atualização do inventário de recursos, contactos dos membros da comissão e dos representantes de entidades que intervêm no plano.

Outra inovação é a apresentação a cada revisão de um programa com **medidas de prevenção e mitigação do risco**, o que não esconde a intenção clara de reforçar a prevenção no planeamento de emergência de proteção civil, alterando o paradigma da prioridade às operações de proteção civil e da resposta ao desastre.

Por último, mas muito importante para a preparação da população, é a introdução de um maior dinâmica no acesso à informação contida nos planos, permitida pela **disponibilização ao público** através da base de dados de planeamento da ANEPC, o Sistema de informação de Planeamento de Emergência (SIPE) que pode ser consultado na internet em www.planos.procivil.pt, assim como a redução significativa dos conteúdos de acesso restrito dos planos de emergência de proteção civil.

De acordo com o estabelecido na Lei de Bases, a ANPC, para cumprimento das diretivas contidas nas resoluções, produz **guias técnicos** para a elaboração e operacionalização dos planos de emergência de proteção civil.

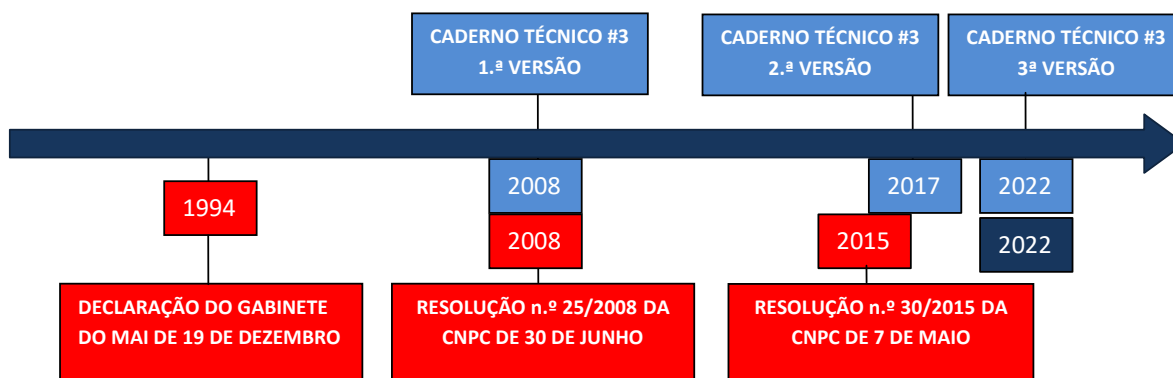


Figura 9 – Publicação de Cadernos Técnicos

O primeiro caderno técnico para o planeamento de emergência, o Caderno Técnico n.º 3 da ANEPC – Manual de Apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil, foi publicado em setembro de 2008 e teve por base o disposto na Diretiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil, publicada na Resolução da CNPC n.º 25/2008, na LBPC (Lei n.º 27/2006), na Lei que define o enquadramento institucional e operacional da Proteção Civil no âmbito municipal (Lei n.º 65/2007) e no

Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (Decreto-Lei nº 134/2006). (ANPC, 2008), (ANPC, 2017).

Posteriormente o Caderno Técnico n.º 3 foi revisto em dezembro de 2017 e atualmente encontra-se em vigor a terceira versão atualizada em 2022 (ANEPC, 2022). O guia técnico encontra-se disponível na página internet da ANEPC, permitindo aos técnicos de planeamento obter as orientações sobre como conduzir o processo de planeamento de emergência e estruturar um plano de emergência de proteção de acordo com o modelo aceite pela ANEPC para emissão do parecer prévio à aprovação do plano.

O Caderno Técnico, define o **conteúdo** a que um plano de emergência de proteção civil deverá obedecer, de forma sintética apresenta-se a estrutura-tipo:

Parte I – Enquadramento:

Em que é feita a apresentação geral do documento e dos seus objetivos, a tipificação dos riscos que incidem na respetiva área territorial e as situações e mecanismos que justificam a ativação do plano;

Parte II – Execução:

Nesta parte do plano são identificados os titulares e as suas competências, dos órgãos de direção política, coordenação política e institucional e comando operacional, assim como a forma de organização geral das operações de proteção civil a realizar;

A mobilização e coordenação dos meios a utilizar em operações de proteção civil;

A identificação de infraestruturas sensíveis ou indispensáveis à proteção civil;

Os mecanismos de atuação em caso de acidente grave ou catástrofe;

As medidas e ações a desencadear em cada uma das áreas chave da operação de proteção civil.

Parte III - Inventários, Modelos e Listagens:

Na última parte a identificação de recursos e de contactos importantes;

Os modelos de relatórios, comunicações, fitas de tempo;

A identificação de estruturas, infraestruturas e equipamentos, entre outros.

Em anexo ao plano deverá constar a cartografia de risco e de apoio às operações de proteção civil, assim como a proposta das medidas de mitigação do risco, atrás referidas.

É pretendido com o caderno técnico e com a estrutura tipo, que seja garantida a normalização da ação de planeamento desenvolvida pela ANEPC no nível nacional, pelos Serviços Regionais de Proteção Civil nas Regiões Autónomas e pelos SMPC, nos municípios, com o objetivo de obter, o que a ANEPC define por: *“documentos formais nos quais as autoridades de Proteção Civil, nos seus diversos níveis, definem as orientações relativamente ao modo de atuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de Proteção Civil imprescindíveis à resposta e à reposição da normalidade, de forma a minimizar os efeitos de um acidente grave ou catástrofe sobre as vidas, a economia, o património e o ambiente”*.

Os planos de emergência de proteção civil são, portanto, documentos desenvolvidos com o intuito de organizar, orientar, facilitar, agilizar e uniformizar as ações de socorro, pelo que devem ser simples, flexíveis, dinâmicos, e adequados às características do território e da população. Deverão conter cenários suscetíveis de desencadear um acidente grave ou catástrofe e a respetiva estrutura organizacional e procedimentos para preparação para enfrentar a situação de emergência (ANPC, 2017) (ANEPC, 2022).

Os planos, no contexto da atualização prevista na Resolução da CNPC, devem propiciar a colaboração e coordenação das diversas entidades que atuam nas operações de proteção civil a par da mobilização dos recursos necessários para as operações, em tempo oportuno e com maior eficácia e eficiência na execução das instruções e dos procedimentos pré-definidos.

2.5. Considerações sobre o Enquadramento Legal

A publicação da LBPC veio dar consistência à proteção civil portuguesa, tendo pecado por tardia, a alteração em 2006 foi profunda e profícua pois encaminhou a proteção civil para a sua base de atuação, ou seja o nível local e deu grande valor ao planeamento de emergência de proteção civil. Posteriormente em 2015, a mais recente atualização, permitiu uma clarificação das atuações e a responsabilização das autoridades municipais de proteção civil.

Não deverá, porém, ser negligenciado que nos últimos quarenta e oito anos do sistema nacional de proteção civil existem alguns momentos de “vazio regulamentar”, como o período de 1974 a 1991, e de alguma hesitação legislativa no período entre os anos 2006 a 2015.

A organização territorial da proteção civil e a hierarquização política e executiva, correspondem às necessidades de um País com a dimensão de Portugal, tendo ganho progressivamente um carácter operacional e integrador das instituições. Não obstante a autonomia das regiões autónomas em matéria de proteção civil limitam o carácter de autoridade nacional da ANEPC. O previsível encerramento dos comandos distritais e a criação de comandos sub-regionais poderá constituir um problema para a operacionalização da proteção civil ao nível local, sobretudo onde se agrega um grande número de pessoas como na AML.

A legislação de proteção civil para o nível local permite um claro enquadramento das políticas municipais, retirando progressivamente margem para o desvio por parte dos governantes locais.

Podemos, portanto, considerar que a proteção civil possui suficiente regulamentação, nomeadamente para a elaboração dos PMEC, sendo de destacar a importância das diretivas da CNPC e dos guias técnicos da ANEPC para a uniformização e incentivo à elaboração técnicas dos planos.

Assim, pode concluir-se que **não existe justificação para a não elaboração de planos de emergência de proteção civil pelos municípios**, nomeadamente devido inexistente enquadramento legal ou de inadequada regulamentação do processo de planeamento.

Capítulo 3

Proteção Civil em Portugal: Reativa ou Preventiva?

3.1. Causas e Consequências da Proteção Civil Reativa

A prevenção, como a melhor resposta às catástrofes tem sido defendida pelo poder político em todas as orientações e normativos legais sobre a proteção civil. A atuação antes da ocorrência do desastre que inclui o planeamento de emergência de proteção civil tem sido sistematicamente defendido, desde a primeira LBPC, como um recurso fundamental para preparação da população, dos APC e das instituições na mitigação das consequências do risco. Contudo a quantidade de recursos financeiros e materiais disponibilizados pelo Estado para a resposta aos desastres, continua a merecer uma maior aposta do que os meios e medidas destinadas à prevenção e à preparação.

Constata-se assiduamente que são as consequências dos eventos catastróficos a catapultar os maiores progressos na gestão da emergência, quer em Portugal, quer no resto do mundo e como é possível observar na Figura 10 o número de desastres naturais, apesar de se reduzirem ligeiramente na última década, aumentaram exponencialmente nos últimos cinquenta anos.

O *tsunami* no sudeste asiático em 2004, a tempestade *Katrina* em 2005, em Nova Orleães, e o sismo seguido de *tsunami* em *Sendai* em 2011, foram acontecimentos que forçaram os governos a atuar na prevenção e preparação das respetivas populações. Em Portugal foram as cheias de aluvião na Madeira em 2010 e os incêndios florestais em Pedrogão Grande e Góis em 2017 que alavancaram uma nova perspetiva sobre a proteção civil.

O empenho dos governos em agir após a catástrofe resulta muitas vezes do mediatismo dos desastres, conjugado com a indignação das populações, mas a investigação das causas aponta normalmente a negligência na prevenção, as falhas nos procedimentos de proteção, ou a inadequação do planeamento e coordenação da resposta como a justificações para a amplitude do desastre.

Segundo a EM-DAT, *The International Disaster Database*, Portugal tem entre os anos 1981 e 2021, cinquenta e oito registos de desastres naturais e tecnológicos que afetaram 164.357 pessoas, provocaram 3.965 vítimas mortais e justificaram perdas económicas de aproximadamente 8 mil milhões de euros (EM-DAT, 2022), os registos encontram-se em ANEXO I.

As alterações climáticas têm acentuado o aumento do número de grandes desastres e em consequência do número de vítimas e prejuízos económicos, forçando os governos a repensar as políticas de proteção civil.

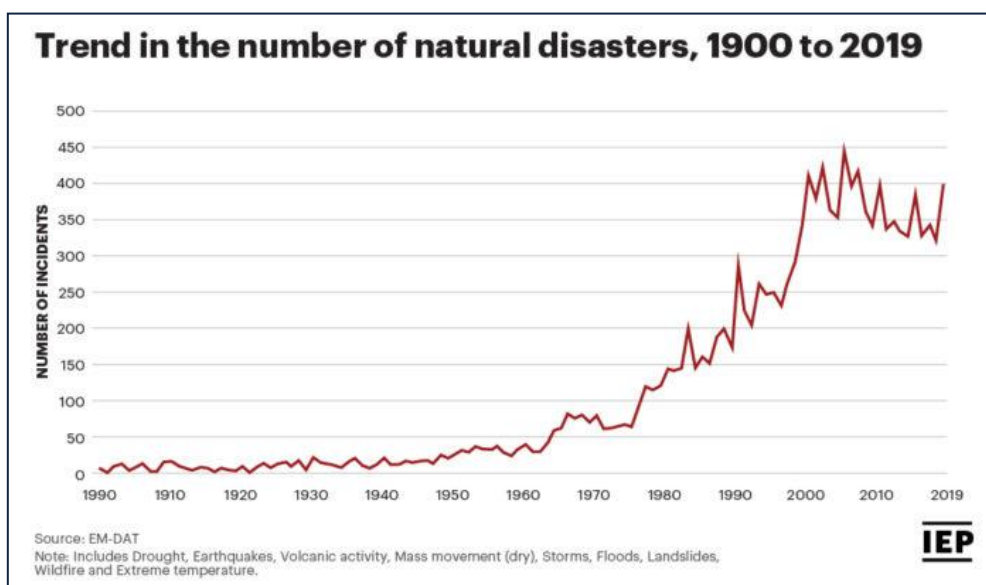


Figura 10 - Evolução de desastres naturais. Fonte: EM-DAT

Não é incomum os decisores constatarem, na iminência de desastre, que as medidas de mitigação e planeamento não foram executadas atempadamente, adotando como última solução o reforço da capacidade de resposta ao desastre. Assim, a solução passa invariavelmente por reforçar os orçamentos públicos destinados ao incremento de equipamentos de combate e ao reforço do número de operacionais nos TO.

Esta situação tem ocorrido em Portugal mais frequentemente que o desejável, sobretudo com o flagelo dos incêndios rurais. Esta “preparação de contingência” ocorre geralmente no final do período destinado à silvicultura preventiva e à limpeza de terrenos rurais, quando se conclui que as medidas preventivas foram insuficientes

para enfrentar o período crítico dos incêndios rurais e a estratégia se altera para o reforço do dispositivo de combate a incêndios.

O incremento dos **meios de resposta** aos desastres pode ser medido através da despesa com os meios operacionais, sobretudo de bombeiros, cujo valor despendido aumentou 35,6%, em oito anos, conforme a Figura 11 (ANEPC b, 2021) .

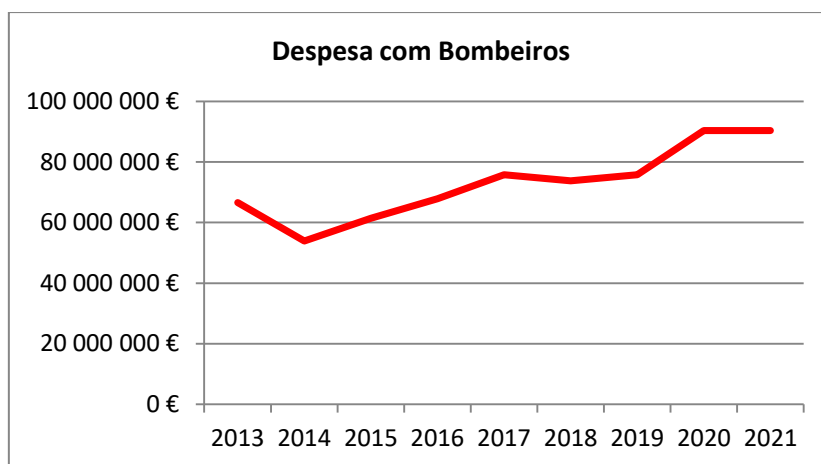


Figura 11 - Despesa da ANEPC com Corpos de Bombeiros. Fonte: ANEPC

Neste caso não será justo afirmar que a despesa mencionada diz respeito apenas aos incêndios rurais, pois parte do aumento da despesa a partir de 2019, deve-se à comparticipação de equipas profissionais designadas por Equipas de Intervenção Permanente (EIP) destinadas a garantir o serviço de bombeiros profissionais nos municípios (Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro, com a redação dada pela Portaria n.º 322/2021 de 29 de dezembro), por outro lado a evolução da despesa apresentada será superior se incluídos os custos com a contratação de meios aéreos, que constituem uma despesa anual muito significativa do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

Com os grandes incêndios em 2017 a falta de medidas de mitigação na prevenção dos incêndios rurais tornou-se inegável e será a Agência para a Gestão dos Incêndios Rurais (AGIF) a identifica-la na fundamentação para o Plano Nacional para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais (PNGIFR):

“Os incêndios de 2017 tiveram um impacto sobre os cidadãos e sobre o património natural e edificado, de uma severidade nunca registada em Portugal nem noutra país da Europa Ocidental ou do Mediterrâneo. Do debate após 2017 obteve-se consenso

sobre as fragilidades sistémicas identificadas pela Comissão Técnica Independente (CTI), algumas das quais crónicas e há muito referenciadas, como a falta de prevenção ou a não integração do conhecimento na gestão das operações”(p.23-4) (AGIF, 2022).

No referido Relatório da Comissão Técnica Independente (CIT, 2017) para investigação dos incêndios de Pedrogão Grande e Góis, é também evidenciada a falha de prevenção e a não observação do planeamento florestal: *“O maior constrangimento apontado foi a falta de cumprimento da legislação ao nível das faixas de rede secundária (de gestão de combustível)... comprometendo transversalmente proprietários privados e as entidades gestoras das infraestruturas públicas e privadas” (p.12)*

Os incêndios florestais de 2017, agravados por características meteorológicas invulgares, decorrentes das alterações climáticas, resultaram numa catástrofe em que o número de vítimas e as circunstâncias em que ocorreram, veio alterar significativamente a perceção de risco dos portugueses em relação aos incêndios florestais, com reflexos imediatos na necessidade de planeamento e prevenção.

3.2. Alteração do Paradigma da Política de Proteção Civil

Em Portugal, pode ter sido dado em 2021, um passo significativo no caminho do reforço da importância do planeamento de emergência, com a aprovação da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (ENPCP), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11/08, que assume a intenção da mudança do paradigma reativo da proteção civil para uma **proteção civil preventiva**. É reconhecida a importância da redução da vulnerabilidade das populações, pela introdução de medidas de mitigação do risco e da aposta na preparação, tornando-as mais resilientes.

Assim, a ENPCP 2030 define cinco Objetivos Estratégicos, alinhados com as prioridades do Quadro *Sendai*, para potenciar as atividades de redução do risco e estimular a supressão das lacunas identificadas na política de proteção civil, que são:

1. Fortalecer a governança na gestão do risco, através do fomento de mecanismos de articulação e cooperação entre as entidades com competências na gestão

- do risco e capacitar os intervenientes para a gestão integrada do risco de catástrofe;
2. Melhorar o conhecimento sobre os riscos, através do fomento da caracterização dos riscos, para melhores medidas de preparação e resposta, mas também nos processos de registo da avaliação de danos;
 3. Implementar estratégias para a redução dos riscos, para aumento da resiliência dos cidadãos e das comunidades, através de investimentos que reduzam a probabilidade e a exposição ao risco;
 4. Melhorar a preparação face à ocorrência de riscos, através do desenvolvimento de sistemas de monitorização, alerta e aviso e na permanente adequação dos instrumentos de planeamento de emergência destinados a organizar a resposta;
 5. Envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos, e adoção de condutas de autoproteção e segurança como forma de minimizar os efeitos de acidentes e catástrofes. Será também fundamental o desenvolvimento da educação para o risco, destinada à comunidade escolar do ensino básico e secundário, assim como iniciativas mais amplas destinadas a grupos mais vulneráveis.

A nova estratégia pretende dar primazia à fase “antes da emergência”, nomeadamente à prevenção, mitigação e, especialmente, ao planeamento de emergência e informação à população.

De forma a inverter a tendência reativa da proteção civil nos incêndios rurais, em prol da prevenção e preparação, as autoridades políticas lançam o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30 (PNGIFR), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 45-A/2020 de 16 de junho, que pretende ser um plano destinado a mitigar o risco, mas também a preparar a população, planear o território e a intervenção dos operacionais para os incêndios rurais, como se encontra mencionada na missão do PNGIFR: *“Esta visão reconhece que os incêndios rurais não podem ser evitados por completo, logo, é necessário preparar o território, as pessoas e os operacionais para trabalhar no terreno de modo a incrementar a segurança de todos...”* (P. 23-8).

Os Objetivos Estratégicos 4 e 5 sublinham: *“...assegurar o oportuno aviso da população. Para tal, será relevante continuar a apostar tanto no desenvolvimento de sistemas de monitorização, alerta e aviso, como na permanente adequação dos instrumentos de planeamento de emergência destinados a organizar a resposta;”* e *“a educação e formação para o risco, sem prejuízo de iniciativas mais amplas, direcionadas para toda a comunidade, em particular os grupos mais vulneráveis, visando a interiorização de uma cultura de segurança.”*

Entre as medidas destinadas à inversão do paradigma, está a preparação da população e dos APC, recorrendo ao planeamento de emergência e aos exercícios para treino das equipas operacionais e para criação de rotinas de interpretação e reação a avisos e alarmes na população, como o mais recente exercício nacional com situações simuladas e meios reais, (*Live Exercice – LIVEX*), que decorreu em 2019, designado por *CASCADE’19* (ANEPC, 2019).

Em matéria de aviso à população é de destacar o inovador aviso massivo da população, pela ANEPC, através de envio de SMS para telemóveis, testado durante a pandemia da doença COVID-19 e no aviso de situações meteorológicas adversas.

Para sensibilização da população é de salientar algumas campanhas publicitárias como *“Portugal Chama”*, destinada a reduzir comportamentos de risco que provoquem incêndios rurais, ou a mediatização e generalização do exercício de cidadania *“Terra-treme”*, destinado a sensibilizar e praticar procedimentos de autoproteção perante um sismo.

Contudo é nos municípios que se assiste a maior dinâmica de exercitação da população, especialmente na evacuação de escolas, como na formação e educação da população (Maio *et al.*, 2018).

O Dia Internacional da Proteção Civil e o Dia Internacional para a Redução de Catástrofes são muitas vezes assinalados nos municípios portugueses como forma de promover a sensibilização para o risco, a importância dos procedimentos de autoproteção e o papel dos APC.

3.3. A Opinião dos Técnicos Municipais de Proteção Civil

Para analisar se os municípios estão a adotar políticas de proteção civil preventivas em alternativa ao reforço de meios de resposta às emergências, foi realizado um **questionário junto dos SMPC** pertencentes ao Distrito de Setúbal, ou seja os municípios de Alcácer do Sal, Alcochete, Almada, Barreiro, Grândola, Moita, Montijo, Palmela, Santiago do Cacém, Seixal, Sesimbra, Sines e Setúbal.

As perguntas efetuadas pretendem aferir os eixos estratégicos da proteção civil nos municípios, da recetividade da população aos PMEPC, da exercitação dos planos, da sensibilização pública, da emissão de avisos e alertas, dos meios disponíveis nos SMPC e da perceção em relação às atribuições da proteção civil.

Foram enviados questionários para os endereços de correio eletrónico dos treze coordenadores municipais de proteção civil e/ou endereços institucionais dos SMPC e obtidas treze respostas, que considerando a garantia de anonimato dos inquiridos se presumem representativas de todos os municípios, correspondendo a amostra à população (100%). O questionário foi respondido entre 12/04/2022 e 06/05/2022.

É possível consultar todas as questões efetuadas e as respetivas respostas em ANEXO II, uma vez que para este ponto apenas se selecionaram as mais relevantes.

Questões e respostas:

- Em que estado de encontra o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil?

Foi referido que os PMEPC em 4 municípios (31%) se encontra atualizado (revisto ou em revisão) e 69% se encontram desatualizados, embora a grande maioria (54%) esteja já em processo de revisão.

- Qual a fase do ciclo de emergência considera prioritária desenvolver no seu município?

Em relação ao desenvolvimento da proteção civil municipal, 84,6% dos SMPC consideram prioritário desenvolver a prevenção e 15,4% atribuem prioridade à preparação da população (Fig. 12). Não existiram respostas para resposta e recuperação.

