

PLATAFORMA LOCAL PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFES

Proposta de modelo integrador da comunidade

António Simões Guerra Godinho

Versão definitiva

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

Dezembro de 2023

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

PLATAFORMA LOCAL PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFES

Proposta de modelo integrador da comunidade

Autor: António Simões Guerra Godinho

Orientador: Professor Doutor António Duarte Amaro

Dezembro de 2023

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho não teria sido possível sem o contributo individual de um conjunto de pessoas. Gostaria de expressar o meu profundo agradecimento a todos os que permitiram que este percurso fosse possível.

Ao professor Doutor António Amaro, pela sua disponibilidade, compreensão, confiança, sabedoria e reconhecida credibilidade no setor, que me proporcionou esta oportunidade de evolução.

Ao ISEC Lisboa e a todo o corpo docente do Mestrado em Riscos e Proteção Civil, com especial destaque para a coordenação do curso, pelo apoio prestado, pela experiência e partilha de conhecimentos nesta área.

Não posso deixar de enaltecer o espírito de camaradagem, harmonia e cumplicidade de todos os alunos da décima edição deste mestrado. Permitam-se destacar as colegas de grupo nos inúmeros trabalhos, a Madalena e a Mónica. Os momentos de partilha, discussão, convívio e entreajuda foram fundamentais ao desenvolvimento e à chegada a “bom porto”.

Aos colegas dos SMPC que integram a rede das cidades e vilas resilientes em Portugal, em especial aos que participaram no *focus group* deste trabalho, pela disponibilidade que sempre demonstraram, pela partilha de experiências e de conhecimentos, pelas reflexões sobre esta problemática, que foi fundamental para criar os alicerces deste projeto.

Aos meus colegas de trabalho do SMPC Almada, pela excelente relação pessoal e profissional, pela compreensão nos momentos de maior dificuldade, e pela certeza que, sempre que se mostrou necessário, disseram presente e permitiram ultrapassar os desafios que nos foram colocados, como uma equipa.

Aos meus amigos que tantas vezes ficaram para trás em prol deste percurso.

À minha família pelo apoio incondicional ao longo da minha vida.

À minha esposa Patrícia e aos meus filhos Leonor, Maria e Duarte, pela paciência e compreensão pelo tempo que lhes roubei. Sem vocês não seria possível.

RESUMO

A preocupação com a redução do risco de catástrofes, o aumento da sustentabilidade e da resiliência dos territórios é um desígnio global, com metas definidas em programas mundiais, como o Marco de Sendai, o Acordo de Paris, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ou a Nova Agenda Urbana.

A campanha *Making Cities Resilient 2030* (MCR2030) do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Catástrofes, é uma iniciativa que estimula os governos locais a reduzirem os riscos e a tornem-se mais resilientes e sustentáveis até ao ano 2030. Promove a partilha de conhecimentos e experiências entre cidades, o estabelecimento de redes de aprendizagem, de articulação entre os vários níveis de governo, e da construção de parcerias locais.

Portugal é o país da região da Europa e Ásia Central com o maior número de cidades aderentes, representando um total de 4.538.255 de pessoas residentes nestes municípios portugueses.

A adesão à campanha pressupõe a construção de plataformas locais para a redução do risco de catástrofes (PLRRC). Embora tenha sido publicado um caderno técnico pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil sobre este tema, verifica-se que os municípios não implementam estas estruturas de articulação entre os vários *stakeholders*.

Este trabalho pretende efetuar uma reflexão sobre este tema, e propor a criação de um modelo de PLRRC, que possa ser usado e adaptado pelos municípios que queiram criar estas estruturas.

Palavras-chave

Catástrofes, Resiliência, Plataformas Locais, Redução de Riscos, Governança

ABSTRACT

The concern with reducing the risk of catastrophes, increasing the sustainability and resilience of territories is a global aim, with goals defined in global programs, such as the Sendai Framework, the Paris Agreement, the Sustainable Development Goals or the New Urban Agenda.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction's program, Making Cities Resilient 2030 (MCR2030), is an initiative that encourages local governments to reduce risks and become more resilient and sustainable by 2030. It promotes knowledge sharing and experiences between cities, the establishment of learning networks, coordination between the various levels of government, and the construction of local partnerships.

Portugal is the country in the Europe and Central Asia region with the largest number of participating cities, representing a total of 4,538,255 people residing in these Portuguese municipalities.