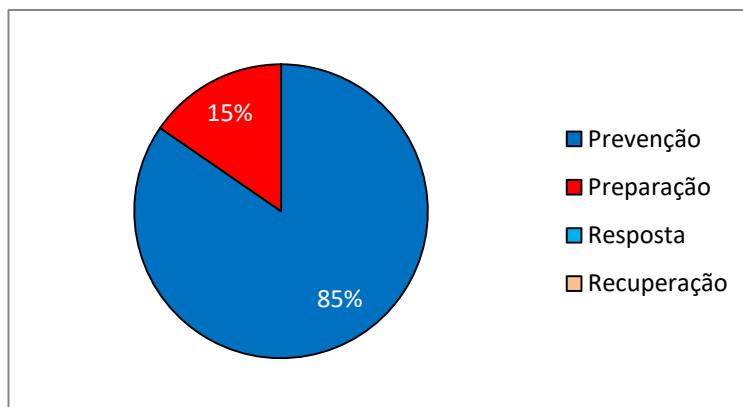


Figura 12 – Prioridade de atuação para os SMPC

- Se consideram o número de técnicos do SMPC adequados às competências legais:

São 92,3% dos inquiridos que consideram o número de técnicos no seu SMPC insuficiente face às competências legais atribuídas aos SMPC e 7,7% consideram adequado.

- Se os PMEPC dos respetivos municípios são elaborados por técnicos do SMPC, ou com apoio técnico externo:

O maior número de respostas (61,5%) refere que os PMEPC são realizados apenas por técnicos dos SMPC, ou seja recursos internos, as restantes respostas evidenciam a participação de consultores ou empresas externas em apoio aos recursos internos.

- A população tem conhecimento do PMEPC?

A esmagadora maioria dos SMPC do distrito de Setúbal (92,3%), que correspondem a 12 dos 13 municípios considera que a respetiva população desconhece o PMEPC respetivo (Fig. 13). No entanto quando a mesma pergunta se aplica população de alunos das escolas do, município as respostas "não" passam a 76,9%.

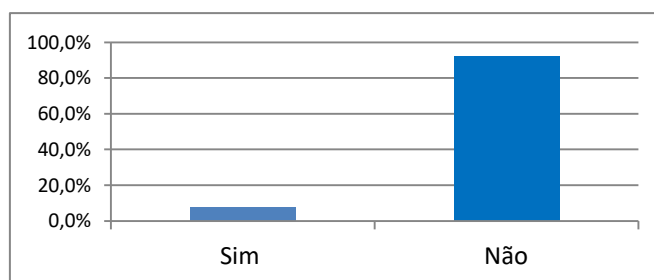


Figura 13 - População que conhece o PMEPC

- Se consideram importantes os exercícios realizados junto da comunidade escolar para treinar procedimentos:

Todos os inquiridos (100%) consideram importante a realização de exercícios junto das comunidades escolares para permitir sobretudo às crianças interiorizar procedimentos de autoproteção em caso de acidente ou desastre.

- No seu município o investimento municipal é efetuado maioritariamente em...?

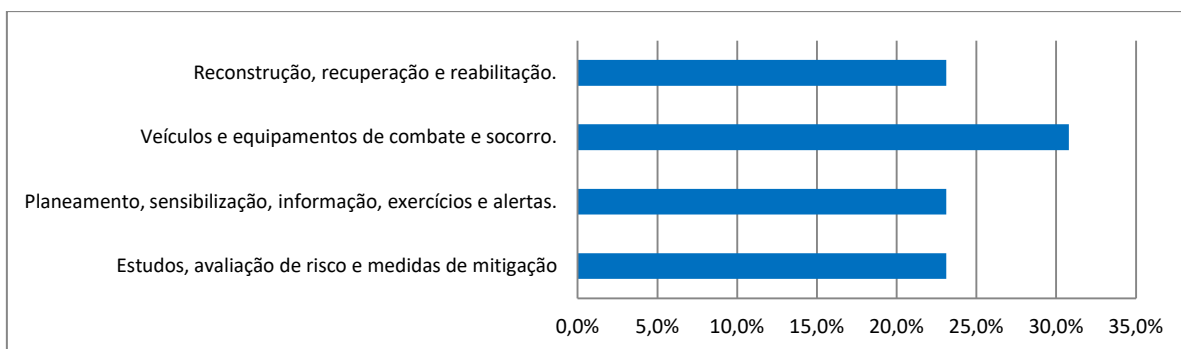


Figura 14 - Investimento municipal em proteção civil

Em relação ao investimento municipal em proteção civil, as respostas revelam que apesar de existir algum equilíbrio, a tendência, ainda que ligeira, é para o investimento em equipamentos para resposta à emergência (Fig. 14).

As respostas obtidas às questões colocadas dão uma perspetiva do que é a **perceção dos técnicos** de proteção civil dos municípios do Distrito de Setúbal, sobre o resultado das políticas de proteção civil nos respetivos municípios.

Os resultados da análise aos questionários apontam para as seguintes conclusões: Nos SMPC do Distrito de Setúbal a prevenção é a atuação considerada prioritária, o investimento na proteção civil não é em exclusivo destinado a meios de resposta a acidentes, os PMEPC estão na maioria desatualizados mas estão em curso trabalhos de revisão, o número de técnicos nos SMPC é insuficiente para as competências atribuídas, e a maioria da população desconhece os procedimentos de planeamento de emergência local, ainda que a população escolar tende a estar mais informada.

3.4. Considerações sobre a Estratégia para a Proteção Civil

Pode ser afirmado que tradicionalmente o paradigma de atuação da proteção civil portuguesa tem sido a reação aos acidentes e catástrofes, através da aposta no reforço da capacidade de resposta das equipas de socorro e combate a incêndios. Esta opção tem tolhido a capacidade da proteção civil de analisar, avaliar e mitigar o risco e portanto a capacidade de o prevenir.

Com os catastróficos incêndios de 2017, a intenção política aparenta procurar inverter este paradigma, alterando a estratégia para a avaliação de risco, mitigação, planeamento, aviso e informação à população, ou seja apostando na prevenção e preparação, como pretende a ENPCP 2030.

Nos resultados obtidos com os questionários efetuados aos SMPC dos municípios do Distrito de Setúbal é perceptível a importância atribuída à prevenção e preparação pelos técnicos, que aparentam lutar para inverter a tendência para as Câmaras Municipais investirem apenas na capacidade de resposta.

A falta de recursos humanos manifestada pelos técnicos dos SMPC face às competências legais e o estado de atualização dos PMEPC, vem confirmar a reduzida importância atribuída pelos municípios à prevenção e preparação.

Não obstante é significativo que Portugal seja o país da Europa com maior número de cidades resilientes, tendo progredido nos últimos 5 anos de 25 para 40 municípios aderentes ao *Making Cities Resiliente 2030* da UNDRR, ou seja desenvolvendo políticas para a resiliência da população ao desastre.

Perante o exposto **não é possível concluir com rigor que o planeamento de emergência seja preterido pelos municípios** devido à maior importância atribuída à resposta do que à prevenção e preparação.

Capítulo 4

Planos de Emergência de Proteção Civil

Segundo a Resolução da CNPC n.º 30/2015, de 7 de maio, que define os critérios e normas técnicas para a elaboração de planos de emergência, os planos de emergência de proteção civil são *“documentos formais nos quais as autoridades de proteção civil, nos seus diversos níveis, definem as orientações relativamente ao modo de atuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de proteção civil”*. São documentos nos quais se antecipam cenários de desastre, para organizar a resposta à emergência de forma eficaz. Os planos de emergência devem ser ativados na iminência ou ocorrência de desastres, permitindo a mobilização rápida de meios e recursos, a coordenação de entidades e maior eficiência na execução das missões pelos intervenientes na resposta, mas também na recuperação da normalidade (ANEPC, 2022).

4.1. Tipologia dos Planos

Os planos de emergência de proteção civil, conforme se encontra previsto na LBPC, classificam-se consoante o fim a que se destinam em **gerais ou especiais** e conforme a extensão territorial da situação de risco visada, em **nacionais, regionais, distritais ou municipais**.

Os planos são gerais quando se destinam a enfrentar a generalidade das situações de emergência que se admitem em cada âmbito territorial e administrativo, ou seja são planos multirrisco (Alexander, 2016). Os planos são especiais quando são elaborados para determinado risco específico que origine acidente grave ou catástrofe com elevada probabilidade de ocorrer, ou para riscos de baixa probabilidade, mas com consequências inaceitáveis, caso ocorram.

Em função do âmbito territorial os planos especiais, para além dos níveis territoriais mencionados, podem também abranger áreas homogêneas de risco cuja extensão seja

supramunicipal (envolvendo mais do que um município de um distrito) ou supradistrital (envolvendo municípios de mais do que um distrito).

Relativamente ao âmbito territorial dos planos de emergência, foram introduzidas alterações, em 2019, com a Lei Orgânica da ANEPC (Decreto-lei n.º 45/2019, de 1 de abril) que introduz novos patamares territoriais na proteção civil, os níveis regionais (continentais) e sub-regionais e extingue o nível distrital e os respetivos CDOS.

Para que não fiquem sem resposta riscos em áreas limítrofes, os planos de emergência deverão articular-se com os planos de nível superior e com os planos de municípios ou distritos adjacentes.

De referir que na segunda LBPC (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho) existia a referência a Planos de Prevenção, cujo objetivo e âmbito nunca foi regulamentado e que acabaram por ser eliminados na alteração da LBPC (Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto).

Conforme o âmbito territorial do plano, existem entidades com diferentes **competências no processo de planeamento**, que constam na Resolução n.º 30/2015 da CNPC, de 7 de maio, resumida na Tabela. De destacar que o D.L. n.º 44/2019, de 1 de abril concedeu às Assembleias Municipais a competência para a aprovação dos PMEPC, que competia anteriormente à CNPC.

Tabela 4 – Competências para elaboração, parecer e aprovação dos PEPC (Resolução CNPC n.º 30/2015)

TIPO DE PLANO	ELABORA	PARECER	APROVA
PLANO EMERGÊNCIA PROTEÇÃO CIVIL ÂMBITO NACIONAL	ANEPC	CNPC	CONSELHO DE MINISTROS
PLANO EMERGÊNCIA PROTEÇÃO CIVIL ÂMBITO REGIONAL	SRPC (?)	CNPC	GOVERNO REGIONAL
PLANO EMERGÊNCIA PROTEÇÃO CIVIL ÂMBITO SUPRADISTRITAL	ANEPC	CDPC	CNPC
PLANO EMERGÊNCIA PROTEÇÃO CIVIL ÂMBITO DISTRITAL	ANEPC	CDPC	CNPC
PLANO EMERGÊNCIA PROTEÇÃO CIVIL ÂMBITO SUPRAMUNICIPAL	ANEPC	CDPC	CNPC
PLANO EMERGÊNCIA PROTEÇÃO CIVIL ÂMBITO MUNICIPAL	CÂMARA MUNICIPAL (SMPC)	CMPC E ANEPC	ASSEMBLEIA MUNICIPAL *

* Alterado pela DL n.º 44/2019.

A autonomia regional tem constituído uma dificuldade para a organização da proteção civil portuguesa e um entrave à afirmação da ANEPC como a Autoridade de Proteção Civil para todo o território nacional, mas também tem colocado dificuldades aos legisladores da política de proteção civil. As competências para a aprovação dos planos de emergência são exemplo disso, como é possível analisar pela legislação em vigor:

Existem algumas modificações relativamente ao planeamento realizado nas Regiões Autónomas pois se na Lei n.º 80/2015, de 14 de maio refere: *“Os planos de emergência de proteção civil de âmbito nacional e regional são aprovados, respetivamente, pelo Conselho de Ministros e pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas”*, na Resolução da CNPC n.º 30/2015: *“os planos de emergência de proteção civil de âmbito regional são aprovados pelos órgãos de governo próprio das Regiões, mediante parecer prévio da CNPC”*.

Nas Regiões Autónomas também se verificam discrepâncias no processo de aprovação dos PMEPC, pois se na Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, consta: *“Nas regiões autónomas, os planos de emergência de proteção civil de âmbito municipal são aprovados pelo membro do Governo Regional que tutela o setor da proteção civil”*, na Resolução da CNPC n.º 30/2015, de 7 de maio é mencionado que: *“Os planos de emergência de proteção civil de âmbito municipal dos municípios das Regiões Autónomas são elaborados pela câmara municipal e aprovados pelo membro do Governo Regional que tutela o setor da proteção civil, mediante parecer prévio do Serviço Regional de Proteção Civil respetivo”*. A orientação é também diferente no Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril: *“Compete à assembleia municipal aprovar os planos de emergência de proteção civil referidos no número anterior, após parecer da CMPC e da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)”*.

Alguns exemplos de **Planos de Emergência de Proteção Civil gerais** existentes (excluindo os de nível municipal), constam na listagem nacional de planos de emergência da ANEPC (SIPE, 2022):

- **Nível nacional:** O Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC);
- **Nível regional:** O Plano Regional de Emergência de Proteção Civil (PREPC) da Região Autónoma dos Açores;

- **Nível distrital:** O Plano Distrital de Emergência de Proteção Civil (PDEPC) de Castelo Branco;

São exemplos de **Planos Especiais de Emergência de Proteção Civil** (excluindo os de nível municipal):

- **Nível regional:** O Plano Especial de Emergência para o Risco Sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes (PEERS-AML-CL). Plano especial supra distrital que envolve os distritos de Lisboa, municípios do distrito de Setúbal e municípios do distrito de Santarém;
- **Nível distrital:** O Plano Especial de Emergência de Proteção Civil para o Risco Sísmico e de Tsunamis na Região do Algarve (PEERST-Alg). Plano especial de emergência distrital do distrito de Faro.

4.2. Planos de Emergência de Proteção Civil de Âmbito Municipal

Considerando que o presente trabalho pretende abordar com maior detalhe o planeamento ao nível municipal da proteção civil, a análise foi separada, para procurar alcançar resultados mais objetivos.

Como foi referido no enquadramento legal da proteção civil municipal, o planeamento de emergência é uma das principais competências deste nível de proteção civil.

No que diz respeito à finalidade dos planos municipais de emergência, podem ser gerais ou especiais, orientação que se manteve inalterada na LBPC, na redação de 2015, na Resolução da CNPC n.º 30/2015, de 7 de maio e no D.L. n.º 44/2019, de 1 de abril, o que se pode traduzir na estabilidade da política de proteção civil relativamente ao planeamento de emergência.

4.2.1. Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC)

Os Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil (PMEPC), são planos gerais de emergência de proteção civil no nível municipal e constituem a referência no nível local para todas as operações de proteção civil, como o “*master plan*” do município em

matéria de proteção civil e a referência para outros planos destinados à proteção de pessoas e bens, que venham a ser elaborados e com os quais se deverão articular.

Em Outubro de 2022 o SIPE registava 249 P MEC em vigor, o que significa que **89,6% dos municípios Portugueses, tinham elaborado o respetivo plano**. Utilizando para o efeito os levantamentos efetuados por Fonseca (2010) e Gonçalves (2019), elaborou-se um gráfico que mostra a evolução dos municípios com PMEPC na última década.

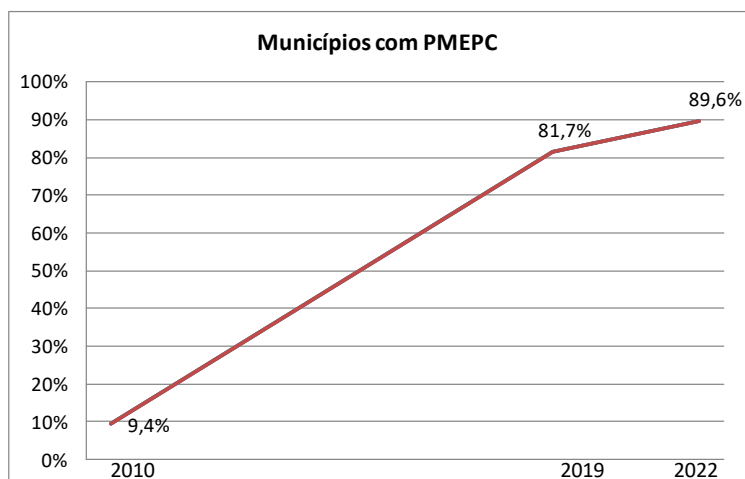


Figura 15 - Municípios com PMEPC

O gráfico revela que tem existido progresso no cumprimento da obrigação de aprovação dos PMEPC, mas a uma velocidade extremamente lenta considerando que remonta a 2008 a diretiva da CNPC para a elaboração dos PMEPC, na sua segunda geração, o que revela a **reduzida prioridade** que tem sido dada à elaboração dos PMEPC pelos municípios.

A ativação e desativação dos PMEPC é da competência do presidente da câmara municipal, devendo ser ouvida a CMPC, assim que possível. Os PMEPC podem também ser ativados caso seja declarada situação de alerta, nos termos do art.º 8.º da Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, após avaliação pela CMPC.

A declaração de situação de contingência e calamidade, desde que abranja a área territorial do município, determina igualmente a ativação automática dos respetivos P MEC, como ocorreu durante a pandemia da doença COVID-19 em 2020 e 2021, em resultado das declarações de situação de calamidade para a totalidade do território nacional e posteriormente de contingência para alguns distritos.

A estrutura e conteúdos dos PMEPC seguem as orientações da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, e operacionalizadas pelo Caderno Técnico n.º 3 da ANEPC – Manual de Apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil e como vimos atrás dividem-se em três partes: Enquadramento; Execução; Inventários, Modelos e Listagens; a que acrescem Anexos contendo a cartografia de suporte às operações de emergência de proteção civil e o programa de medidas para a prevenção e mitigação dos riscos.

O Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, reafirma a importância do plano municipal de emergência de proteção civil e dos planos especiais de emergência de proteção civil nos municípios, conferindo um papel secundário, ou de complemento, aos planos especiais de emergência de proteção civil: *“Nos municípios em que tal se justifique, em complemento do plano municipal de emergência de proteção civil, deverão ser elaborados planos municipais especiais de emergência adequados à frequência e magnitude dos riscos específicos”*.

A organização, gestão e planeamento e ordenamento do território deve estar subordinada ao interesse público em termos de proteção civil e portanto em consonância com o planeamento de emergência de proteção civil municipal, sendo sublinhado na LBPC (Lei n.º 80/2015, de 1 de abril) que: *“os instrumentos de gestão territorial devem estabelecer os comportamentos suscetíveis de imposição aos utilizadores do solo, tendo em conta os riscos para o interesse público relativo à proteção civil, designadamente nos domínios da construção de infraestruturas, da realização de medidas de ordenamento e da sujeição a programas de fiscalização”*.

O ordenamento do território, como prevenção do risco implica que os **planos de ordenamento do território sejam articulados com os planos de emergência** e que preferencialmente sejam elaborados em simultâneo, partilhando a mesma cartografia de risco. O que significa que em matéria de planeamento municipal o PMEPC deverá ser articulado com o Plano Diretor Municipal (PDM) e este com os planos de ordenamento de nível superior, de forma a harmonizar o desenvolvimento do território com a segurança dos cidadãos. O Decreto-Lei n.º 80/2015, de 1 de abril, assim o estabelece: *“devem ser integradas no plano diretor municipal ou intermunicipal e*

aí adaptadas as orientações de desenvolvimento territorial decorrentes dos programas de âmbito nacional, regional e sub-regional.”

Desde 2015 até à presente data todos os municípios tiveram a obrigação de articular ambos os planos e revê-los de acordo com as orientações, pelo que será de supor que o planeamento do território e o planeamento de emergência correspondam atualmente aos programas de desenvolvimento territorial, consignados na estratégia política para o território nacional.

4.2.2. Planos Municipais Especiais de Emergência de Proteção Civil

Para além dos planos municipais de emergência de proteção civil de caráter geral, a legislação prevê que se elaborem planos especiais para **riscos específicos** dos municípios.

Existem em Portugal Continental quatro municípios que tendo identificado riscos específicos no seu território, procederam à elaboração de sete planos especiais de emergência de nível municipal: Mértola, Moura, Coimbra, Ourique e Mafra. Os Municípios de Coimbra e Mafra têm ambos dois planos (SIPE, 2022). Os riscos identificados nestes planos representam características urbanas dos núcleos históricos destes municípios, ou características geográficas ou hidrológicas que potenciam o risco, destinando-se os planos, sobretudo, a estabelecer procedimentos para incêndios urbanos ou inundações.

Os planos especiais, tal como os gerais, são elaborados segundo o Caderno Técnico n.º 3 da ANEPC – Manual de Apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil (ANPC, 2017) e pela Resolução n.º 30/2015 de 7 de maio.

4.2.3. Planos de Emergência Externos

Para além dos planos especiais de emergência e proteção civil mencionados existem também planos municipais especiais, nos municípios onde estão instaladas **indústrias perigosas** (indústrias SEVESO¹), designados por Planos de Emergência Externos (PEExt).

Existem no SIPE registos de trinta e seis planos especiais de emergência de proteção civil, elaborados pelos municípios na categoria de PEExt, previstos no Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de agosto, que estabelece o regime de prevenção de acidentes graves com substâncias perigosas e que transpõe para o regime jurídico nacional a Diretiva n.º 2012/08/EU, de 4 de julho, também conhecida como Diretiva SEVESO III.

Segundo o mesmo diploma: *“Os planos de emergência externos são planos especiais de proteção civil relativos às medidas a aplicar no exterior dos estabelecimentos de nível superior”².*

Por estabelecimentos de nível superior, de perigosidade, entendem-se os estabelecimentos que manuseiem determinados tipos de substâncias perigosas em quantidades superiores aos limites mínimos previstos no Anexo ao Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de agosto.

A elaboração do plano compete à câmara municipal, sendo os elementos necessários para a elaboração do plano fornecidos pela ANEPC.

De destacar que o PEExt é o plano que contém as medidas e procedimentos a implementar no **exterior do estabelecimento**, pelos APC e pela população, em caso de acidente. Visam a proteção no raio das consequências do acidente, ou evitar a propagação a outros estabelecimentos próximos (efeito cascata). Este plano é complementado pelo Plano de Emergência Interno (PEI) do estabelecimento, que tem como objetivo eliminar ou limitar a origem do acidente ou efeitos de cascata entre

¹ Seveso é o nome da cidade italiana onde em 1976 ocorreu um dos mais graves acidentes industriais de que há memória na Europa e cujo nome foi adotado para identificar este tipo de indústrias

² Por estabelecimentos de nível superior, de perigosidade, entendem-se os estabelecimentos que manuseiem determinados tipos de substâncias perigosas em quantidades superiores aos limites mínimos previstos no Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de agosto.

diversas unidades de substâncias perigosas no próprio estabelecimento, ou estabelecimentos contíguos.

As câmaras municipais têm também como obrigações realizar consulta pública ao PEEExt, antes da respetiva aprovação, assim como realizar exercícios: *“A câmara municipal realiza exercícios de aplicação do plano de emergência externo, no mínimo de três em três anos, e comunica a sua realização à APA, I. P., à ANPC, à IGAMAOT, com uma antecedência de 10 dias”* (Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de agosto).

Apesar de não se encontrar expresso no Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de agosto, o PEEExt deve articular-se com o PMEPC, considerando que na maioria dos cenários de acidente industrial, dificilmente não existirão motivos para a ativação do PMEPC, e a implementação dos procedimentos definidos para desastre.

Para a elaboração dos PEEExt, existem orientações técnicas de planeamento no Caderno Técnico n.º 2 da ANEPC – Guia da Informação para a Elaboração do Plano de Emergência Externo (Diretiva Seveso III), (ANPC, 2016).

4.3. Outros Planos do Nível Municipal

4.3.1. Plano Prévio de Intervenção de Proteção Civil

A elaboração de Planos Prévios de Intervenção de Proteção Civil (PPI), apesar de omissa na Lei de Bases da Proteção Civil, consta na Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, no qual, foram conferidas competências, ao entretanto extinto, Comandante Operacional Municipal para *“promover a elaboração dos planos prévios de intervenção com vista à articulação de meios face a cenários previsíveis”*, e aos SMPC para *“elaborar planos prévios de intervenção e preparar e propor a execução de exercícios e simulacros que contribuam para uma atuação eficaz de todas as entidades intervenientes nas ações de proteção civil”*.

No Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril que alterou a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, os artigos citados são eliminados, passando a constar como uma das competências do coordenador municipal de proteção civil: *“promover a elaboração dos planos prévios de intervenção com vista à articulação de meios face a cenários*

previsíveis” e dos SMPC, no domínio do planeamento e apoio às operações: “elaborar planos prévios de intervenção de âmbito municipal”.

A Comissão Nacional de Proteção Civil através da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, esclarece o objetivo dos PPI: *“Os planos de emergência de proteção civil devem também servir de referência à elaboração de diretivas, planos operacionais ou de planos prévios de intervenção que operacionalizem as linhas de orientação estratégicas neles contidos”.*

Os PPI são portanto **planos prévios destinados a operacionalizar as atuações** dos APC em caso de acidente, tendo como referência os planos de emergência de proteção civil existentes.

Como reflexo da importância atribuída às atuações pré-estabelecidas na gestão das operações de proteção civil, a ANEPC lança o Caderno Técnico n.º 11 – Guia para a Elaboração de Planos Prévios de Intervenção – Conceito e Organização (ANPC, 2009).

Os objetivos estipulados para os PPI são: *“estabelecer os princípios funcionais e orientadores aplicados a qualquer acidente, sendo definidas as missões, tarefas e responsabilidades dos APC, outros organismos e entidades intervenientes, identificando e definindo as suas regras de atuação, salvaguardando a necessária articulação e hierarquização, de acordo com a legislação aplicável e as Diretivas Operacionais Nacionais emanadas pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).*

Os PPI têm como principais objetivos conseguir a otimização da resposta e a integração dos meios dos diversos APC que possam vir a intervir em cada cenário previsto e orientar, agente a agente, com base nas indicações dos Planos de Emergência, a respetiva resposta operacional.” (ANPC, 2009).

Os PPI têm como virtude a operacionalização da resposta imediata a acidentes pré-definidos, em momento anterior à decisão de ativação dos planos de emergência, sendo vincadamente operacionais.

É comum a elaboração de PPI para o despacho de meios de APC em cenários pré-definidos como acidentes em núcleos históricos, Autoestradas, ondas de calor e vagas de frio.

Não sendo planos de emergência não se encontram disponíveis na lista de planos do SIPE mas, ainda assim, é possível consultar alguns exemplos em sítios da Internet das câmaras municipais, como os seguintes:

- Município de Albufeira - Plano Prévio de Intervenção – Condições meteorológicas adversas em www.cm-albufeira.pt
- Município de Amadora - Plano Prévio de Intervenção – Condições meteorológicas adversas em www.cm-amadora.pt
- Município de Moimenta da Beira – Plano Prévio de Intervenção – EXPODEMO 19 em www.cm-moimenta.pt
- Município de Seixal – Plano Prévio de Intervenção – Festas Populares de Corroios em www.cm-seixal.pt
- Município de Sintra - Plano Prévio do Elétrico de Sintra em www.protecaocivil.sintra.pt;

Os PPI são portanto documentos importantes em termos de proteção civil e não são planos de emergência de proteção civil, mas sim instrumentos de referência para a orientação dos APC.

4.3.2. Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios

Os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) foram criados no âmbito da defesa da floresta contra incêndios através da Lei n.º 124/2006, de 28 de junho e considerados como planos especiais na Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro no seu artigo 18.º, como destinados a servir a finalidade específica de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Durante vários anos os PMDFCI, apesar de gerarem controvérsia entre técnicos dos gabinetes florestais e técnicos de proteção civil dos municípios, foram considerados planos a elaborar no seio dos SMPC possivelmente por na maioria dos municípios serem os SMPC a assumir a gestão da floresta contra a ocorrência de incêndios.

No entanto em 2019 o Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, que republica a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, virá esclarecer a natureza do PMDFCI e as competências em matéria de DFCI da proteção civil municipal são redefinidas:

“1 - Em cada município existe uma comissão municipal de defesa da floresta contra incêndios, que pode ser apoiada pelo gabinete técnico florestal, sendo o seu âmbito, natureza, missão, atribuições e composição reguladas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, que estrutura o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI).

2 - As câmaras municipais, no domínio do SNDFCI exercem as competências previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual.

3 - A intervenção do CCOM no âmbito da defesa da floresta contra incêndios é efetuada nos termos do SIOPS”.

Significa, portanto que as câmaras municipais devem desempenhar as funções no âmbito do ordenamento florestal e prevenção de incêndios, mas a atuação operacional nas ocorrências será acompanhada pelo CCOM recorrendo às regras previstas no SIOPS, ou seja no âmbito dos procedimentos previstos pelo PMEC.

As diferenças entre os PMDFCI e os PMEPC sempre foram evidentes, em primeiro lugar porque prevê o planeamento a nível intermunicipal que não se encontra contemplado para o planeamento de emergência de proteção civil, em segundo lugar, porque depende do parecer da Comissão Municipal de Defesa da Floresta (CMDF) e não da CMPC, e em terceiro lugar porque a estrutura tipo e a regulamentação do modelo de plano são definidos pelo ICNF e não pela CNPC, contrariando o previsto pela LBPC para o planeamento de emergência. Mas para além do que se constata à primeira vista, uma apreciação mais atenta ao Guia Técnico – PMDFCI (AFN, 2012), revela que o PMDFCI é sobretudo um plano de ordenamento florestal, de prevenção e de gestão silvícola contra a ocorrência de incêndios e não um plano que contenha os procedimentos e ações a adotar em caso de emergência. No PMDFCI deve existir informação sobre as áreas de maior risco de incêndio, locais para abastecimento com água, caminhos florestais e faixas de gestão de combustível para proteção de áreas sensíveis. Muitas vezes o PMDFCI, refere também medidas de sensibilização, de informação e de aviso, mas relativamente à gestão das operações e coordenação da

atuação de resposta aos incêndios florestais **os PMDFCI são** omissos, sendo portanto **planos complementares do PDM e do PMEPC, mas não planos de emergência de proteção civil.**

Porém o PMDFCI inclui um capítulo, atualizável anualmente, denominado Plano Operacional Municipal (POM) que contém os meios dos APC e das entidades colaborantes na Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI) afetos às várias fases de empenhamento (fases de vigilância, primeira intervenção, combate e rescaldo), incluindo a referenciação da rede de vigilância florestal, pontos de abastecimento para os meios aéreos (*scooping*) e o inventário das máquinas de rasto a afetar às operações, que detém características operacionais compatíveis com a preparação da proteção civil, mas que ainda assim o distanciam das características de um plano de emergência.

A consolidação do papel dos municípios no âmbito da prevenção de incêndios florestais ocorrerá dois depois através do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que revoga a Lei n.º 124/2006, de 28 de junho e estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental, definindo novas regras para a organização da defesa da floresta. Ao nível municipal as principais alterações são a renomeação das CMDF, que passam a designar-se por Comissões Municipais de Gestão Integrada de Fogos Rurais, passa a ser exigido um programa municipal de execução da gestão integrada de fogos rurais, conforme refere o art.º 35.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro.

4.3.3. Plano de Coordenação de Eventos de Nível Municipal

O planeamento de emergência de proteção civil destina-se, como tem vindo a ser demonstrado, a garantir que em caso de acidente ou catástrofe os APC e outras entidades atuam articulada e coordenadamente, é portanto a forma adotada para responder antecipadamente à consubstanciação dos riscos identificados para o território, que normalmente são permanentes. Porém existem **riscos que são “construídos”, como os eventos públicos** que propiciam a concentração anormal de pessoas, num período de tempo programado.

No entanto, os planos de emergência destinam-se a acontecimentos inusitados e não a eventos programados como festas populares, romarias, eventos desportivos, espetáculos musicais, eventos de passagem de ano, etc. Para colmatar esta lacuna a ANEPC elaborou o Caderno Técnico Prociv n.º 19 – Manual de Apoio à Elaboração de **Planos de Coordenação (PC) para Eventos de Nível Municipal**. Este caderno técnico tem como objetivo *“dotar os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) de uma base comum para a operacionalização das missões que lhes são atribuídas nos PC para eventos de âmbito municipal”*.

Segundo o caderno técnico todos os eventos realizados em espaços fechados, ou ao ar livre que ocupem áreas de utilização pública, ainda que de propriedade privada, que envolvam a presença ou movimentação de grande número de pessoas devem ser objeto de planeamento. Os PC deverão ser simples e flexíveis e permitir por um lado orientar a atuação dos APC e por outro coordenar e dinamizar as ações de resposta ao socorro que as pessoas presentes no evento venham a necessitar. Acima de tudo o PC deverá ser um instrumento que esclareça todos os APC sobre as particularidades do programa do evento e de todas as situações que mereçam medidas de mitigação do risco, ou preparação da resposta ao socorro e à segurança, quer dos participantes no evento quer da população não participante (ANPC, 2011).

O PC não é, portanto, um plano de emergência de proteção civil, o que é assumido no próprio caderno técnico que refere não existir base legal para este tipo de planos e portanto devem ser entendidos como instrumentos de gestão operacional para corresponder a ocorrências inusitadas que ocorram em eventos programados. Os PC devem ser elaborados salvaguardando a ativação do PMEPC nas situações em que a(s) ocorrência(s) extravasem a capacidade dos meios de socorro afetos ao evento e exijam uma resposta ao nível do município, ou mesmo superior.

Outro plano que é necessário para a segurança de eventos, encontra-se previsto na Portaria n.º 102/2014, de 15 de maio, e é designado por **Plano de Prevenção e Segurança (PPS)**, que não é um Plano de Emergência de Proteção Civil.

O PPS é um documento elaborado pelos organizadores públicos ou privados de eventos, que se realizem em recintos licenciados para espetáculos e destina-se a

sistematizar a informação sobre o programa do evento, a assistência prevista, medidas de segurança implementadas, vias, locais e contactos de emergência.

Independentemente do evento que se realize, um dos objetivos do planeamento será proporcionar a articulação das atuações quer entre os APC, quer entre estes e as entidades organizadoras, tendo em vista a mitigação dos riscos para a segurança da população que advenham da sua realização.

4.3.4. Outros Planos Municipais na Esfera da Proteção Civil

Para além dos planos atrás referidos existem ainda outros documentos elaborados ao nível local destinados a operacionalizar ações, ou estabelecer procedimentos de atuação, que são também representados instrumentos de planeamento, de que são exemplos:

- **Planos de Contingência**, asseguram o funcionamento de setores críticos nas organizações perante a ocorrência ou iminência de situações que possam afetar a saúde dos seus operacionais. Exemplos: Pandemias, ondas de calor ou frio, surtos locais de doenças, etc.
- **Planos de Operações**, definem atuações de curto e médio prazo em ocorrências que envolvam vários APC e Serviços Municipais. Exemplos: Atuação perante pragas de vespa velutina, recolha de cadáveres de animais do espaço público, prevenção em estados de alerta especiais com pré-posicionamento de meios, etc.
- **Instruções Operacionais**, estabelecem procedimentos que orientem atuações ocasionais. Exemplos: Riscos associados à decadência de edifícios ou insegurança de estruturas, risco associados a infraestruturas de água de consumo, saneamento, eletricidade ou comunicações e risco de queda de árvores.

4.4. Considerações sobre os Planos de Emergência de Proteção Civil

Considerando que da primeira diretiva destinada à elaboração dos PMEPC, emitida em 1994, até se atingir os 90% de execução dos PMEPC nacionais decorreram 28 anos, tal significa que, inevitavelmente, as Câmaras Municipais não têm dado a devida importância ao planeamento de emergência, cuja taxa de execução dos planos decresceu ainda mais desde 2019.

Verifica-se que para o nível municipal de proteção civil existem vários planos destinados à proteção das pessoas, bens patrimoniais, culturais e meio ambiente, como se procurou evidenciar no presente capítulo. Aos planos mencionados poderiam juntar-se os Planos de Segurança Interna previstos na legislação da Segurança Contra Incêndios em Edifícios (SCIE), mas o que ficou demonstrado é que apesar da aparente complexidade em matéria de planeamento de proteção civil, apenas dois tipos de planos são planos de emergência de proteção civil, os gerais como o PMEPC e os especiais, destinado a riscos específicos como os PEEExt.

Para simplificar a elaboração e uniformização do planeamento a CNPC emite diretivas, que são reproduzidas através de guias técnicos pela ANEPC, facilmente acedíveis através da Internet, pelo que **a complexidade técnica dos planos, não constitui motivo suficiente que justifique a não elaboração.**

Foi também provado que a grande maioria dos municípios tem PMEPC em vigor, apesar da lentidão com que esta responsabilidade tem vindo a ser assumida, e que muitos municípios partilham e divulgam o seu desempenho em matéria de planeamento de emergência, pelo que é aceitável afirmar que **o planeamento de emergência não é um tema complexo e omissos das políticas municipais de proteção civil, mas que é um instrumento em progressiva afirmação nos municípios.**

Capítulo 5

Caso de Estudo: Município do Seixal

No presente capítulo procurar-se-á caracterizar o município escolhido como objeto de estudo e obter informação sobre a perceção da população.

5.1. Caracterização do Município do Seixal

5.1.1. Caracterização Geográfica e Socioeconómica.

Município do Seixal localiza-se na Área Metropolitana de Lisboa e tem como imites os municípios de Almada, Barreiro, Sesimbra e o Rio Tejo (Figura 16 e Figura 17). Tem uma área de 95 km² dividida por seis freguesias: Amora, Corroios, Fernão Ferro, Seixal, Arrentela e Aldeia de Paio Pires.



Figura 16 – Localização do Município do Seixal. Fonte: Imagens Google

A população residente, segundo os CENSOS 2021, é de 166.525 habitantes, correspondente a uma densidade populacional de 1.744hab/km²

A população do município, na sua maioria, encontra-se na faixa etária entre o 25 e os 64 anos de idade, 52,7% é do sexo feminino e têm maioritariamente como habilitações académicas o ensino secundário (INE, 2021).

O município é atravessado por três importantes eixos viários na direção norte-sul, a Autoestrada A2 (Autoestrada do Sul) ou E 90 (Estrada Europeia 90), a Autoestrada A33 (Autoestrada do Baixo Tejo) e a Linha Ferroviária do Sul que permitem identificar duas áreas territoriais com características diferentes a Este e Oeste (Figura 17).

A área a Oeste da A2 é sobretudo composta por edifícios multifamiliares, enquanto a área a Este da A2 é sobretudo composta por edifícios monofamiliares ou bifamiliares, e pela principal área florestal do município com cerca de 10 km². Nas décadas de 60, 70 e 80 registou-se um exponencial crescimento populacional, o que conduziu ao aparecimento de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) que condicionaram o ordenamento do território e a gestão urbanística, sobretudo a oeste da Autoestrada A2.



Figura 17 – Ortofotomapa Seixal com Autoestrada A2. Fonte: CM do Seixal

A maioria da área florestal do município é propriedade privada e 12% da área do município pertence a Zona de Proteção Especial (ZPE), REDE NATURA 2000 designada como Sítio Fernão Ferro/Lagoa de Albufeira (CMS, 2018).

A Baía do Seixal no centro do município é envolvida pela área urbana das cidades de Amora e Seixal e constitui um dos principais polos turísticos, ambientais e de lazer do município que conta ainda com o Rio Judeu e o Rio Coina, ambos afluentes do Rio Tejo. O relevo é pouco acentuado e a altitude mais elevada é atingida no sul do município com 72m.

Em termos económicos o principal setor de atividade é o terciário, existindo diversos parques de atividades económicas dedicados à atividade logística. O setor secundário é também importante para a economia do município com as principais unidades industriais a dedicarem-se à siderurgia, metalurgia e à reparação naval (CMS, 2022).

5.1.2. Caracterização do Risco

De acordo com a avaliação de risco do PMEPC do Seixal (CMS, 2015), os riscos mais significativos no município são risco sísmico, incêndio urbano, cheias e incêndio florestal, uma vez que são estas as ocorrências que determinam a ativação do PMEPC. Existem riscos que geram cenários de menor gravidade, denominados por outras ocorrências, conforme representa a Figura 18.



Figura 18 – Ativação PMEPC Seixal. Fonte: PME Seixal 2015

Através da cartografia de risco, presente no PMEPC do Seixal é possível analisar a suscetibilidade e exposição do território a cada tipo de risco (ANEXO III). É de realçar que a cartografia de risco do PMEPC está disponível para consulta no *site* do município em www.cm-seixal.pt, através de mapas em formato *web-sig*.

Relativamente ao risco de sismo, e analisando a Figura 19, são identificadas três zonas de risco, classificadas pela escala de Mercalli modificada. O mapa foi elaborado tendo por base a avaliação dos quatro sismos ocorridos e registados no município. A maioria do município é de construção posterior a 1960 e parte desta construída respeitando características de resistência sísmica de forma a minorar os efeitos de um acontecimento deste tipo. Para os quatro núcleos urbanos antigos existentes o SMPC

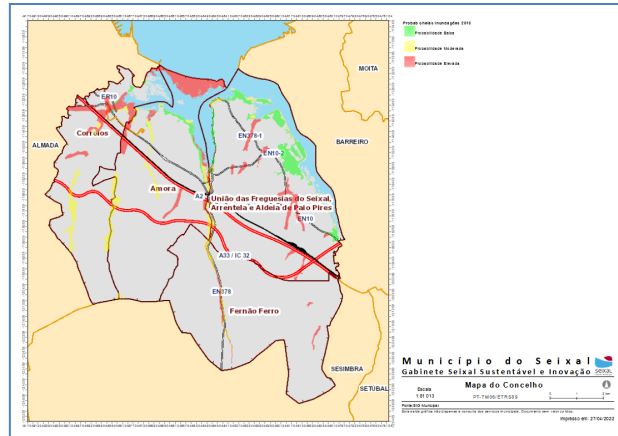


Figura 20 – Suscetibilidade Inundações. Fonte: <https://sig.cm-seixal.pt/WebApps>

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), destaca no Plano de Gestão de Risco de Inundações (PGRI), como a Área de Risco Potencial Significativo de Inundação (ARPSI), o Rio Judeu representado na Figura 22 com o n.º 47 (PGRI,2020). Na avaliação de risco do PGRI estão identificadas cinco escolas e um posto de abastecimento de combustíveis, expostos ao risco de inundação para um período de retorno de 20 anos (T=20), que afetará 3.582 pessoas em 2,35 km². (APA, 2020)

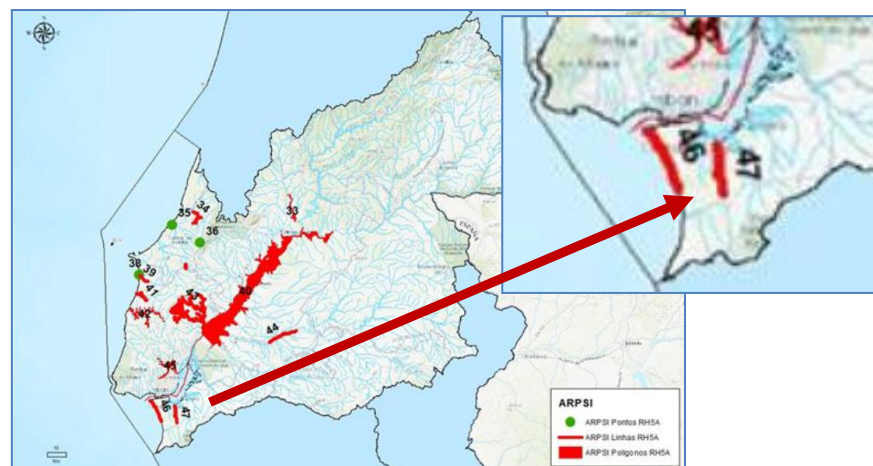


Figura 21 – Suscetibilidade de Inundações. Fonte: PGRI da APA

O risco de incêndio rural, apesar da reduzida área verde do município, é um risco considerado como suscetível de originar a ativação do PMEPC, sobretudo devido à elevada probabilidade de alastrar ao vizinho Município de Sesimbra e deste até ao Parque Natural da Arrábida (PNA).

O mapa de risco de incêndio rural (da Figura 22), que corresponde à sobreposição das áreas suscetíveis de risco de incêndio com as áreas de maior perigosidade de incêndio, com uma escala contendo cinco níveis de risco. As áreas pintadas a vermelho ou a laranja correspondem a áreas de maior suscetibilidade e perigosidade, sobretudo devido ao tipo e espécie de vegetação e à sua concentração.

Segundo o POM 2022 do município, devido à ampla rede viária florestal e à distribuição territorial dos meios dos CB, o tempo de deslocação até um incêndio desde um quartel ou destacamento não ultrapassará os 15 minutos.

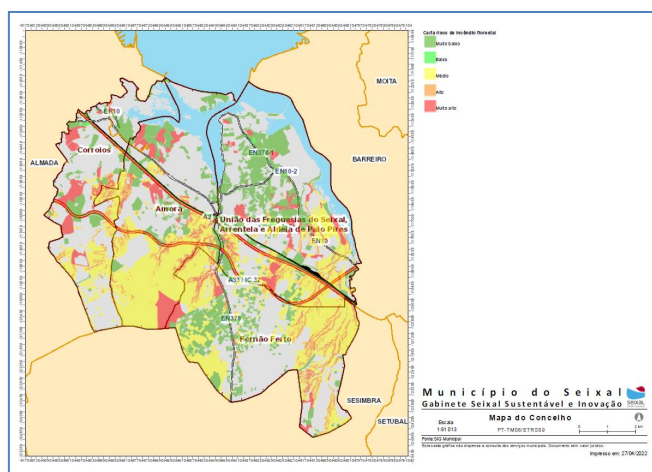


Figura 22 – Suscetibilidade+Perigosidade de Incêndio Rural. Fonte: <https://sig.cm-seixal.pt/WebApps>

O PMEPC do Seixal considera também riscos designados como “outras ocorrências” e que são os movimentos de massa em vertentes, o risco de contaminação de aquíferos e risco de contaminação dos solos. Aparentemente o facto de terem sido agrupados pode revelar serem considerados de menor gravidade relativamente aos outros riscos previstos.

As alterações climáticas são um desafio que se coloca à proteção civil e para a AML, onde se inclui o Município do Seixal foi elaborado o Plano Metropolitano para Adaptação às Alterações Climáticas (PMAAC), que prevê o aumento progressivo do risco nos municípios da AML, nomeadamente da suscetibilidade a incêndios rurais, erosão hídrica do solo, instabilidade de vertentes, cheias e inundações (cheias rápidas e cheias progressivas), inundações estuarinas, inundações por galgamento costeiro (recuos de arribas), tempestades de vento, ondas de calor e seca meteorológica.