Joining the campaign presupposes the construction of local platforms for disaster risk reduction (PLRRC). Although a technical notebook was published by the National Emergency and Civil Protection Authority on this topic, it appears that municipalities do not implement these articulation structures between the various stakeholders.

This work aims to reflect on this topic, and propose the creation of a PLRRC model, which can be used and adapted by municipalities that want to create these structures.

Keywords

Disasters, Resilience, Local Platforms, Risk Reduction, Governance

Índice

Agradecimentos.....	iv
Resumo	vi
<i>Abstract</i>	viii
Índice de Figuras.....	xii
Índice de Tabelas	xiii
Siglas e Abreviaturas.....	xiv
1. Introdução	1
1.1. Âmbito e motivação	1
1.2. Objetivos e Estrutura	3
1.3. Metodologia	5
2. Enquadramento.....	8
2.1. O Risco de Catástrofes.....	8
2.2. A Resiliência Urbana	10
2.3. A Estratégia para a Redução do Risco de Catástrofes.....	12
2.3.1. A estratégia das Nações Unidas para a redução de catástrofes.....	12
2.3.2. A estratégia nacional para a redução de catástrofes.....	21
2.4. As Cidades Resilientes	23
2.4.1. Estratégia da UNISDR para as Cidades Resilientes	23
2.4.2. A campanha das Cidades Resilientes em Portugal	27
2.4.3. A implementação da campanha atual	29
2.4.4. A construção de Plataformas Locais de Redução do Risco de Catástrofe	35
2.5. A Proteção Civil.....	41
2.5.1. A proteção civil em Portugal	41
2.5.2. A proteção civil municipal	45
2.5.3. Âmbito e competências da proteção civil municipal	46
3. Plataformas Locais de Redução do Risco de Catástrofe.....	48
3.1. Proposta de modelo de implementação de PLRRC.....	48
3.1.1. O “motor” da campanha local.....	49
3.1.2. A equipa de gestão municipal da campanha	51
3.1.3. O Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência	53
3.1.4. O repositório online	61
3.1.5. Os relatórios de avaliação	62
3.1.6. Encontro anual “Almada Resiliente”	65
3.1.7. Cartas de compromisso.....	66
3.1.8. Prémios de boas práticas para a resiliência	67
4. <i>Focus Group</i>	69
4.1. Aplicação do <i>Focus Group</i>	69
4.1.1. Seleção dos participantes	69
4.1.2. Preparação e dinâmica das sessões	70
4.2.3. Realização das sessões e análise dos dados	71
5. Entrevistas	85
5.1. Realização das entrevistas.....	86
6. Conclusões e Considerações finais	99
6.1. Considerações finais	99

6.2. Conclusões	100
7. Referências Bibliográficas.....	102
8. ANEXOS.....	107
Anexo 1 – Apresentação da proposta de modelo de PLRRC.....	107
Anexo 2 – Síntese curricular dos entrevistados	116

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ocorrência de catástrofes por causas naturais em 2022, comparando com 2002-2021.....	9
Figura 2: N.º de mortes registadas em catástrofes de causas naturais em 2022, comparando com 2002-2021	10
Figura 3: Mosaico com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	18
Figura 4: A evolução das estratégias internacionais para a redução de catástrofes.....	21
Figura 5: Objetivos estratégicos e áreas prioritárias da Estratégia 2030.....	23
Figura 6: 10 Princípios para construir cidades resilientes.....	25
Figura 7: Etapas para a resiliência na MCR2030	27
Figura 8: Adesão à campanha “Making Cities Resilient” em Portugal entre 2010 e 2020	28
Figura 9: Distribuição dos municípios portugueses aderentes à campanha MCR2030 por região	31
Figura 10: Municípios que referiram ter implementado uma PLRRC	31
Figura 11: Entidades que integravam a PLRRC.....	32
Figura 12: N.º de anos de adesão à campanha das “Cidades Resilientes”	33
Figura 13: Identificação do ponto focal da campanha MCR2030	33
Figura 14: Existência de estrutura ou equipa interna no município para gestão da campanha	34
Figura 15: Existência de uma Subcomissão de RRC no âmbito da CMPC	35
Figura 16: Relação entre plataformas e respetivos pontos focais	36
Figura 17: Modelo que usa a CMPC como plataforma local	39
Figura 18: Modelo de PLRRC estabelecendo um Fórum Local de Resiliência, adaptado do <i>Greater Manchester Resilience Forum</i>	40
Figura 19: Evolução do sistema de proteção civil em Portugal	44
Figura 20: O motor da PLRRC	51
Figura 21: Equipa de gestão municipal da campanha e equipa de apoio municipal	53
Figura 22: Estrutura do Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência.....	60