No âmbito deste plano metropolitano foi efetuada uma cenarização bioclimática tendo em consideração as anomalias registadas, o que permite uma comparação entre o cenário atual em termos climáticos e o que se prevê no curto prazo (AML, 2019).

Estes cenários foram reduzidos da escala metropolitana para a escala municipal, pelo que é possível analisar qual a previsão para o Município do Seixal em matéria de suscetibilidade e vulnerabilidade aos riscos resultantes das alterações climáticas na Tabela 5.

Tabela 5 – Vulnerabilidade e Suscetibilidade do Seixal às Alterações Climáticas. Fonte: PMAAC

Riscos	Suscetibilidade Atual	Suscetibilidade Futura	Vulnerabilidade Atual	Vulnerabilidade Futura
Perigo de Incêndio Rural	Baixa	Moderada e elevada na União das Freguesias	Baixa	Alta e muito alta em Amora
Perigo de Erosão Hídrica do Solo	Baixa	Baixa	Muito baixa	Muito baixa
Perigo de Instabilidade de Vertentes	Muito baixa	Muito baixa e baixa na União das Freguesias	Muito baixa em Fernão Ferro e inexistente no restante	Muito baixa em Fernão Ferro e inexistente no restante
Perigo de Cheia Rápida	Baixa e moderada em Corroios	Baixa e moderada em Corroios	Alta e moderada em Fernão Ferro	Alta e moderada em Fernão Ferro
Perigo de Cheia Progressiva	Baixa e moderada na União de Freguesias	Baixa e moderada na União de Freguesias	Baixa em Corroios, moderada em Amora e alta na União de Freguesias	Baixa em Corroios, moderada em Amora e alta na União de Freguesias
Perigo de Inundação Estuarina	Elevada em Amora e Corroios e muito elevada na União de Freguesias	Elevada em Amora e Corroios e muito elevada na União de Freguesias	Muito alta exceto Fernão Ferro	Muito alta exceto Fernão Ferro
Perigo de Calor Excessivo	Moderado	Elevado	Baixa	Moderada
Perigo de Vento Forte	Baixo	Baixo	Muito baixa	Muito baixa

Através da comparação da suscetibilidade e vulnerabilidade atuais com os cenários previstos pode-se concluir que, apesar de se antever um agravamento do risco provocado pelas alterações climáticas (Plana *et al.*, 2021), o Município do Seixal é suficientemente resiliente perante os perigos previstos no PMAAC .

Para além dos riscos naturais a que o Município do Seixal está sujeito, existe também o risco tecnológico associado a duas Autoestradas (A2 e A33), à Linha Ferroviária do Sul, à Linha Ferroviária do Metro Transportes do Sul – MTS, à rota de aproximação ao Aeroporto General Humberto Delgado e às indústrias instaladas no município e nos municípios contíguos.

O risco associado a indústrias e matérias perigosas não é significativo, uma vez que apenas existem duas indústrias SEVESO no município e ambas classificadas de Nível Inferior de Perigosidade (NIP) de acordo com a APA, são a SN – Siderurgia Nacional, S.A. e a DISTALGÁS – Distribuidora e Instaladora de Gás, Lda., que representam risco de explosão, incêndio e contaminação do solo, água e ar.

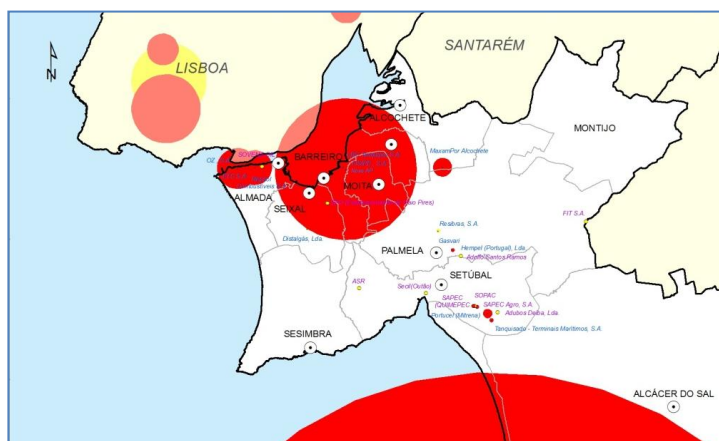


Figura 23 – Suscetibilidade a substâncias perigosas do distrito de Setúbal. Fonte: ANEPC

Contudo os municípios contíguos de Almada e Barreiro possuem sete indústrias SEVESO, três de Nível Superior de Perigosidade (NSP) em Almada, três NSP no Barreiro e ainda uma de Nível Inferior de Perigosidade (NIP) em Almada (APA, 2022). Como é possível constatar pela Figura 23, são as substâncias perigosas das indústrias localizadas na cidade do Barreiro que poderão ter maior impacto no Município do Seixal em caso de acidente industrial, podendo afetar mais de 50% da população, o que deverá merecer a atenção dos SMPC envolvidos e do nível distrital ou sub-regional da ANEPC no planeamento.

O Município do Seixal apresenta assim um conjunto de riscos para a população e para o território característicos de um município urbano metropolitano, em que a concentração de população exige medidas de prevenção oportunas para a redução do risco de desastre. Os riscos que merecem maior preocupação estão bem identificados e cartografados, sendo perceptível o trabalho conjunto de proteção civil e ordenamento do território. De uma forma global a população do Município do Seixal não aparenta estar exposta a riscos excecionais de ordem natural ou tecnológica, no entanto a essa

circunstância não dispensará a constante monitorização do risco e preparação da população.

5.1.3. O Serviço Municipal de Proteção Civil e os Agentes de Proteção Civil

A Câmara Municipal do Seixal dispõe de um SMPC, desde 1995. O SMPC funciona atualmente no Centro Municipal de Proteção Civil, localizado nos Serviços Operacionais da Câmara Municipal do Seixal. O SMPC tem sete elementos, dois assistentes técnicos, quatro técnicos superiores e um Coordenador Municipal de Proteção Civil. O SMPC é uma unidade autónoma que depende do Presidente da Câmara Municipal, mas é dirigido por Vereador com competências delegadas.

No município funcionam dois Corpos de Bombeiros (CB) Mistos, detidos por Associações Humanitárias, o CB de Amora e o CB de Seixal. Os CB possuem um efetivo global de 145 bombeiros no corpo ativo, a maioria profissionais, que incluem 25 elementos afetos a cinco EIP, não obstante o Município do Seixal é o quarto município do país com mais habitantes por bombeiro (PORDATA, 2022).

O CB de Amora tem como Área de Atuação 27,31 km² com 49.352 habitantes, e o CB do Seixal 67,69 km² com 117.173 habitantes. Os CB têm quatro aquartelamentos que se encontram repartidos estrategicamente por quatro freguesias.

O Município do Seixal foi em 2019, segundo o Tribunal de Contas, o município português com maior comparticipação financeira a CB, representando um rácio 4,64 vezes superior, em proporção, aos subsídios atribuídos pela ANEPC (TC, 2022). Em 2021, foram atribuídos às duas corporações do município mais de 1.209.000 Euros, a título de comparticipações para aquisição de equipamentos e veículos, funcionamento do corpo de bombeiros e das EIP (CMS, 2021).

Em matéria de forças de segurança o município conta com uma Divisão Policial da PSP com seis esquadras e um destacamento da GNR com dois Postos.

No Seixal não existem instalações das Forças Armadas, embora a Base Naval de Lisboa e o Depósito de Munições Nato de Lisboa possuam aquartelamentos e paióis militares nos Municípios de Almada e Sesimbra.

A área de domínio marítimo do estuário do Tejo é patrulhada pelo Comando Local de Lisboa da Polícia Marítima, da Autoridade Marítima Nacional, com instalações junto à Capitania do Porto de Lisboa.

O INEM é um APC que se encontra representado apenas a nível distrital, mas dispõe de duas ambulâncias com Suporte Básico de Vida sediadas no Quartel-sede do CB Seixal e outra sediada no Centro de Saúde de Torre da Marinha em Arrentela.

Existe no Seixal uma Delegação da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), a Delegação Foz do Tejo Foz do Tejo, que coopera com os demais agentes sobretudo no transporte de doentes urgentes e não urgentes, para além de efetuar apoio diferenciado em operações de proteção civil, como o apoio sanitário e o apoio psicossocial.

Relativamente aos APC e SMPC do Município do Seixal não é possível, com a informação disponível, afirmar dispõem dos recursos necessários para as respetivas competências, especialmente porque é um dos municípios portugueses com mais habitantes por bombeiro e com mais de 23.500 habitantes por colaborador do SMPC.

Por outro lado, e como acima referido, o Município do Seixal é dos que em Portugal mais comparticipa a capacidade de resposta dos seus CBs.

5.1.4. Medidas de Prevenção e Preparação

A Câmara Municipal tem alicerçado a sua estratégia de prevenção do risco, e de preparação da população e dos APC para o desastre, através de diversas medidas que serão de seguida enunciadas e que são evidenciadas por diversas publicações municipais, ou de informação fornecida pelo SMPC.

O Município do Seixal tem incrementado, nas últimas décadas, a realização de investigação científica para identificação, análise e avaliação do risco, mas também tem desenvolvido projetos para a mitigação de risco.

São exemplos:

- O Estudo para o Risco Sísmico e de Incêndio Urbano para os Núcleos Urbanos do Concelho do Seixal realizado em 2011. (IPN, 2011).
- O Projeto MOLINES – Modelação da Inundação em Estuários. Da Modelação de Perigosidade à Gestão Crítica. (LNEC, 2015)

- O Projeto INTEGRATE para o estudo da resistência do edificado ao risco de sismo e *tsunami*.
- O projeto e obra de reestruturação da rede de drenagem pluvial no Núcleo Urbano Antigo do Seixal.
- A obra de estabilização da escarpa da Mundet no Alto D. Ana no Seixal, para mitigação do risco de queda de vertente, Figura 24.

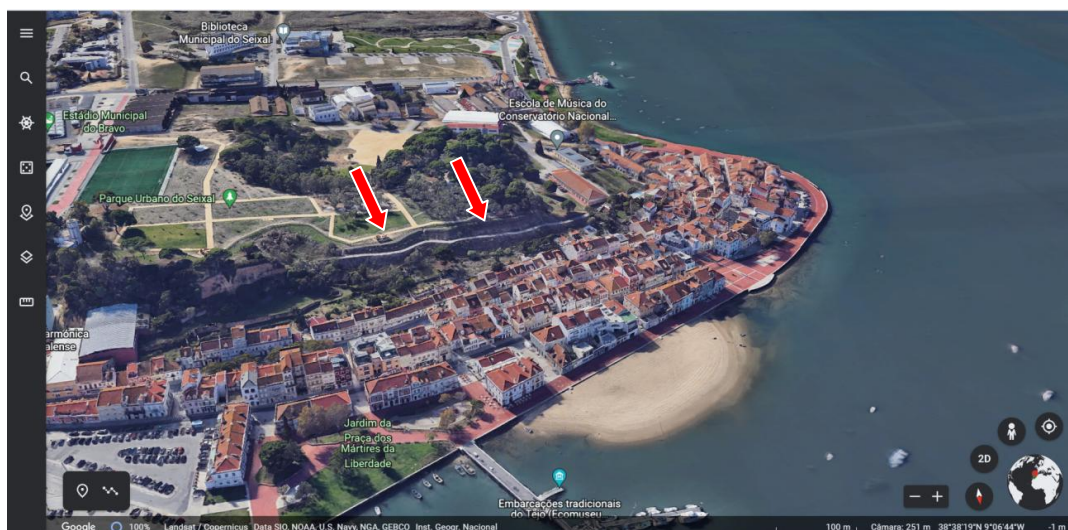


Figura 24 - Imagem 3D com a obra de estabilização da escarpa da Mundet. Fonte: <https://earth.google.com/web/>

Em 2021 foi inaugurado o Centro Municipal de Proteção Civil do Seixal, que resultou de um investimento municipal de aproximadamente 90.000 euros em equipamentos e que pretende dotar o município de um centro de coordenação operacional destinado à prevenção de fenómenos meteorológicos adversos, monitorização dos efeitos das alterações climáticas, à coordenação operacional da resposta e reposição da normalidade, tendo como grande objetivo articular os serviços do município com os APC.

Em matéria de sensibilização e informação para o risco e autoproteção, a Câmara Municipal do Seixal elegeu como grupo prioritário a população em idade escolar, em especial a dos primeiro e segundo ciclos do ensino básico. Para o efeito a Câmara Municipal do Seixal dispõe, desde 2009, de um programa anual de formação e sensibilização, denominado Plano Educativo Municipal (PEM), que reúne os principais temas de cidadania destinados aos jovens. Em 2022 o PEM incluía ações de

sensibilização sobre a proteção civil como: “Realização de Exercícios e Simulacros na Escola”; “Os riscos e as medidas de autoproteção” e o “Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil do Seixal” (CMS b, 2022).

Para difusão de informação e avisos de proteção civil à população a Câmara Municipal utiliza frequentemente o seu *site* internet (cm-seixal.pt) e as redes sociais. No *site* é possível aceder a notícias, avisos, recomendações, informação sobre risco, os APC, legislação de proteção civil, procedimentos a adotar, planos de proteção civil em vigor e consultar a cartografia de risco através de *websig* em <https://www.cm-seixal.pt/protecao-civil>.

Ainda no que diz respeito a sensibilização da população em proteção civil, o Município do Seixal promove anualmente a comemoração do Dia Internacional da Proteção Civil, o Dia Internacional para a Redução de Catástrofes, a “Semana Municipal da Proteção Civil” e o “Dia Municipal do Bombeiro”, que se realizam anualmente entre março e novembro. (CMS, 2021).

No que se refere a exercícios de proteção civil, o SMPC tem promovido, participado e realizado a exercitação dos recursos municipais e da população para o desastre de que são exemplos os seguintes realizados na última década:

- ZCAPEX’22 LIVEX– Nível Distrital, Grândola. Cenário: Instalação e Gestão de ZCAP na sequência de acidente industrial (pluma de gases);
- ULEX’21 LIVEX– Nível Regional, Malveira da Serra, Cascais. Cenário: Incêndio Rural;
- NEAMWAVE’21 CPX – Nível Nacional. Cenário: Alerta de *tsunami*;
- SISMOEX II’19 LIVEX – Nível Municipal, Torre da Marinha, Seixal: Instalação e Gestão de ZCAP na sequência de sismo e *tsunami*;
- SISMOEX I’19 CPX – Nível Municipal, Cucena, Seixal. Cenário: Sismo seguido de *tsunami*;
- MODEX’19 LIVEX – Nível Internacional, Fogueteiro + Flor da Mata + Corroios, Seixal. Cenário: Sismo (busca e resgate em edifícios e viaduto rodoviário).

- CASCADE'19 LIVEX – Nível Internacional, Corroios (Fogueteiro + Cucena + Amora, Seixal. Cenários: Sismo seguido de *tsunami* (acidente rodoviário; busca e resgate em estruturas colapsadas; hospital campanha e ZRR internacionais);
- RAILEX'17 LIVEX – Nível Nacional, Foros da Catrapona, Seixal. Cenário: Acidente Ferroviário e incidente tático-policia (Descarrilamento e Reféns);
- NEAMWAVE'17 CPX - Nível Nacional. Cenário: Alerta de *tsunami*;
- MODEXFALCK'17 LIVEX – Nível Internacional, Fogueteiro e Cucena. Cenário: Sismo (busca e resgate em estruturas colapsadas; ZRR internacionais);
- EDPEX'17 LIVEX – Nível Municipal, Arrentela, Seixal. Cenário: Incêndio em subestação elétrica;
- MERCADOEX'17 – Nível Municipal, Amora, Seixal. Cenário: Explosão em Mercado Municipal;
- SISMOSXEX'16 LIVEX – Nível Municipal, Amora, Seixal. Cenário: Colapso de edifício em Núcleo Urbano Antigo (busca e resgate em estruturas colapsadas);
- COORDEX'16 TTX – Nível Distrital, Sines. Cenário: Explosão em refinaria e acidentes em cascata (coordenação de entidades);
- PROCIV'15 TTX - Nível Distrital, Alcácer do Sal. Cenário: Situação meteorológica adversa;
- NEAMWAVE'14 - Nível Nacional. Cenário: Alerta de *tsunami*;
- METROEX'13 LIVEX – Nível Municipal, Corroios, Seixal. Cenário: Acidente Ferroviário-rodoviário.
- CONVEX'13 LIVEX – Nível Distrital, Santiago do Cacém. Cenário: Acidente NRBQ;
- SEIXALEX'12 LIVEX – Nível Municipal, Corroios. Cenário: Acidente Ferroviário.

O Município do Seixal aderiu em 2022 à campanha global para a redução de desastres, “*Making Cities Resilient*”, iniciativa da responsabilidade do Secretariado das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR) que incentiva os municípios ou as cidades a implementar medidas que contribuam para o aumento da resiliência a catástrofes. A adesão foi considerada importante para a aquisição e disseminação de conhecimento, para o planeamento e capacidade de gestão do risco (LUSA, 2022) e corresponde à intenção de alertar e informar a população para o risco de desastre,

promovendo a sua participação junto das autoridades na definição de políticas de proteção civil e está associado ao projeto “*Smart Cities*” do município.

Este pode ter sido provavelmente o maior avanço do município para a promoção de uma Cultura de Segurança, porque estrutura a informação sobre o risco e autoproteção com a educação e a tecnologia e vincula o poder político a essa estratégia.

Não obstante, fica patente que é prosseguida uma política de investigação científica para análise e avaliação do risco, com a introdução de medidas de mitigação do risco, de monitorização, assim como de sensibilização da população, especialmente da escolar e de exercitação de procedimentos, afastando-se do estereótipo de município que se alheia das políticas preventivas da proteção civil.

5.1.5. Instrumentos de Planeamento de Emergência

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil do Seixal foi aprovado pela CNPC em 2015 através da Resolução da CNPC n.º 139/2015, de 18 de agosto. O PMEPC do Município do Seixal é de terceira geração cumprindo com as orientações da Resolução n.º 30/2015 de 7 de maio da CNPC. Foi elaborado em simultâneo com o PDM do Seixal, permitindo a produção de cartografia de risco comum.

Existem no município cinco PPI de Proteção Civil em vigor, destinados a enfrentar riscos específicos que foram identificados pelo SMPC em conjunto com os APC, Autoridade de Saúde, operadores de infraestruturas e entidades organizadoras de eventos de grande dimensão, são designadamente, o PPI para Acidentes Ferroviários na Linha do Sul e linha do MTS, PPI para incêndios nos Núcleos Urbanos Antigos, PPI para ondas de calor e vagas de frio, PPI para a Festa do Avante e PPI para as Festas Populares de Corroios.

O município não dispõe de planos especiais de emergência, por não se encontrarem identificados, atualmente, riscos específicos de origem industrial ou natural, que o justifiquem.

São elaborados PC para os grandes eventos realizados no município, cujo número, concentração de espetadores e o risco associado à programação o justifiquem. São exemplos o PC elaborados por ocasião das comemorações do 25 de Abril; o PC para o Triatlo de Amora e o PC para o Festival do Maio.

Em síntese, pode ser afirmado que o planeamento de emergência é utilizado como instrumento para a preparação de agentes e população para o desastre, mas também para preparar a capacidade de resposta a acidentes de menor dimensão que possam ocorrer em eventos no município, dando assim sequência à avaliação de risco realizada.

5.2. Questionário à População do Seixal

Conforme foi referido na Metodologia do presente trabalho, os questionários constituem métodos fiáveis para aferir a perceção de uma população ao risco e podem constituir instrumentos metodológicos para interpretar e alterar as políticas de proteção de pessoas e bens perante desastres (Tavares *et al*, 2011).

Recorreu-se à utilização de questionários, para inquirir grupos da população do Município do Seixal, tendo como objetivo recolher respostas e a obtenção de conclusões sobre a perceção da população face ao risco, proteção civil, procedimentos e PMEPC.

Os questionários foram realizados com recurso ao *Google Forms* entre 11/12/2021 e 15/03/2022, o anonimato dos inquiridos e a confidencialidade das respostas foi garantida no processo. Os registos dos questionários, perguntas, respostas e a representação gráfica das percentagens de respostas constam em ANEXO II.

5.2.1. Questionário à população sobre Risco, Proteção Civil e Planeamento de Emergência

Conhecer a perceção, da generalidade da população do Município do Seixal, sobre o risco a que está exposta, os procedimentos de autoproteção, a proteção civil e o PMEPC, contribuirá para avaliar o desempenho do município e o envolvimento da população.

Para o efeito foi realizado um primeiro **questionário dirigido à população em geral**, o universo do questionário foram os cidadãos do Município do Seixal maiores de 11 anos de idade, cujo número total é estimado, na ausência de outra informação, em 155.000 indivíduos tendo em consideração que os CENSOS 2021 indicam que o número de habitantes do Município do Seixal com mais de 14 anos são 142.029.

O questionário foi realizado presencialmente entre o dia 11/12/2021 e 21/01/2022, período caracterizado pela desconcentração obrigatória de população e minimização dos contactos de proximidade. Para o efeito os questionários foram realizados a utentes de dois Centros de Vacinação do Município do Seixal (Corroios e Seixal). Os questionários foram realizados com recurso a *smartphones*, por voluntários, em horários aleatórios.

Foram obtidas **480 respostas ao questionário**, o que representa cerca de 0,3% da população estimada com mais de 11 anos, uma percentagem reduzida, mas cujo processo e o local de recolha garantem uma aleatoriedade na socioeconómica dos inquiridos.

A distribuição etária da amostra é a seguinte: 54,4% dos inquiridos têm entre 51 e 75 anos, 31,7% dos inquiridos têm entre 31 e 50 anos, 5,2% entre os 11 e os 18 anos, 5,4% entre os 19 e 30 anos e 3,3% com mais de 75 anos. Relativamente ao género 56,6% da amostra é do género feminino e 45,7% dos inquiridos são do género masculino.

As respostas ao questionário apresentam os seguintes resultados (gráfico em ANEXO II):

- A maioria da população questionada (69%) sente-se segura no Município do Seixal perante o risco de catástrofe, sendo que 75,6% consegue identificar pelo menos um risco;
- A grande maioria dos indivíduos (89,6%) está familiarizada com o termo “Proteção Civil” e destes 56,5% sabe que existe um Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil, apesar de a esmagadora maioria (91,3%) nunca ter sentido a necessidade de o consultar. Dos questionados 58,9%, não sabe como agir ou para onde se dirigir em caso de catástrofe;
- Dos inquiridos, 56,2% referiu ter tido contacto com informação da proteção civil, ainda que raramente, segundo 42,7%. Para 41,2% dos inquiridos a Internet e as redes sociais são a melhor forma para divulgar informação e procedimentos de autoproteção.

Em síntese, a amostra da população do Município do Seixal questionada, está em maioria, consciente do risco e sente-se segura no município, reconhece a proteção civil e sabe da existência do PMEPC ainda que não consulte a informação, talvez por esse motivo afirme desconhecer os procedimentos a adotar em caso de catástrofe. Para obter informação prefere recorrer à internet ou redes sociais.

5.2.2. Questionário a professores sobre Risco, Proteção Civil e Planeamento de Emergência.

Para além de se procurar conhecer a perceção da população do Município do Seixal na sua generalidade considerou-se importante conhecer a perceção dos alunos que frequentam os estabelecimentos de ensino básico do município, uma vez que a Câmara Municipal do Seixal os tem como principais destinatários das ações de sensibilização.

Pretendia-se um segundo questionário dirigido aos alunos das escolas do município, uma população com características mais específicas e composta por indivíduos entre os 5 e os 19 anos.

Perante as dificuldades de realização de questionários aos alunos durante a fase mais crítica da doença COVID-19, que desaconselhava o contacto com crianças, optou-se **por inquirir os professores** sobre a perceção ao risco, proteção civil e planeamento de emergência, mas também questionando-os sobre a respetiva opinião sobre a perceção dos alunos.

O questionário foi enviado, por correio eletrónico, para as 54 direções de escolas e direções de agrupamentos de escolas do município. Responderam ao questionário 193 de 1.600 professores (PORDATA,2020), dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário o que corresponde a uma amostra de cerca de 12% dos professores.

O questionário foi realizado entre os dias 28/02/2022 e 15/03/2022 e as respostas têm a seguinte distribuição etária: 1% dos inquiridos têm entre 20 e 30 anos, 30,1% dos inquiridos têm entre 31 e 45 anos, 45,1% dos inquiridos têm entre 46 e 55 anos e 23,8% dos inquiridos têm entre 56 e 65 anos.

Relativamente aos ciclos de ensino onde lecionam: 62,7% dos professores dão aulas ao 1.º ciclo do ensino básico, 17,6% no 2.º ciclo do ensino básico, 19,2% no 3.º ciclo do ensino básico e 0,5% no ensino secundário.

Respostas sobre a perceção dos Professores

- Segundo 99% dos professores a formação e a sensibilização da comunidade escolar sobre os riscos e procedimentos de autoproteção é importante;
- 99% Consideram os exercícios fundamentais para criar rotinas na aplicação de procedimentos de autoproteção, 90,7% afirma ter participado em exercícios de proteção civil, ainda que 63,2% refira que os exercícios são esporádicos;
- Sobre o melhor canal para os alunos obterem conhecimento sobre risco e autoproteção, 61,7% dos professores defendem a visita à escola pelos APC e 31,1% ações em sala de aula com a proteção civil;
- A proteção civil enquanto tema prioritário para a formação dos jovens é defendido por 91,7% dos professores.

Com 62,7% das respostas, o 1.º ciclo do ensino básico é o nível de ensino mais representado no questionário, ou seja, maioritariamente professores de alunos com idades compreendidas entre os 5 e 9 anos (61,1%).

Respostas sobre a Perceção dos Alunos

- A maioria dos alunos das escolas do município manifesta preocupação com os acidentes que os possam atingir (74,1%) e repartem-se igualmente entre os que consideram viver num município seguro e os que não têm essa perceção (49,2%);
- Os professores consideram que o risco cuja ocorrência suscita maior apreensão nos alunos é o sismo, com 49,7% das respostas, seguido pelas tempestades com 18,7%;
- De acordo com 55,4% das respostas, os alunos conhecem a proteção civil, 69,4% conhecem os locais de segurança em caso de catástrofe, mas 73,1% desconhece o PMEPC;
- A esmagadora maioria dos alunos, com 85,5% de respostas, revela interesse em obter informação sobre os riscos e de como proceder em caso de catástrofe.

O questionário proporciona dois tipos de informação:

sobre os professores permite-nos concluir que consideram importante a sensibilização e a exercitação da comunidade escolar e que a presença de APC e SMPC são condições essenciais para o sucesso das ações;

relativamente aos alunos é referida a perceção do risco sobretudo de sismo, que conhecem a proteção civil e estão disponíveis para a informação, e que, apesar de saberem alguns procedimentos de evacuação não estão familiarizados com o PMEPC.

Considerando a análise às respostas, poder-se-á comprovar como válida a estratégia do município para privilegiar a sensibilização das crianças que frequentam o ensino básico, pois apresentam elevada predisposição para conhecerem o risco e os

procedimentos de evacuação e autoproteção, contando inclusivamente com o interesse e motivação dos professores nesta matéria. Para além da predisposição manifestada, as crianças poderão contribuir para potenciar a sensibilização da restante população, através da disseminação de informação junto das respetivas famílias e assim contribuir para a perceção do risco e preparação para o desastre. Assim, a proteção civil, no âmbito da sua missão, para além de promover a resiliência entre os mais jovens pode incentivar e reforçar os princípios de humanidade e solidariedade para com os indivíduos mais vulneráveis, e a importância do trabalho em equipa, destacando a importância do cidadão enquanto agente da sua própria segurança.

5.2.3. Considerações sobre os Resultados dos Questionários

Apesar das respostas obtidas proporcionarem uma imagem da perceção da população em geral e da população escolar é relevante procurar conclusões transversais recorrendo à comparação das respostas obtidas.

Para auxiliar a obtenção de conclusões será utilizada uma tabela comparativa entre as respostas aos questionários à população e aos professores. Serão também adicionadas as respostas dos técnicos dos SMPC do Distrito de Setúbal, obtidas com o questionário realizado, e apresentado, no Capítulo 3.

Utilizaremos a Tabela 6 para alinhar as respostas a questões idênticas colocadas aos três grupos de inquiridos nos três questionários. Serão comparadas respostas de destinatários das políticas de proteção civil com respostas de executores dessas políticas. As respostas provenientes dos técnicos dos SMPC são interessantes pois permitem uma perspetiva de quem põe em prática a política decidida pelos governantes municipais.

Tabela 6 - Comparação de percepções recolhidas nos questionários

Questões	População	Professores/Alunos	SMPC
Perceção do risco	Sim	Sim	Sim
Risco mais referido	nd	Sismo	Sismo
Reconhecimento da Proteção Civil	Sim	Sim	Sim
Conhecimento sobre PMEPC	Sim	Não	Não
Consulta ao PMEPC	Não	Não	Não
Contacto com Proteção Civil	Sim	Sim	nd
Canais preferenciais informação	Internet e redes sociais	Contacto com APC	Internet/Contacto com APC
Conhecimento de procedimentos	Não	Sim	Não
Exercitação	nd	Sim	Sim

É possível constatar que a população e os professores têm **noção do risco** e que os SMPC têm conhecimento dessa realidade, especialmente do que se refere sobre o o risco sísmico. No que se refere ao **conhecimento da existência da proteção civil** é comum a opinião positiva, pelo que se pode afirmar que é reconhecida quer por professores quer pelas pessoas em geral. A **população afirma conhecer o PMEPC**, mas os alunos não, opinião que é partilhada pelos SMPC e que torna inconclusiva a resposta.

É importante ter em consideração que as respostas dos SMPC do distrito podem não apresentar correspondência explicativa com as representativas do SMPC do Seixal, pelo que os resultados podem adulterar a interpretação desta apreciação.

Em síntese, pode ser afirmado que a população do Município do Seixal está ciente do risco, reconhecem a atividade da proteção civil e a participação em exercícios é uma realidade entre a população escolar, que está disposta a receber informação, especialmente na escola e por APC. Na definição de políticas de sensibilização será importante ter em consideração os canais preferidos por cada uma das populações alvo.

Não deixa de ser curioso que **91,3% dos inquiridos da população referirem não ter consultado o PMEPC, mas apenas 58,5% desconhece os procedimentos em caso de catástrofe**. Tal como os professores, em relação aos alunos, 73,1% desconhece o PMEPC, mas 69,4% sabe para onde se dirigir em caso de catástrofe.

5.3. Considerações sobre o Caso de Estudo

O município não apresenta nenhum risco diferenciado relativamente aos municípios da AML, sendo suscetível a sismo, *tsunami*, cheias, incêndios urbanos e acidentes em vias de rodoviárias e ferroviárias. As alterações climáticas estão equacionadas e embora venham a aumentar o risco de cheias repentinas e ondas de calor, não representa uma alteração para as características de risco do Seixal.

Pode também ser constatado que o município aparenta manifestar uma **aposta na sensibilização da população escolar** e na realização de exercícios, assim como na informação à população, o que é reconhecido pela população e perceptível nos resultados dos questionários. O planeamento de emergência de proteção civil está assegurado por um PMEPC de 3.ª geração, produzido em conjunto com o PDM do município e para garantir a **uniformização das políticas de proteção civil e de ordenamento do território**. Utiliza também o planeamento prévio da resposta através de PPI e o planeamento do socorro e segurança nos eventos realizados pelo município.

Considera-se que o PMEPC, enquanto documento formal, **não constitui um recurso adequado para a sensibilização** pois não é consultado pela população, que ainda assim afirma conhecer procedimentos e locais destinados à emergência.

Por último, considera-se **insuficiente o número de colaboradores** do SMPC do Seixal perante as competências que estão atribuídas a um SMPC com responsabilidade sobre a proteção de mais de 166.000 habitantes.

Conclusões

O tema central do presente trabalho é o planeamento de emergência de proteção civil, nomeadamente o planeamento realizado no nível local da proteção civil, que corresponde em Portugal aos municípios. O tema foi escolhido porque o planeamento de emergência é um recurso fundamental para a proteção de pessoas e bens e os municípios por constituírem o patamar base da proteção civil, como referido na LBPC e especialmente por ser o local onde se encontram as populações afetadas (potenciais vítimas) de acidentes e catástrofes, assim como os meios de socorro e proteção da população.

Como consequência do amadurecimento do conceito de proteção civil em Portugal e das crescentes necessidades de coordenar a resposta à emergência, são atribuídas aos municípios novas competências em 2007, com a Lei que define o enquadramento da proteção civil municipal, na qual, entre outras medidas, é atribuída aos Presidentes de Câmaras Municipais a Autoridade Municipal de Proteção Civil e a direção de Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC).

Assim, se o nível municipal da proteção civil é o mais importante para o sistema de proteção civil, também os PMEPC serão os planos de emergência mais importantes para a proteção civil, para a organização e coordenação dos APC, na definição dos procedimentos a seguir pelas populações em risco, mas também na prevenção do risco e na recuperação da normalidade. Porém a lentidão dos municípios em cumprir com a obrigação legal de planear a emergência, constatável pelos 28 anos que demoraram a elaborar 276 PMEC, existindo nesta data³ 32 municípios sem PMEPC, deixa suspeitas sobre a importância dada ao planeamento de emergência pelas Câmaras Municipais e pelos respetivos presidentes, e por conseguinte lançando dúvidas sobre o conhecimento da população relativamente ao seu plano de emergência de proteção civil e sobre e os procedimentos para proteção perante um desastre.

³ Novembro de 2022

A importância normalmente atribuída pelo poder político aos meios de socorro e combate a incêndios em detrimento do investimento na avaliação de risco, mitigação, planeamento e exercitação estarão certamente entre os motivos para a baixa execução dos PMEPC, assim como os reduzidos recursos dos SMPC, sobretudo em recursos técnicos.

É com este enquadramento que foi formulada a **pergunta de partida** do presente trabalho, suscitada pela dúvida de que a população não está preparada para reagir ao desastre e como consequência da omissão pelos governos locais, os municípios, em colocar em prática as suas obrigações em matéria de proteção civil, designadamente o planeamento de emergência:

- **Está o planeamento de emergência de proteção civil a ser implementado no nível local de forma a preparar a população para o desastre?**

Para procurar responder a esta pergunta foi necessário aprofundar o conhecimento sobre os conceitos fundamentais em termos de proteção civil, planeamento de emergência, perceção do risco, enquadramento legal da proteção civil, opções estratégicas para redução de catástrofes e por fim o inquérito à população do Município do Seixal. Da investigação concluímos que a resposta é:

- **Sim. Está a ser implementado o planeamento de emergência de proteção civil no nível local e a ser preparada a população para o desastre.**

Como método de orientação da investigação para a resposta à pergunta de partida, foram formuladas **quatro hipóteses** de justificações para a teoria que o processo de planeamento de emergência de proteção civil nos municípios é inexistente ou não produz resultados.

A primeira hipótese, designada por **Hipótese 1**: *“O planeamento de emergência carece de enquadramento legal e regulamentação, sendo o principal motivo para a falta de acolhimento e reconhecimento da importância dos planos de emergência pelos governos locais. É deste distanciamento que resulta a ineficácia do planeamento como instrumento para preparação da população.”*

Para teste desta hipótese procedeu-se à investigação nos principais diplomas legais de enquadramento da proteção civil, com o objetivo de identificar competências e responsabilidades dos governantes, mas em particular de conhecer a regulamentação e o caráter mandatário do planeamento de emergência na política de proteção civil. Esta investigação, descrita no Capítulo 2., conclui que **não pode ser atribuída à falta de regulamentação e enquadramento legislativo a omissão do cumprimento do planeamento de emergência, especialmente pelos municípios**, ou seja, não é validada a hipótese formulada.

Outra linha de investigação, aponta a tradição histórica da proteção civil nacional em privilegiar a reação aos desastres, relativamente à prevenção da respetiva ocorrência, consubstanciando-se na **Hipótese 2**: *“A política de proteção civil é sobretudo reativa, preferindo o reforço dos meios de resposta aos desastres, às ações preventivas como o planeamento, a informação da população e a exercitação.”*

O teste a esta hipótese foi realizado no Capítulo 3., no qual foram comparadas as políticas de proteção civil focadas na resposta ao desastre, com as focadas na mitigação do risco e resiliência da população, **não sendo possível alcançar uma conclusão**. Existe um claro predomínio de investimento em capacidade de resposta, por parte dos governos, mas por outro lado existem recentes sinais de inversão do paradigma do ponto de vista estratégico, do empenhamento dos municípios e da preparação e sensibilização da população, resultando num **equilíbrio entre a reação e prevenção na proteção civil nacional**, pelo que a hipótese não foi validada.

Uma das justificações para o incumprimento do planeamento de emergência é atribuída à complexidade dos planos, exigindo recursos técnicos e científicos difíceis de mobilizar pelos municípios, tal como a reduzida operacionalidade em situações reais. A terceira hipótese foi construída nesta possibilidade e tem a seguinte formulação, **Hipótese 3**: *“O planeamento de emergência de proteção civil é de elaboração complexa e operacionalmente pouco exequível e por esse motivo os municípios não o consideram como instrumento da proteção civil.”*

No Capítulo 4., são analisados os tipos de planos que existem na legislação portuguesa distinguindo entre os planos de emergência de proteção civil e outros planos,

elaborados para situações de emergência, ou destinados a antecipar a emergência, aborda também a importância da elaboração dos Guias Técnicos da ANEPC, destinados a uniformizar e esclarecer aspectos técnicos como a avaliação de risco. São ainda apresentados exemplos práticos da sua utilização nos municípios e inclusivamente da respetiva publicação e divulgação à população. Assim conclui-se que, apesar da hesitação e demora na elaboração dos PMEPC por parte dos municípios, a **complexidade técnica dos planos, não constitui motivo suficiente para justificar a falta de elaboração** e que **o planeamento de emergência não é um tema omissos das políticas municipais de proteção civil, mas um instrumento da proteção civil em progressiva afirmação nos municípios**, não sendo validada a hipótese 3.

A última hipótese testada no presente trabalho aproxima-se muito da resposta à pergunta de partida deste trabalho e incide sobre a perceção da população aos planos de emergência, mais concretamente aos procedimentos naqueles contidos. Para o efeito foi formulada a seguinte hipótese, **Hipótese 4:** *“A população tem uma fraca perceção do risco de desastre e dos procedimentos de emergência contidos nos planos o que justifica a sua reduzida importância atribuída.”*

Para testar esta hipótese foi reduzida a escala do objeto de análise através de Caso de Estudo, que recaiu no Município do Seixal tendo em vista a obtenção de conclusões mais objetivas e esclarecedoras sobre a perceção da população. Foi caracterizado o município e realizados dois questionários à população destinatária das políticas locais de proteção civil.

Os questionários revelaram que a maioria da população tem perceção do risco, destacando o risco sísmico e reconhece a importância da proteção civil na prevenção e no apoio à resolução de acidentes e catástrofes. A população em geral refere saber da existência do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (56,5%), porém **cerca de 59% da população do Município do Seixal desconhece os procedimentos a seguir em caso de catástrofe**, exceção que é feita aos alunos do ensino básico que exercitam regularmente a evacuação em ambiente escolar. Os planos de emergência de proteção civil não são consultados pela população, muito provavelmente porque não existem formatos adequados à sensibilização pública.

A Hipótese 4, não é validada porque se conclui que **a população tem percepção do risco e da existência de procedimentos e lhes atribui importância para a respetiva proteção.**

É importante neste ponto da conclusão do trabalho referir nunca se isolou o planeamento de emergência de outros processos conexos, pois o planeamento é indissociável de processos que ocorrem em fases anteriores do ciclo de emergência como a identificação e avaliação do risco, ou de processos posteriores como a exercitação ou a sensibilização e informação pública, pelo que no presente trabalho muitas vezes estes instrumentos ao serviço da proteção civil se fundem.

As conclusões que resultam dos testes às hipóteses formuladas no trabalho são portanto que a proteção civil e os planos de emergência se encontram suficientemente regulamentados pela legislação em vigor, resultando da evolução verificada desde o dia 25 de abril de 1974 e que o paradigma da proteção civil reativa se encontra a perder importância, o que beneficiará o processo de planeamento de emergência no quadro das políticas públicas de proteção civil. Concluiu-se também que os planos de emergência de proteção civil não são de elaboração complexa, existindo, inclusive manuais para auxiliar a respetiva elaboração, e os municípios têm vindo progressivamente a utilizar o planeamento para se preparar para desastres. Através de respostas a questionários concluiu-se que a população tem percepção do risco e da proteção civil, apesar de ainda ser minoritário o número de cidadãos familiarizados com os procedimentos que lhes estão destinados nos planos de emergência.

Testadas as quatro hipóteses afigura-se possível apresentar a **resposta afirmativa para a pergunta de partida: sim, o planeamento de emergência proteção civil está a ser implementado ao nível local, ou seja municipal, e a população está a ser preparada para o desastre**, ainda que exista um longo caminho a percorrer.

Ao longo da investigação do tema foram obtidas outras conclusões traduzíveis em recomendações ou resultados adicionais, que se considera importante destacar. A primeira foi que da análise à evolução da LBPC fica a “sensação” que se encontra permanentemente desatualizada devido a diplomas menos relevantes que são publicados posteriormente, sejam diplomas que regulamentam a proteção civil

municipal, a proteção civil preventiva, ou mesmo Declarações da CNPC e Leis Orgânicas.

É constatada, no trabalho, a importância atribuída aos Municípios para o cumprimento dos objetivos da proteção civil, tendo a relevância da participação dos serviços dos municípios sido demonstrada em comunicação nas Jornadas Nacionais dos Serviços Municipais de Proteção Civil, enquadradas nos Encontros de Proteção Civil do ISEC Lisboa, em março de 2022, sob o tema “*Os Serviços Municipais no Ciclo da Emergência*”.

Outra conclusão é a lentidão dos municípios em cumprirem com a obrigação de concluir os respetivos PMEPC, o que de alguma forma descredibilizou a importância atribuída ao nível local da proteção civil. A aposta na prevenção e na preparação para a resiliência ao desastre, por parte das autoridades locais, está ainda aquém do necessário como se comprova pelas respostas dos técnicos dos SMPC do Distrito de Setúbal que referem que o número de recursos humanos nos serviços são insuficientes para as competências atribuídas legalmente. Apesar disto é encorajador constatar que Portugal é o país da Europa com maior número de municípios aderentes ao projeto da UNDRR “*Making Cities Resilient*”, o que vem provar a alteração gradual do paradigma da proteção civil apoiado na resposta.

A aposta nos jovens como promotores da cultura de proteção e segurança, evidenciada pelo Município do Seixal, pode constituir a chave para que nesta geração se altere a perceção do risco e da autoproteção, para uma sociedade resiliente aos desastres e culta em matéria de segurança. Por último acrescentar que a estrutura dos PMEPC, conforme consta no Caderno Técnico n.º 3 da ANEPC, apesar de constituir um documento técnico adequado ao planeamento da atuação dos APC e outras entidades, não é um instrumento adequado à divulgação pública dos procedimentos de autoproteção da população, como demonstram as respostas aos questionários o que deverá merecer reflexão por parte dos responsáveis na estratégia de planeamento de emergência.

Síntese das conclusões

O trabalho aqui realizado pode ser sintetizado, tendo como ponto de partida as afirmações de autarcas de municípios que indiciavam falta de informação sobre a importância da ativação do PMEPC na iminência de uma catástrofe, que conjugadas com atraso de décadas na elaboração dos PMEPC por parte dos municípios portugueses, apontavam o fracasso do planeamento municipal de emergência de proteção civil. Assim, foi avançada a teoria que a população portuguesa se encontra em risco porque os autarcas dos municípios não atribuem a importância que a elaboração dos PMEPC pode ter na proteção da população perante um desastre. Esta é a linha de raciocínio que se traduziu na pergunta de partida.

Foram definidas, para resposta à pergunta de partida, quatro hipóteses que justificariam o desfasamento e/ou omissão dos governos locais em relação ao planeamento de emergência. Cada hipótese levantada mereceu uma linha de investigação, assente na pesquisa bibliográfica, na comparação de legislação e na realização de questionários para obter a informação que permitisse o respetivo teste.

As três primeiras hipóteses não foram validadas, tendo devolvido dois resultados opostos e um inconclusivo. Contudo, no contexto da presente investigação, é a quarta hipótese formulada que mais contribuiu para a resposta à pergunta de partida, tendo-se optado como objeto de análise pelo Município do Seixal, município urbano da AML como Caso de Estudo. Tendo por base o processo investigativo, e as suas respetivas conclusões, parece poder considerar-se que este município mostrou que cumpre com as competências e o recurso ao planeamento de emergência como instrumento para a resiliência da sua população. Ficou demonstrado, através dos questionários realizados, que a população tem perceção do risco, reconhece a proteção civil, o PMEPC e mais de um terço dos inquiridos refere conhecer os procedimentos de autoproteção.

O presente estudo conclui, portanto, que o planeamento de emergência de proteção civil, embora ainda a velocidades diferenciadas consoante as realidades locais específicas, está a ser implementado e a população, cada vez mais, a preparar-se para o desastre. O Município do Seixal parece, de acordo com o estudo efetuado, poder ser considerado um exemplo desse processo generativo de uma gradual alteração de

paradigma, com aposta na prevenção e na preparação para a emergência, conforme se evidencia na leitura dos resultados apresentados.

Limitações

Para elaborar o presente trabalho foi necessário seguir linhas de investigação que procuram responder às hipóteses formuladas e compreender se existem motivos para os municípios não planearem medidas e ações de emergência em proteção civil. A maioria das conclusões obtidas são transversais e aplicam-se a todos os municípios portugueses, mas estudar a perceção da população através da realização de questionários, direcionou para efeitos de melhor adequação do objeto de pesquisa a escolha de um município para Caso de Estudo.

Procurar um município que pelas suas características representasse todos os municípios do País, seria complexo e desviaria o fulcro do presente trabalho, pelo que se optou por um município urbano da AML, que proporcionasse boas condições de investigação.

A dificuldade em questionar a população, devido a condicionamentos ao contacto direto com os inquiridos em resultado das medidas de mitigação de contágio da pandemia da doença COVID-19, limitou o âmbito e número dos questionários realizados.

Os questionários devolveram respostas muito interessantes e adequadas ao teste das hipóteses colocadas, mas no momento em que se conclui o trabalho, considera-se que poderia ser ampliado o leque de resultados com questões adicionais.

Recomendações

Pretende-se que o presente trabalho possa contribuir para uma proteção civil municipal mais efetiva e para um planeamento de emergência de proteção civil mais eficaz, o que conduz às seguintes recomendações às autoridades competentes, obtidas a partir das conclusões da investigação atrás apresentadas.

Ao Governo, para que assuma o compromisso efetuado em matéria de proteção civil preventiva e o materialize numa comissão de acompanhamento ao cumprimento dos objetivos estratégicos, definidos na ENPCP 2030.

Aos legisladores que consolidem a orientação da proteção civil mantendo atualizada a LBPC mantendo a coerência de todos os diplomas legislativos. Atualmente a extinção dos CDOS e as hesitações em assumir uma proteção civil de base regional e sub-regional adequada às necessidades da população está a descredibilizar o sistema de proteção civil. Também não é admissível aguardar mais de duas décadas pela elaboração dos PMEPC, pelo que deverão ser introduzidas na legislação penalizações aos municípios que não cumpram com essa competência.

À ANEPC que prossiga o trabalho realizado em matéria de elaboração de cadernos técnicos e divulgação dos planos de emergência de proteção civil no SIPE, mas deverá ser mais ambiciosa no uso das tecnologias de informação e comunicação e atualizar os conteúdos publicados com maior regularidade.

Aos municípios que assumam as suas responsabilidades em matéria de proteção civil em nome da proteção das respetivas populações, equilibrando o apoio indispensável às corporações de bombeiros com o investimento em mitigação de risco e preparação da população. Deverão especialmente dotar tecnicamente os respetivos SMPC de recursos humanos e materiais para o cumprimento das competências legais, nomeadamente em planeamento, exercitação, sensibilização e monitorização do risco. Deverão apostar na sensibilização e preparação dos jovens em idade escolar como estratégia em matéria de proteção civil. De acordo com o resultado do questionário

aos professores a sensibilização dos jovens nas escolas em interação com os APC é a solução que reúne maior número de preferências.

Por último mas não menos importante, a recomendação para a ANEPC e os SMPC estarem atentos à importância de elaborar uma versão da parte do PMEPC que se destina à população com conteúdos simples e de fácil apreensão, publicáveis *online* como manifestaram a maioria dos indivíduos que responderam ao questionário efetuado junto da população do Município do Seixal.

Referências Bibliográficas

- AFN (2012). *Guia Técnico para a elaboração de Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios*. Abril de 2012.
- AGIF (2022). *Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30*; <https://www.agif.pt/pt/plano-nacional-de-gestao-integrada-de-fogos-rurais-20-30>.
- ALEXANDER, D. (2005). *Towards the development of a standard in emergency planning*. *Disaster, Prevention and Management*. Vol 14, n.º 2, pp. 158-175. 2005.
- ALEXANDER, D. (2015). *Disaster and Emergency for Preparedness, Response and Recovery*. Natural Hazard Science. Oxford Research Encyclopedias; www.oxfordre.com.
- ALEXANDER, D. (2016). *How to write a Emergency Plan*. Dunedin. 2016.
- AMARO, A. D. (2008). *Segurança humana e protecção civil na sociedade do risco: a crise do modelo estatocêntrico na(s) segurança(s)*. Comunicação apresentada ao IV Encontro Nacional de Riscos, Coimbra, 10 de Março de 2008. RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança. Territorium n.º 15. Coimbra.
- AMARO, A. D. (2013). *A evolução do socorro e da protecção civil em Portugal*. RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 11 (janeiro/junho de 2013), pp. 59-139. 2013.
- AMARO, A. D. (2020). *Segurança Comunitária e Protecção Civil*. Territorium 27 (I) pp. 5-16. 2020.
- AML (2019). *Plano Metropolitano de Adaptação às Alterações Climáticas*. Elementos do Plano. <https://www.aml.pt/index.php>.

ANEPC (2019). *Diretiva Operacional Nacional CASCADE'19*. Abril;
https://cascade19.pt/wp-content/uploads/2019/04/DON_CASCADE19_abril2019_www.pdf

ANEPC (2021). *História da Proteção Civil*. Edição de fevereiro 2021;
www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/ANPC/HISTORIA/Paginas/default.aspx

ANEPC b (2021). Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil. Versão de Consulta Pública da Revisão. 2021.
http://www.prociv.pt/bk/Lists/Noticias/Attachments/478/PNEPC_2021_Consulta%20P%C3%BAblica.pdf

ANEPC c (2021). *Subsídios atribuídos às AHB e aos CBM*. Direção Nacional de Administração de Recursos. Direção de Serviços de Recursos Humanos e Financeiros. Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
<http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/INSTRGESCONTR/BENEFICIOSCONCEDIDOSPARTICULARES/Documents/Subs%C3%ADdios%20%C3%A0s%20AHB%20e%20Out.%20Entid.%20ANO%202021.pdf>

ANEPC (2022). *Caderno Técnico n.º 3. Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil* 3.ª edição. 2022;
http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/Documents/CT_3_Planos_Emergencia__2022.pdf

ANEPC b (2022). *Transferências para Associações Humanitárias de Bombeiros, Corpos de Bombeiros Municipais e Outras Entidades*; <http://www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/INSTRGESCONTR/BENEFICIOSCONCEDIDOSPARTICULARES/Paginas/default.aspx>

ANPC (2008). *Caderno Técnico n.º 3. Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil* 1.ª edição. Setembro 2022; www.apsei.org.pt

- ANPC (2009). *Caderno Técnico n.º 11. Guia para a Elaboração de Planos Prévios de Intervenção – Conceito e Organização*. Setembro 2009.
<http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/>
- ANPC (2011). *Caderno Técnico n.º 19. Manual de Apoio à elaboração de Planos de Coordenação para eventos de nível municipal*. 2011.
<http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/>
- ANPC (2016). *Caderno Técnico n.º 2. Guia da Informação para a Elaboração do Plano de Emergência Externo (Diretiva Seveso III)*. 2016;
<http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/>
- ANPC (2017). *Caderno Técnico n.º 3. Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil 2.ª edição*. Dezembro 2017. <http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/>
- ANPC (2018). *Guia de apoio à implementação do Programa Aldeia Segura, Pessoas Seguras*. 2018.
<http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/Guia%20de%20Apoio%20a%20Implementacao%20Web.pdf>
- APA (2020). *Plano de Gestão dos Riscos de Inundação. Cartas de Zonas Inundáveis e Cartas de Riscos de Inundações*. Região Hidrográfica do Tejo e Ribeiras do Oeste RH5A. Novembro 2020.
https://apambiente.pt/sites/default/files/Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRI/2022-2027/2_Fase/PGRI_2_RH5A_Relatorio_Cartografia.pdf
- APA (2022). *Relação dos Estabelecimentos (Continente) abrangidos pelo regime de prevenção de acidentes graves*. Março de 2022.
<https://apambiente.pt/prevencao-e-gestao-de-riscos/estabelecimentos-abrangidos>.
- BECK, U. (2015). *Sociedade de Risco Mundial – Em busca da segurança perdida*. Edições 70. Reimpressão 2021 da 1.ª Edição.

- BIRD, D. K. (2009). *The Use of Questionnaires for Acquiring Information on Public Perception of Natural Hazards and Risk Mitigation*. A Review of Current Knowledge and Practical. Natural Hazards and Earth System Sciences. 2009.
- CAROCHINHO, J. A. (2011). *O Conceito de «Perceção do Risco»: Contributo da Psicologia Social*. ResPublica : Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais nº 11, p.p. 79. 2011.
- CMS (2011). *Plano Prévio de Intervenção de Proteção Civil para os Núcleos Urbanos Antigos*. 2011; <https://www.cm-seixal.pt/protecao-civil>
- CMS (2015). *Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil do Município do Seixal*. 2015; https://www.cm-seixal.pt/sites/default/files/documents/pme_out15_versao_2_1_050916.pdf
- CMS (2018). *Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios do Município do Seixal*. 2018; https://www.cm-seixal.pt/sites/default/files/documents/pmdfi_final03.pdf
- CMS (2021). *Relatório e Contas 2021*. Câmara Municipal do Seixal; https://www.cm-seixal.pt/sites/default/files/documents/relatorio_contas_2021.pdf
- CMS (2022). Câmara Municipal do Seixal. *Caracterização Económica*. <https://www.cm-seixal.pt/caracterizacao-economica-do-municipio/caracterizacao-economica>
- CMS b (2022). *Plano Educativo Municipal*. Câmara Municipal do Seixal; <https://www.cm-seixal.pt/plano-educativo-municipal-3/2021/plano-educativo-municipal-2021-2022>
- CTI (2017). *Relatório, Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pêra, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*. Assembleia da República. Outubro 2017.
- DRUCKER, P. F. (1981). *Prática de Administração de Empresas*. Livraria Pioneira 1981.

- FONSECA, T. A. (2010). *O Paradigma do Planeamento de Emergência de Proteção Civil em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra. 2010.
- GONÇALVES, M. J. (2019). *Planeamento de emergência municipal de proteção civil em Portugal: Problemas e desafios*. Trabalho Final de Mestrado. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2019.
- HADOW, G. D.; BULLOCK, J. A. (2008) – *Introduction to emergency management*. Third Edition. Elsevier Inc. Oxford. 2008.
- HAWKES, G.; ROWE, G. (2008). A Characterisation of the Methodology of Qualitative Research on the Nature of Perceived Risk: Trends and omissions, *Journal of Risk Research*. 11(5), p.p. 617-643. 2008.
- INE (2021). *Censos 2021. Resultados Provisórios*; <https://censos.ine.pt>
- IPN (2011). *Estudo para o Risco Sísmico e de Incêndio Urbano para os Núcleos Urbanos do Concelho do Seixal*. Universidade de Coimbra. 2011.
- LARANJEIRA, J. (1987). *A Proteção Civil e a defesa nacional*. Nação e Defesa n.º 44. Lisboa. 1987.
- LIDSKOG, R. (1996), *In Science we trust? On the relation between Scientific Knowledge, Risk Consciousness and Public Trust*. *Acta Sociologica*, 39. p.p. 31-56.
- LOURENÇO, L. & AMARO, A. (2018). *Riscos e Crises – Da teoria à plena manifestação*. Luciano Lourenço e António Amaro (coords.). Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra. Dezembro 2018.
- LNEC Civil (2015). Projeto MOLINES. *Modelação da Inundação em Estuários. Da Modelação de Perigosidade à Gestão Crítica*. Departamento de Hidráulica e Ambiente do Laboratório Nacional de Engenharia Civil. 2015; <http://www.lnec.pt/hidraulica-ambiente/pt/projectos/detalhe/molines-modelacao-da-inundacao-em-estuarios-da-avaliacao-da-perigosidade-a-gestao-critica/>

- LUSA (2022). *Câmara do Seixal adere à campanha da ONU de Cidades Resilientes*. Artigo publicado por: Notícias ao Minuto. Fonte Agência LUSA. 27 de abril de 2022, em: <https://www.noticiasao minuto.com/pais/1984251/camara-do-seixal-adere-a-campanha-da-onu-de-cidades-resilientes>
- MAIO, R.; FERREIRA, T. M. & VICENTE R. (2018). *O Papel da percepção e comunicação na mitigação do risco de terramoto*. Territorium n.º 25, pp. 69-78. 2018.
- NATIONAL FIRE PROTECTION ASSOCIATION (2019). *NFPA 1600 - Standard on continuity, emergency and crisis management*. National Fire Protection Association. Boston. 2021. <https://www.nfpa.org/codes-and-standards/all-codes-and-standards/list-of-codes-and-standards/detail?code=1600>
- PORDATA (2020) *Docentes em exercício nos ensinos pré-escolar, básico e secundário público: total e por nível de ensino*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. 2020. <https://www.pordata.pt/Municipios/Docentes+em+exerc%3%adicio+nos+ensinos+pr%3%a9+escolar++b%3%a1sico+e+secund%3%a1rio+p%3%ablico+total+e+por+n%3%advel+de+ensino-209>
- PORDATA (2021). *Estatísticas sobre Portugal e Europa*. 2021. Fundação Francisco Manuel dos Santos; <https://www.pordata.pt/>
- PORTO, M. (2007). *Para uma ecologia política dos riscos*. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro.
- QUARANTELLI, E. L. (1998). *Major criteria for judging disaster planning and managing and their applicability in developing societies*. Disaster Research Center. University of Delaware. 1998.
- PLANA, E.; SERRA, M.; SABELLA, C.; MAYER C.; HARTBRODT, C.; HENGST-EHRHART, Y.;... COLAÇO, M.C. (2021). *O impacto das alterações climáticas na gestão de riscos naturais e na proteção civil contra incêndios, inundações, tempestades, avalanches, queda de rochas e deslizamentos de terras*. RECIPE - Reinforcing Civil Protection Capacities Into Multi-hazard Risk Assessment Under Climate Change; <http://www.recipe.ctfc.cat/>

- RIBEIRO, M.J. (2009). *A Proteção Civil Municipal*. Territorium n.º 16, pp. 242-247. Setembro 2009.
- RIBEIRO, M.J. (2017). *Modelos de Governação de Risco – Análise Comparativa entre três sistemas nacionais de proteção civil*. Tese de Doutoramento em Territórios, Risco e Políticas Públicas. Universidade de Coimbra. Agosto de 2017.
- RENN, O. (2006). *Risk Governance – coping with Uncertainty in a Complex World*. Earthscan. London.
- SIPE (2022). Sistema de Informação e Planeamento de Emergência. Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil; www.planos.prociv.pt
- SMITH, KEITH (2013). *Environmental Hazards - Assessing Risk and Reducing Disaster*. 6th edition. Routledge. UK.
- TAVARES, A.O.; MENDES, J.M. & BASTO, E. (2011). *Percepção dos riscos naturais e tecnológicos, confiança institucional e preparação para situações de emergência: O caso de Portugal continental*. Revista Crítica de Ciências Sociais 93, pp. 167-193. 2011.
- TC (2022). *Auditoria ao financiamento pelos Municípios de corpos e associações de bombeiros*. Relatório Global. Tribunal de Contas. 2022.
- UNDRR (2015). *Factsheet on the UNDRR (UNISDR)*. Setembro 2015; www.unisdr.org/2015/docs/whoweare.UNISDR_factsheet.pdf
- UNDRR (2020). *Hazard definition & classification review*. Technical report. United Nations. 2020; <https://www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review-technical-report>
- UNDRR (2021). *DesInventar Sendai*; https://www.desinventar.net/migrate_Sendai.html
- UNDRR (2022). *Making Cities Resilient 2030*. Unites Nations Office for Disaster Risk Reduction <https://mcr2030.undrr.org/who-we-are>

UNISDR (2009). United Nations International Strategy for Disaster Reduction. UNISDR
Terminology on Disaster Risk reduction. United Nations. Geneva. 2009.

VIKLUND, MATTIAS (2003). *Trust and Risk Perception in Western Europe: A cross-national study*. Risk Analysis.

Referências Legislativas

Decreto-Lei n.º 31956, de 02 de abril de 1942. Promulga a Defesa Civil do Território – DCT.

Lei n.º 2093, de 20 de junho de 1958. Promulga as Bases de Defesa Civil do Território criando a ONDCT.

Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril. Extingue a Direcção-Geral de Segurança, a Legião Portuguesa, a Mocidade Portuguesa, a Mocidade Portuguesa Feminina e o Secretariado para a Juventude. Insere disposições relativas às atribuições da Polícia Judiciária e da Guarda Fiscal.

Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro. Cria o Serviço Nacional de Protecção Civil.

Lei n.º 10179, de 20 de março. Cria o Serviço Nacional de Bombeiros.

Decreto-Lei n.º 590/80, de 25 de outubro. Cria o Sistema Nacional de Protecção Civil.

Lei n.º 113/91, de 29 de agosto. Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil.

Lei n.º 27/2006. Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil e revoga a anterior.

Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho. Medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Lei n.º 65/2007. Define o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de protecção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro. Regulamenta o n.º 5 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 15 de outubro, relativamente à composição e funcionamento das equipas de intervenção permanente (EIP).

Lei n.º 80/2015, de 16 de agosto. Alteração à Lei de Bases da Protecção Civil.

Decreto-Lei n.º 150/2015, de 05 de agosto. Estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e de limitação das suas consequências para a saúde humana e para o ambiente, tendo transposto para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2012/18/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas.

Resolução da Comissão Nacional de Proteção Civil n.º 30/2015 de 7 de maio. Fixa os critérios e normas técnicas para a elaboração dos Planos de Emergência de Proteção Civil.

Resolução Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro. Procede à revisão do Sistema de Gestão de Operações e ao projeto Aldeia Segura.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Declaração da CNPC n.º 344/2018 de 17 de outubro. Estabelece as competências dos Centros de Coordenação Operacional.

Despacho ANPC n.º 3317-A/2018, de 03 de abril. Revisão do Sistema de Gestão de Operações.

Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril. Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil.

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril. Alteração da lei orgânica da ANEPC.

Resolução do Conselho do Governo RAA n.º 56/2019, de 16 de abril. Regulamenta o Centro de Operações de Emergência.

Resolução Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho. Aprova o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais

Decreto-Lei n.º 82/2021 de 13 de outubro. Estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento.

Resolução Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto. Cria a Estratégia Nacional para a Proteção Civil Preventiva.

ANEXO II - Questionários

Questionário 1 - Questionário aos SMPC do distrito de Setúbal

Em relação à caracterização do respetivo Município do ponto de vista da proteção civil:

Qual é a fase do ciclo de emergência que considera prioritária desenvolver no seu Município?

- 84,6% respondem prevenção;
- 15,4% responderam preparação;
- Resposta e recuperação não obtiveram respostas.

No seu Município o investimento municipal é efetuado maioritariamente em:

- 23,1% em estudos, avaliação de risco e medidas de mitigação;
- 23,1% em planeamento, sensibilização, informação, exercícios e alertas;
- 30,8% em veículos e equipamentos de combate e socorro;
- 23,1% em reconstrução, recuperação e reabilitação.

Qual é a proporção do investimento nas forças de socorro (resposta) no orçamento da proteção civil municipal?

- 38,5% menos de 10%;
- 15,4% entre 10% e 30%;
- 0% entre 31% e 50%;
- 15,4% entre 51% e 70%;
- 30,8% entre 71% e 90%;
- 38,5% mais de 91%.

Existem no Município sistemas sonoros ou visuais de alerta à população?

- 7,7% respondeu sim;
- 69,2% respondeu não;
- 23,1% respondeu não, mas estão em estudo.

Os exercícios de proteção civil para preparação dos APC realizam-se:

- 38,5% várias vezes ao ano;
- 23,1% uma vez por ano;
- 23,1% de dois em dois anos;
- 14,5% em períodos de três a cinco anos;
- 0% nunca se fizeram;

Os exercícios para preparação da população, no âmbito do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil, dos Planos de Emergência externos e de outros Planos Especiais de Emergência realizam-se:

- 23,1% várias vezes ao ano;

- 30,8% uma vez por ano;
- 0% de dois em dois anos;
- 30,8% em intervalos de três a cinco anos;
- 15,4% nunca foram feitos.

Quem são os destinatários preferenciais das ações de sensibilização da proteção civil?

- 76,9% alunos do 1.º e 2.º Ciclo;
- 0% alunos do 3.º Ciclo e Secundários;
- 0% trabalhadores de empresas;
- 0% população idosa;
- 23,1% população em geral.

O Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil:

- 23,1% revisto;
- 7,7% em revisão (dentro do prazo de validade de 5 anos);
- 53,8% em revisão (fora do prazo de validade de 5 anos);
- 15,4% a aguardar início da revisão (fora do prazo de validade de 5 anos).

O processo de revisão do PMEPC é efetuado:

- 61,5% por técnicos do SMPC;
- 23,1% por empresa especializada com o apoio de técnicos do SMPC;
- 7,7% por empresa especializada sem o apoio de técnicos do SMPC;
- 7,7% por prestador de serviços com o apoio de técnicos do SMPC;
- 0% por prestador de serviços sem o apoio técnico do SMPC.

Qual o número de técnicos do SMPC (todas as categorias)?

- 0% menos de dois;
- 38,5% dois a cinco;
- 46,2% seis a dez;
- 15,4% onze a quinze;
- 0% mais de quinze.

Como considera o número de técnicos do SMPC face às competências legais?

- 92,3% insuficiente;
- 7,7% adequado;
- 0% excessivo.

Sobre a perceção de risco da população dos respetivos Município foram realizadas as questões:

Na sua opinião os alunos das escolas do Município, de uma forma geral, consideram viver num Município:

- 76,9 % seguro;
- 0% inseguro;
- 23,1% não têm essa percepção.

Na sua opinião quais os riscos que os alunos consideram ser possíveis de os atingir?

- 84,6% sismo;
- 0% tsunami;
- 0% inundação;
- 0% tempestade;
- 0% acidente industrial;
- 7,7% todos os riscos mencionados;
- 7,7% desconhecem.

Procurando aferir a consciência da importância da Proteção Civil na preparação do cidadão para o desastre:

Considera que os alunos conhecem a Proteção Civil?

- 76,9% sim;
- 23,1% não.

Considera que os alunos têm conhecimento da existência do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil?

- 23,1% sim;
- 76,9% não.

Na sua opinião os alunos conhecem os locais de segurança a utilizar em caso de catástrofe?

- 30,8% sim;
- 69,2% não.

Relativamente à eficiência da Proteção Civil em sensibilizar e preparar os cidadãos:

Na sua opinião os alunos manifestam interesse em conhecer os riscos e as medidas de autoproteção?

- 92,3% sim;
- 7,7% não.

De acordo com a sua experiência a comunidade escolar realiza regularmente exercícios de evacuação?

- 53,8% sim regularmente;
- 46,2% sim mas são esporádicos;
- 0% nunca fizeram.

De acordo com a sua experiência a comunidade escolar considera importante a realização de exercícios para rotinar os procedimentos de segurança da comunidade escolar?

- 100% sim;
- 0% não.
- 0% não tem opinião.

De acordo com a sua percepção a comunidade escolar considera importante a formação e sensibilização sobre risco e procedimentos a adotar?

- 100% sim;
- 0% não.
- 0% não tem opinião.

Considera a Proteção Civil como um tema prioritário para a formação dos jovens enquanto cidadãos?

- 100% sim;
- 0% não.
- 0% não tem opinião.

Na sua opinião a população em geral do Município, considera viver num Município:

- 76,9% seguro;
- 23,1% não tem essa percepção.

Considera que a população conhece a Proteção Civil?

- 69,2% sim;
- 30,8% não.

Considera que a população conhece o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil?

- 7,7% sim;
- 92,3% não.

Na sua opinião a população conhece os locais de segurança a utilizar em caso de catástrofe?

- 23,1% sim
- 76,9% não.

Preparação da população

13 respostas

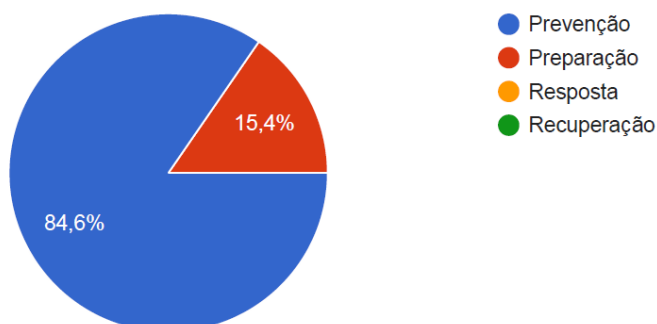
[Publicar estatísticas](#)

Os destinatários são trabalhadores dos SMPC independentemente da categoria.

Qual é a fase do ciclo de emergência que considera prioritária desenvolver no seu município:

 Copiar

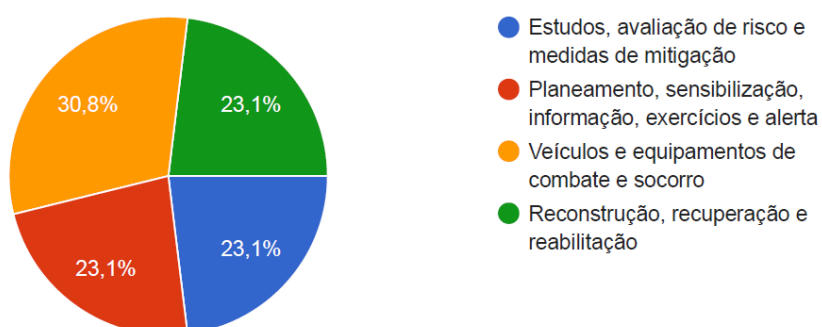
13 respostas



No seu município o investimento municipal é efetuado maioritariamente em:

 Copiar

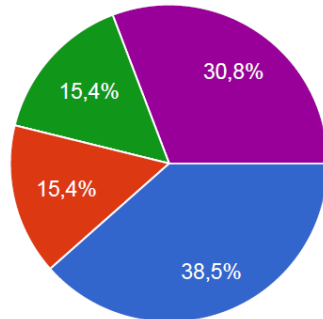
13 respostas



Qual é a proporção de investimento nas forças de socorro (resposta) no orçamento da proteção civil municipal?

 Copiar

13 respostas

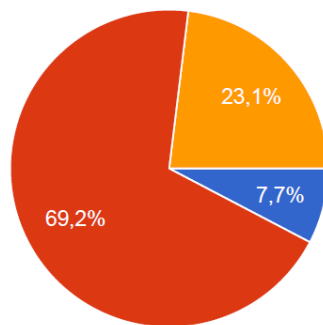


- Menos de 10%.
- Entre 10% e 30%
- Entre 31% e 50%
- Entre 51% e 70
- Entre 71% e 90%
- Mais de 91%

Existem no município sistemas sonoros ou visuais de alerta à população?

 Copiar

13 respostas

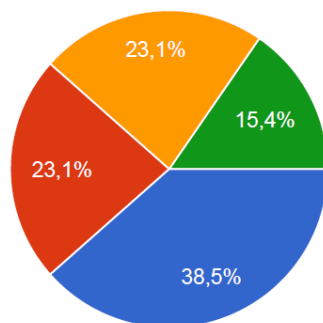


- Sim
- Não
- Não, mas estão em estudo

Os exercícios de proteção civil para preparação dos APC realizam-se :

 Copiar

13 respostas

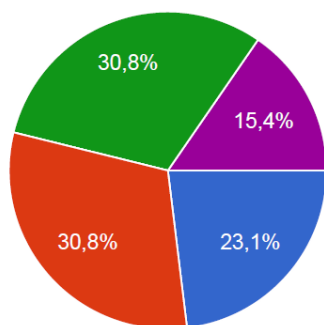


- Várias vezes ao ano
- Uma vez por ano
- De dois em dois anos
- Em períodos de 3 a 5 anos
- Nunca se fizeram

Os exercícios para preparação da população, no âmbito do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil, dos Planos de Emergência externos e de outros Planos Especiais de Emergência realizam-se:

 Copiar

13 respostas

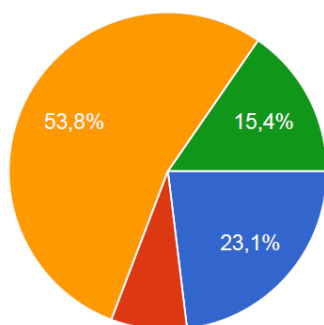


- Várias vezes ao ano
- Uma vez por ano
- De dois em dois anos
- Em intervalos de 3 a 5 anos
- Nunca foram feitos

O PMEPC encontra-se:

 Copiar

13 respostas

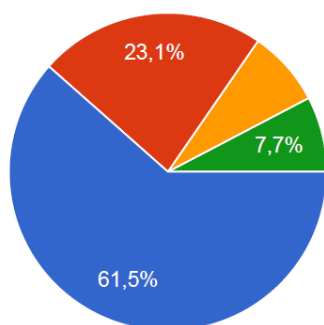


- Revisto (nos 5 anos de prazo para revisão)
- Em revisão (nos 5 anos de prazo para revisão)
- Em revisão (fora dos 5 anos de prazo para revisão)
- Para iniciar revisão (fora dos 5 anos de prazo para revisão)

O processo de revisão do PMEPC é efetuado:

 Copiar

13 respostas



- Por técnicos do SMPC
- Por empresa especializada com o apoio de técnicos do SMPC
- Por empresa especializada sem o apoio de técnicos do SMPC
- Por prestador de serviços com apoio de técnicos do SMPC
- Por prestador de serviços sem apoio de técnicos do SMPC

Questionário 2 – Questionário à população sobre proteção e segurança

O questionário foi respondido de acordo com as seguintes características da amostra:

A maioria tem idades entre os 42 e os 55 anos de acordo com o Gráfico 5.

- 45,7% dos inquiridos são do género feminino;
- 54,3% dos inquiridos são do género masculino.
- 0% têm o ensino básico;
- 28,3% têm o ensino secundário;
- 71,7% têm o ensino superior;
- 70,5% reside e trabalha no Município;
- 29,5% trabalha no Município , mas reside em outro.

Sobre a percepção de risco no seu Município foram realizadas as questões:

Conhece os riscos a que está sujeito o Município do Seixal?

- 50% responde sim;
- 28,3% tem uma ideia vaga;
- 21,7% responde não.

Escolha os três desastres mais graves a que o Município do Seixal esteja sujeito:

- 91,1% escolheu o sismo;
- 91,1% escolheu cheia ou inundação;
- 51,1% escolheu tsunami.

Procurando aferir a consciência da importância da Proteção Civil na preparação do cidadão para o desastre:

Sabe que existe um plano municipal de emergência de proteção civil?

- 95,7% responderam que sim;
- 4,3% responderam que não.

Quantas vezes consultou o PMEPC?

- 37% nunca consultou;
- 19,6% consultou uma vez;
- 37% consulta ocasionalmente;
- 6,5% consulta frequentemente.

Já participou em exercícios de segurança ou proteção civil?

- 76,1% responde sim;
- 23,9% responde não.

Quem acha que deve despoletar as medidas de apoio à população, recuperação e reconstrução em caso de desastre no Município do Seixal?

- 64,4% respondeu o Presidente da Câmara Municipal através da proteção civil municipal;
- 22,2% respondeu os bombeiros e a polícia;
- 13,3% respondeu o Governo através da ANEPC;
- 0% respondeu a EU através do mecanismo europeu de proteção civil.

Confia na competência dos Agentes de Proteção Civil em caso de catástrofe? (1 – “Nada” e 5 – “Completamente”).

- 0% respondeu 1;
- 2,2% respondeu 2;
- 13,3% respondeu 3;
- 55,6% respondeu 4;
- 28,9% respondeu 5.

Confia na competência das autoridades políticas em caso de catástrofe? (1 – Nada e 5 – Completamente)

- 2,2% respondeu 1;
- 6,5% respondeu 2;
- 28,3% respondeu 3;
- 41,3% respondeu 4;
- 21,7% respondeu 5.

Relativamente à eficiência da Proteção Civil em sensibilizar os cidadãos:

Considera fácil aceder a informação sobre como proceder em caso de catástrofe?

- 39,1% considera fácil;
- 43,5% considera que deve melhorar;
- 17,4% não considera fácil.

Qual considera ser a melhor forma de obter informações sobre como proceder em caso de catástrofe?

- 19,6% considera a televisão;
- 41,3% considera a internet e as redes sociais;
- 6,5% considera os folhetos;
- 6,5% os colegas e amigos;
- 6,5% as conferências;
- 19,6% em serviços públicos.

Em caso de sismo conhece os locais para onde deve convergir?

- 67,4% responde sim;
- 32,6% responde não.

Em caso de sismo sabe que é possível não existir qualquer tipo de socorro organizado até 72 horas?

- 65,2% responde sim;
- 34,8% responde não.

Tem um Kit de sobrevivência para a possibilidade de ocorrer uma catástrofe?

- 2,2% respondeu sim;
- 15,2% respondeu que tem alternativas.
- 82,6% respondeu não;

Costuma planejar com a sua família como proceder caso ocorresse um sismo?

- 8,7% respondeu sim;
- 37% situações pontuais;
- 54,3% respondeu não.

Questionário sobre proteção e segurança

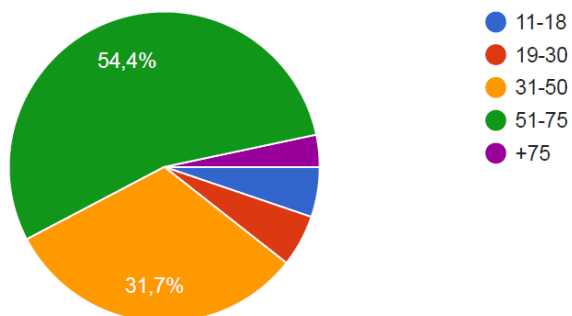
480 respostas

[Publicar estatísticas](#)

Idade

 [Copiar](#)

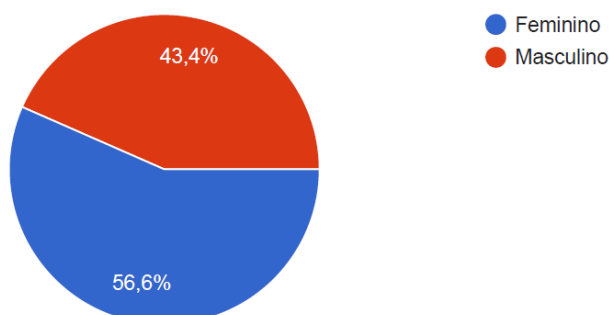
480 respostas



Género

 [Copiar](#)

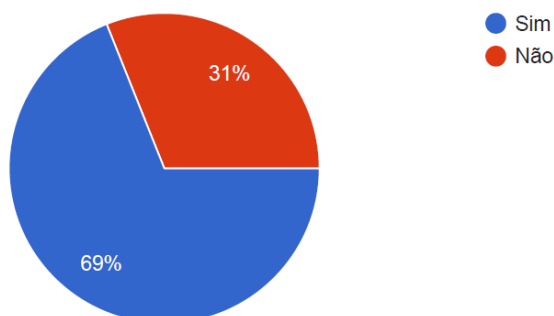
479 respostas



Sente-se em segurança em relação a catástrofes que o possam atingir e à sua casa?

 [Copiar](#)

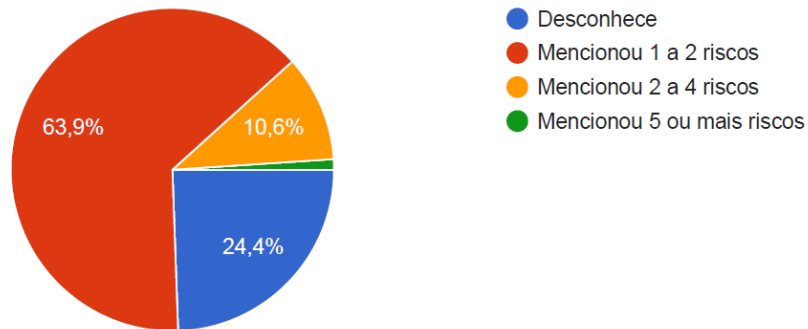
480 respostas



Quais os riscos que considera poderem afetar o Concelho do Seixal?

 Copiar

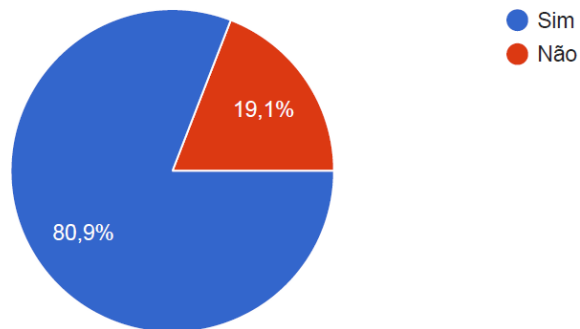
479 respostas



Conhece o termo Proteção Civil?

 Copiar

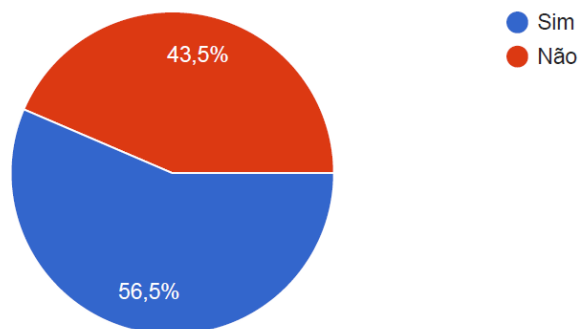
476 respostas



Já ouviu falar em Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil?

 Copiar

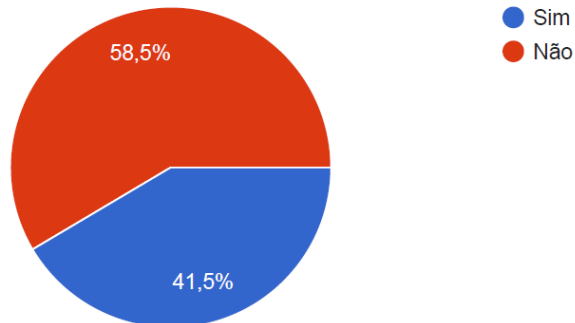
480 respostas



Sabe como deve proceder e para onde se dirigir em caso de catástrofe?

 Copiar

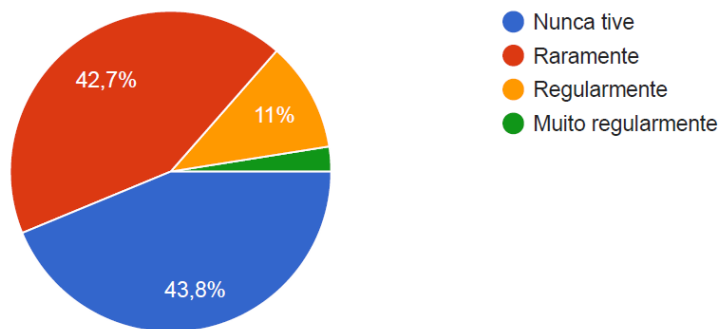
480 respostas



Com que frequência tem contacto com informação da Proteção Civil?

 Copiar

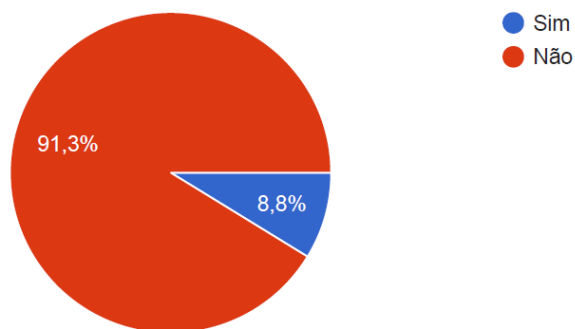
480 respostas



Já consultou o Plano Municipal de Emergência?

 Copiar

480 respostas



Questionário 3 - Questionário a professores sobre Riscos e Proteção Civil

O questionário foi respondido de acordo com a seguinte distribuição etária:

- 1% dos inquiridos têm entre 20-30 anos;
- 30,1 dos inquiridos têm entre 31-45 anos;
- 45,1% dos inquiridos têm entre 46-55 anos;
- 23,8% dos inquiridos têm entre 56-65 anos;

Os professores dão aulas:

- 62,7% no 1.º Ciclo do Ensino Básico;
- 17,6% no 2.º Ciclo do Ensino Básico;
- 19,2% no 3.º Ciclo do Ensino Básico;
- 0,5% no Ensino Secundário.

Os alunos sobre os quais recaem as perguntas têm:

- 61,1% - 5-9 anos;
- 18,7% - 10-12 anos;
- 19,7% - 12-15 anos;
- 0,5% - 16-19 anos;

Sobre a perceção de risco no Município foram realizadas as questões:

Os alunos manifestam preocupações com os acidentes que os possam atingir?

- 74,1% responde sim;
- 25,9% responde não.

Os alunos consideram viver num Município:

- 49,2% responde seguro;
- 1,6% responde inseguro;
- 49,2% responde que não têm essa perceção.

Os riscos que os alunos consideram mais prováveis são:

- 49,7% o sismo;
- 22,3% desconhecem;
- 18,7% as tempestades;
- 4,7% todos os 5 riscos referidos;
- 2,6% tsunami;
- 2,1% inundação.

Procurando aferir a consciência da importância da Proteção Civil na preparação do cidadão para o desastre:

Os alunos conhecem a proteção civil?

- 55,4% responde não;
- 44,6% responde sim.

Os alunos sabem que existe um Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil?

- 26,9% responde sim;
- 73,1% responde não;

Os alunos conhecem os locais de segurança a utilizar em caso de catástrofe?

- 69,4% responde sim;
- 30,6% responde não.

As perguntas que se seguem são sobre a perceção do professor e não sobre a perceção dos alunos:

A comunidade escolar realiza regularmente exercícios de evacuação?

- 27,5% responde que são regulares;
- 63,2% responde que são esporádicos;
- 9,3% responde que nunca fizeram.

Considera importante a realização de exercícios para criar rotinas dos procedimentos de segurança da comunidade escolar? Graf. 8.

- 99% responde que sim;
- 1% responde que não tem opinião.

Considera importante a formação e sensibilização da comunidade escolar sobre riscos e procedimentos a adotar?

- 99% responde que sim;
- 1% responde que não tem opinião.

Considera a proteção civil como um tema prioritário para a formação de jovens enquanto cidadãos?

- 91,7% responde que sim;
- 0,5% responde que não;
- 7,8% responde que talvez.

Relativamente à eficiência da Proteção Civil em sensibilizar aos cidadãos:

Os alunos manifestam interesse em conhecer os riscos e as medidas de autoproteção?

- 85,5% responde sim;
- 14,5% responde não.

Qual considera a melhor forma de os alunos adquirirem conhecimentos sobre os riscos e o que fazer em caso de catástrofe? Graf. 9.

- 61,7 % prefere as visitas de Agentes de Proteção Civil à escola;
- 31,1% prefere na sala de aula por pessoal da proteção civil;
- 6,7% prefere sessões abertas na escola;
- 0,5% prefere a internet e as redes sociais.

GRÁFICOS - Questionário a professores sobre Riscos e Proteção Civil

Riscos e Proteção Civil

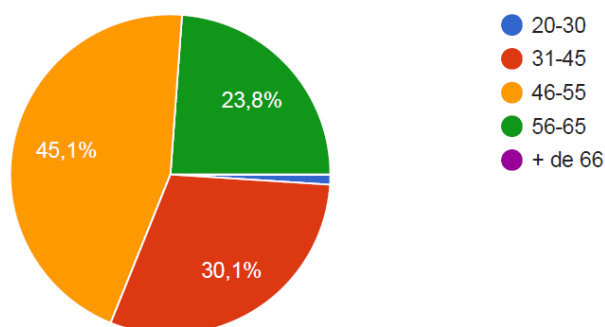
193 respostas

[Publicar estatísticas](#)

Idade do professor?

 Copiar

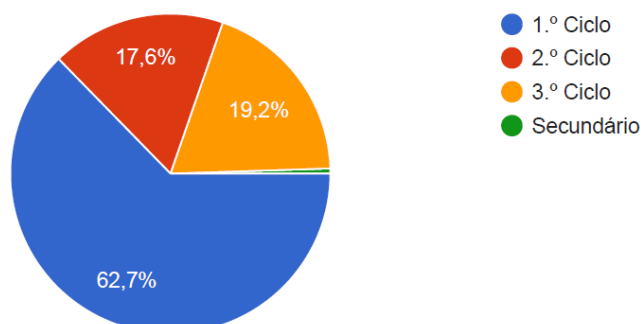
193 respostas



Nível de ensino da maioria das suas aulas?

 Copiar

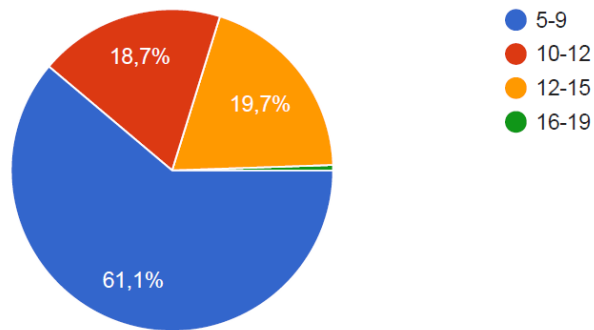
193 respostas



Intervalo de idade da maioria dos seus alunos?

 Copiar

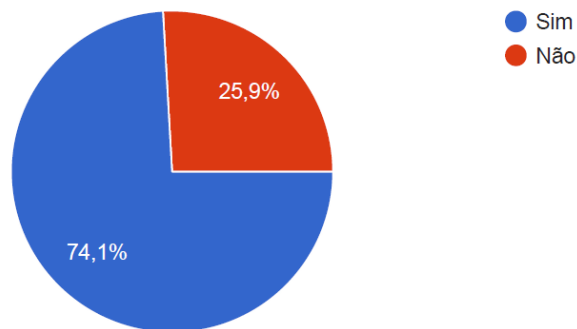
193 respostas



Os alunos manifestam preocupação com os acidentes que os possam atingir?

 Copiar

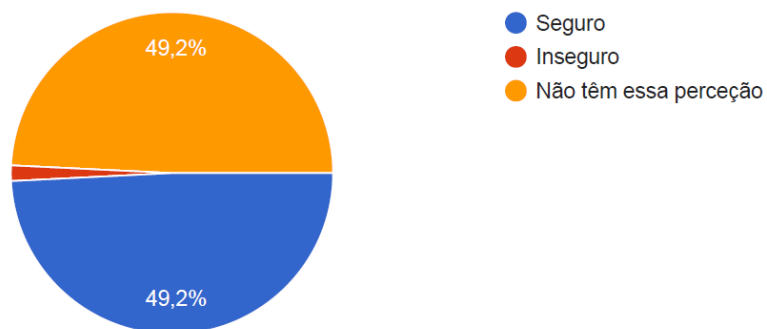
193 respostas



Na sua opinião os seus alunos, de uma forma geral, consideram viver num Município:

 Copiar

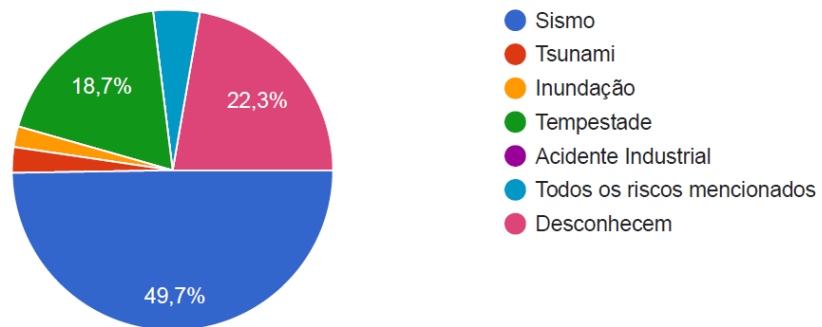
193 respostas



Quais os riscos que os alunos consideram ser possíveis de os atingir?

 Copiar

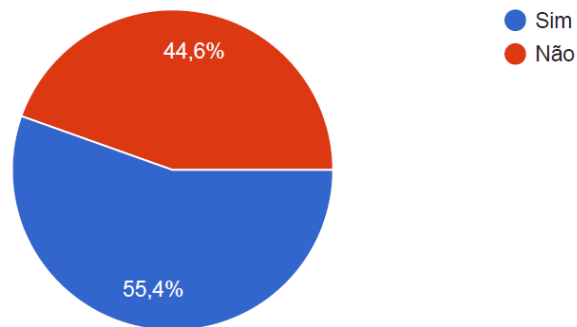
193 respostas



Os alunos conhecem a Proteção Civil?

 Copiar

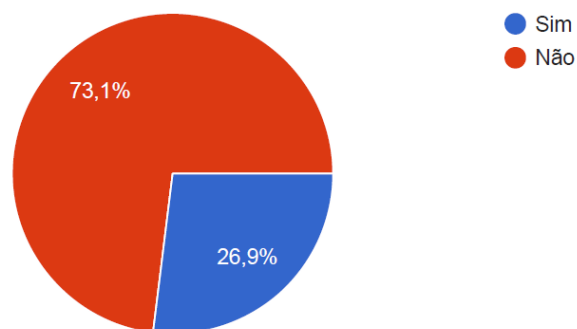
193 respostas



Os alunos sabem que existe Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil?

 Copiar

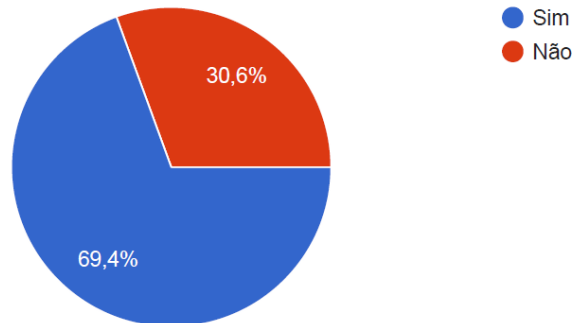
193 respostas



Os alunos conhecem os locais de segurança a utilizar em caso de catástrofe?

 Copiar

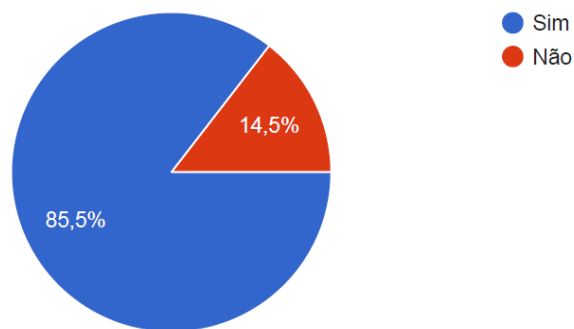
193 respostas



Os alunos manifestam interesse em conhecer os riscos e as medidas de autoproteção?

 Copiar

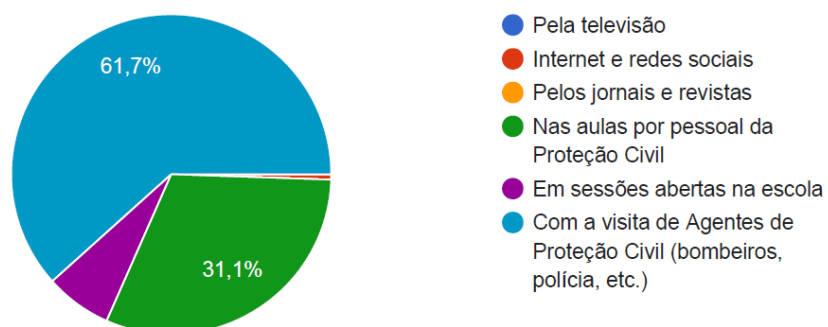
193 respostas



Qual considera a melhor forma dos alunos adquirirem conhecimento sobre os riscos e o que fazer em caso de catástrofe?

 Copiar

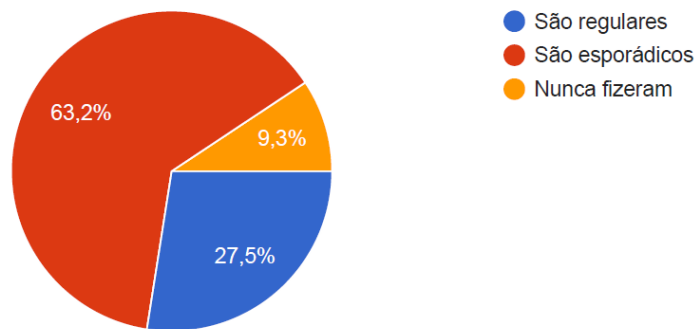
193 respostas



A comunidade escolar realiza regularmente exercícios de evacuação?

 Copiar

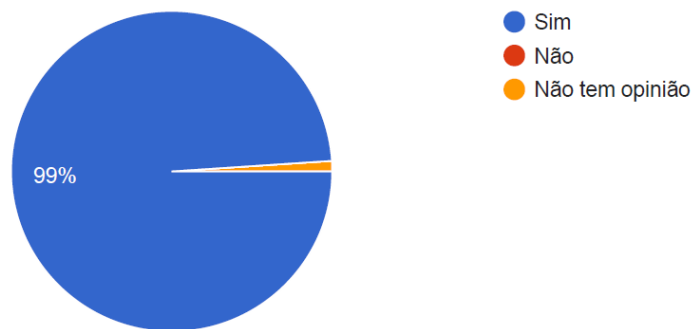
193 respostas



Considera importante a realização de exercícios para rotinar os procedimentos de segurança da comunidade escolar?

 Copiar

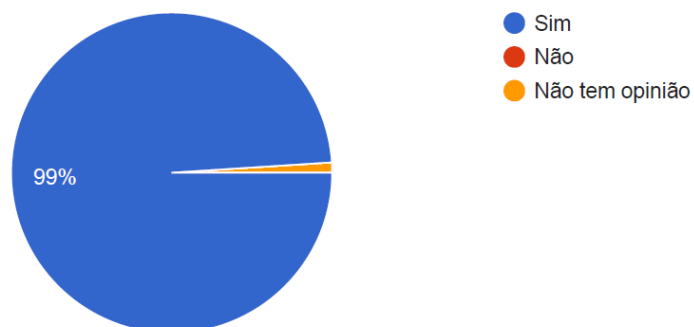
193 respostas



Considera importante a formação e sensibilização da comunidade escolar sobre risco e procedimentos a adotar?

 Copiar

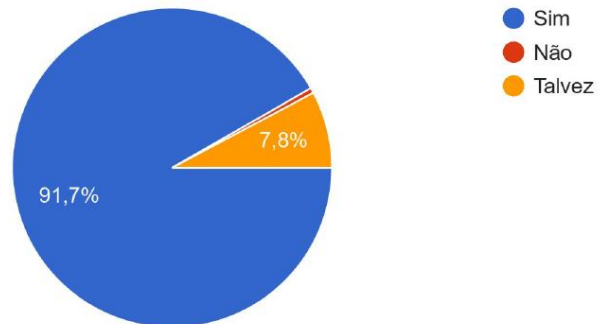
193 respostas



Considera a Proteção Civil como um tema prioritário para a formação dos jovens enquanto cidadãos?

 Copiar

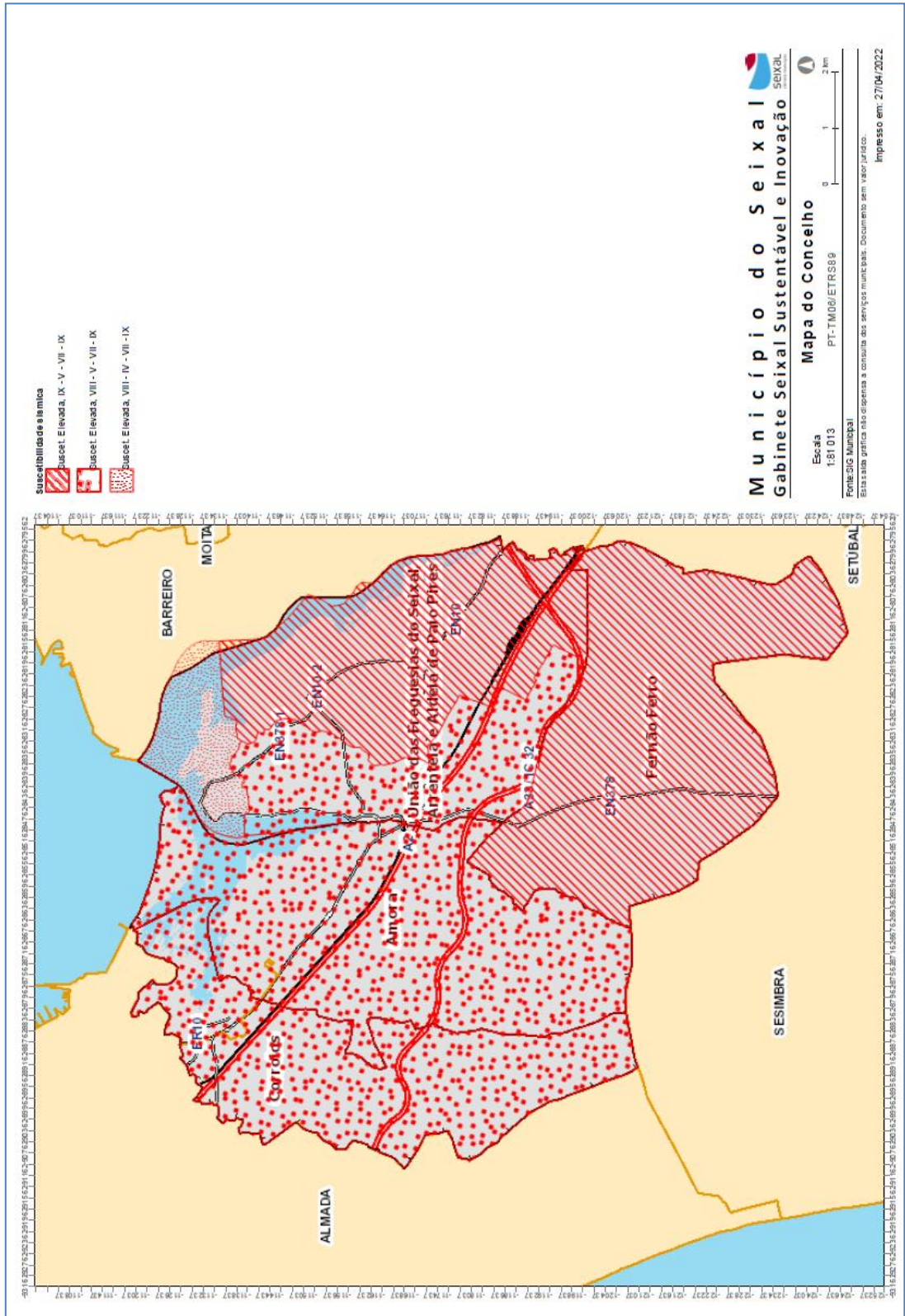
193 respostas



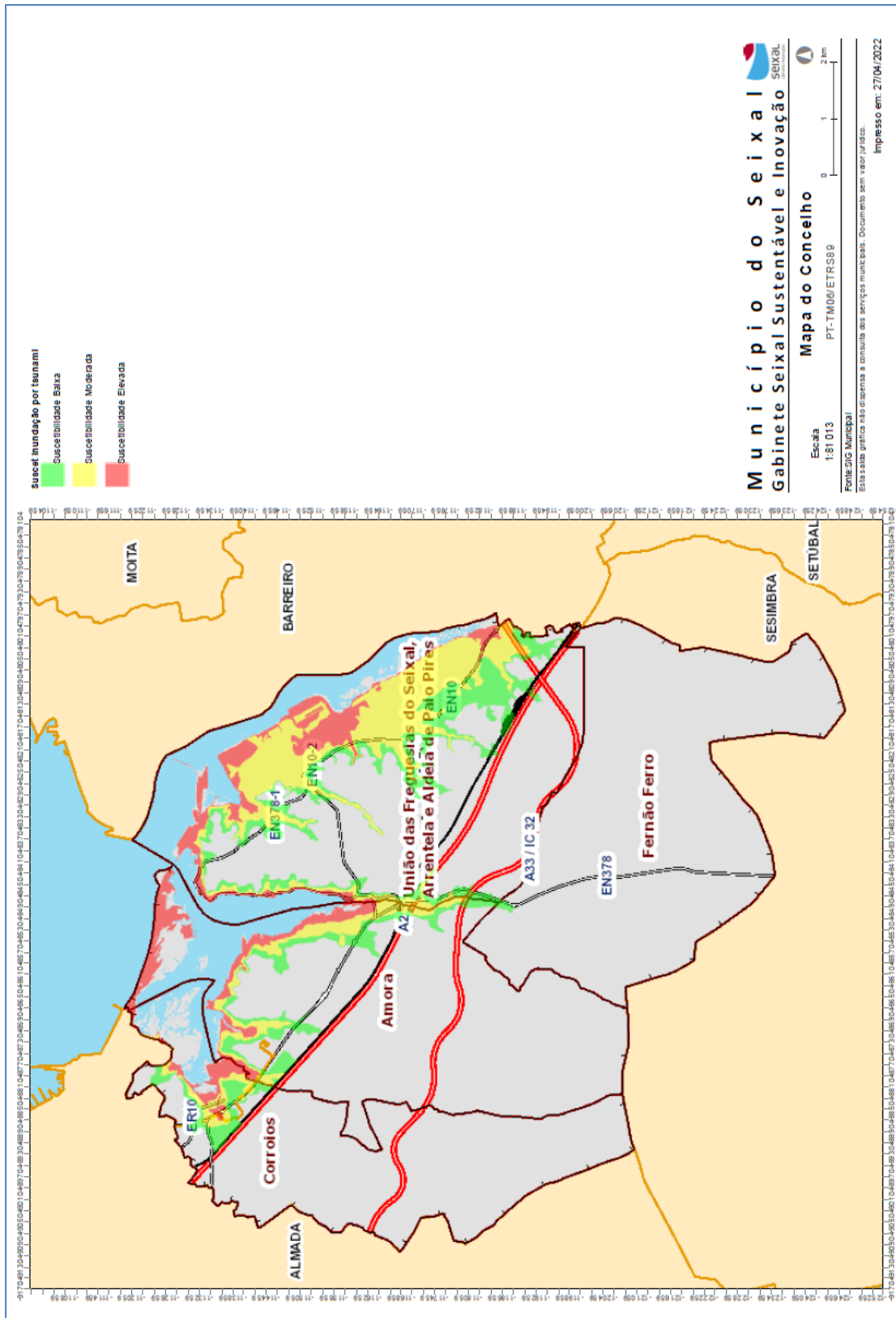
ANEXO III – Cartografia de Risco do Município do Seixal



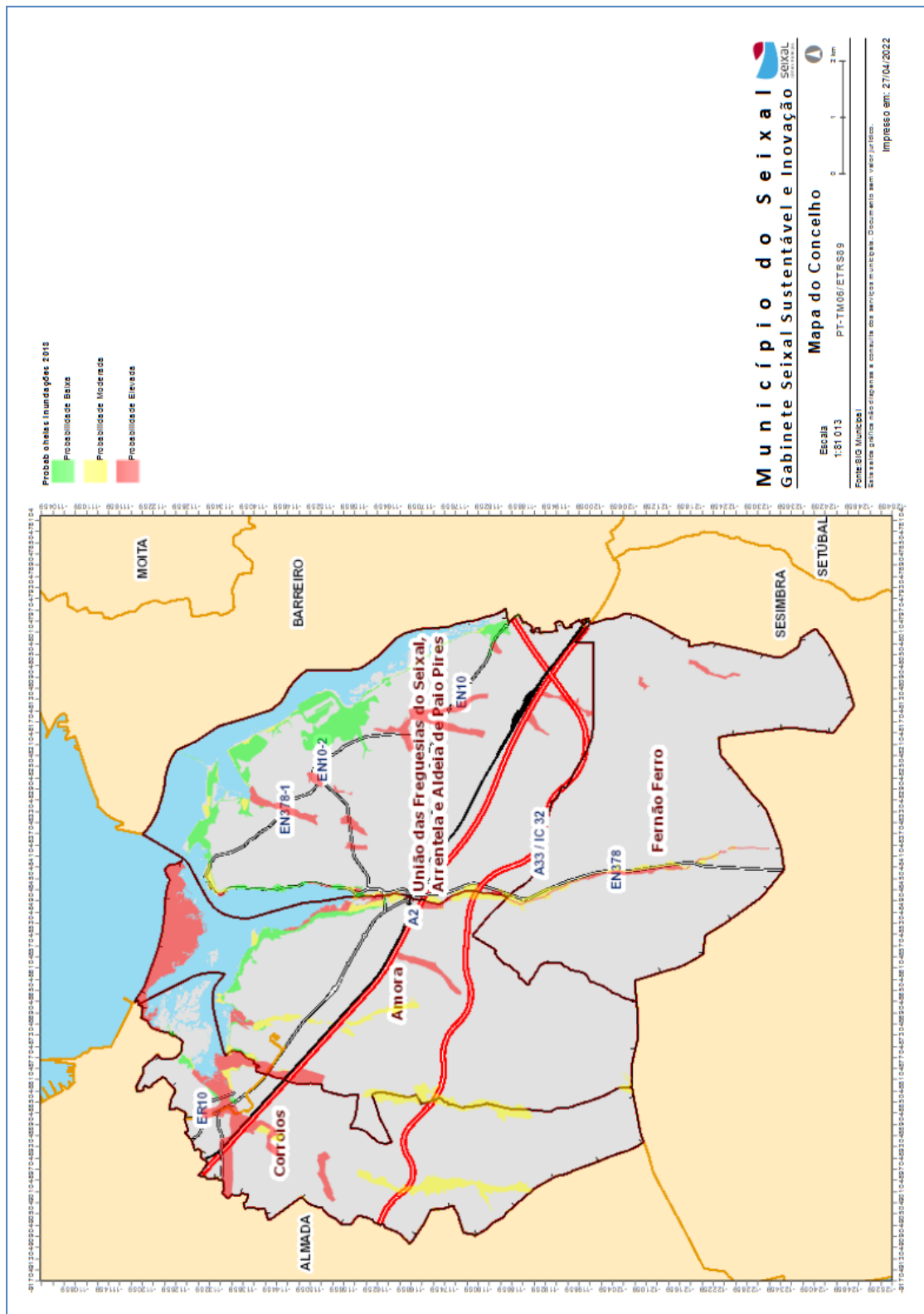
Ortofotomapa Seixal com Autoestrada A2. Fonte: CM do Seixal



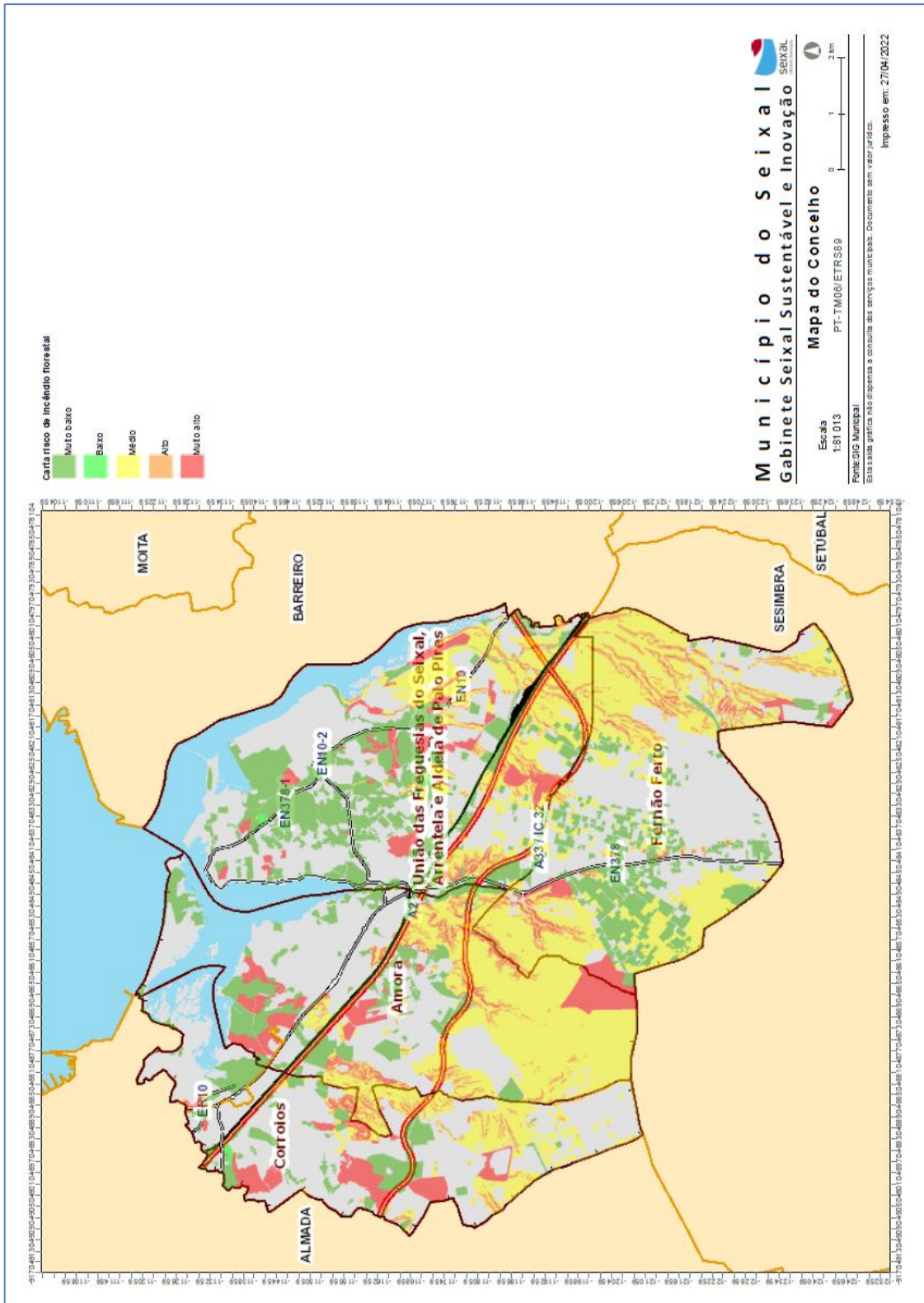
Suscetibilidade Sísmica. Fonte: PMEPC Seixal



Suscetibilidade de tsunami. Fonte: PMEPC Seixal



Suscetibilidade de Inundações. Fonte: PMEPC Seixal



Suscetibilidade e Perigosidade de Incêndio Rural. Fonte: PMEPC Seixal