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 : Exemplo de quadro síntese de avaliação das ações previstas	63
--	----

SIGLAS E ABREVIATURAS

AMAL – Associação de Municípios do Algarve - Comunidade Intermunicipal do Algarve

ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

CCOM – Centro de Coordenação Operacional Municipal

CEIPC – Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil

CLASA – Conselho Local de Ação Social de Almada

CMA – Câmara Municipal de Almada

CMOS – Central Municipal de Operações de Socorro

CMPC – Comissão Municipal de Proteção Civil

CNEFF – Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais

COM – Comandante Operacional Municipal

CoorMPC – Coordenador Municipal de Proteção Civil

COP21 - Climate Change Conference (21^o)

CRED - Centre for Research on the Epidemiology of Disasters

DAE – Desfibrilhação Automática Externa

DFSST – Divisão de Formação, Segurança e Saúde no Trabalho

DRH – Departamento de Recursos Humanos

EDP – Energias de Portugal

ENPCP – Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva

EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres

GMRF - Greater Manchester Resilience Forum

GTF – Gabinete Técnico Florestal

ISO - International Organization for Standardization

ISEC – Instituto Superior de Educação e Ciências

MCR2030 - Making Cities Resilient 2030

NDC – Nationally Determined Contributions

NPISA - Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PEExt – Plano de Emergência externo

PLRRC – Plataforma Local para a Redução do Risco de Catástrofes
PMEPC – Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
PNRRC – Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes
PPI – Plano Prévio de Intervenção
RRC – Redução do Risco de Catástrofes
SBV – Suporte Básico de Vida
SIOPS - Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SMPC – Serviço Municipal de Proteção Civil
SNB – Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC – Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
SNPC – Serviço Nacional de Proteção Civil
UNDRO - Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator
UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change
UNISDR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UN-NUA – United Nations-New Urban Agenda
UNRIC - United Nations Information Centres
ZCAP - Zonas de Concentração e Apoio à População

1. INTRODUÇÃO

1.1. Âmbito e motivação

O aumento e a frequência das catástrofes, qualquer que seja a sua origem, tem provocado cada vez mais, uma maior preocupação sobre esta temática. A concentração da população em grandes áreas urbanas, aumenta a exposição destas ao risco, aumentando a vulnerabilidade e as consequentes perdas resultantes dessas catástrofes.

A crescente consciencialização que, além da resposta rápida e eficaz, é necessário trabalhar na prevenção e preparação das comunidades para fazer face a estas situações, contribuiu para uma maior atenção sobre este assunto. As dinâmicas sociais, os desastres, os conflitos e os riscos climáticos, são alguns dos fatores que tornam a avaliação do risco e a sua gestão cada vez mais complexa, de difícil caracterização e multidisciplinar.

A construção de comunidades mais resilientes tornou-se um imperativo internacional, com maior expressão no início deste século. A Organização das Nações Unidas (ONU) tem assumido um papel preponderante, como se verifica nas três conferências internacionais realizadas com o objetivo de reduzir o risco de catástrofes. Depois de Yokohama (1994), Hyogo (2005), a última conferência realizada em 2015 em Sendai, apresenta um quadro até 2030, com especial importância nos governos locais e no envolvimento da comunidade para a redução do risco de catástrofes.

A iniciativa Construindo Cidades Resilientes 2030 (*Making Cities Resilient 2030* ou MCR2030), é “uma iniciativa única entre atores, comprometidos no alcance da resiliência local por meio da *advocacy*¹, da partilha de conhecimentos e experiências entre cidades, do estabelecimento de redes de partilha de conhecimento, da articulação entre os vários níveis de governo, e da construção de parcerias.” (UNDRR, 2023). Esta campanha é a sequência da campanha anterior Construindo Cidades Resilientes: A minha cidade está preparando-se “*Making Cities Resilient: ‘My city is getting ready!’*”,

Estas duas campanhas reforçam a importância de fortalecer a todos os níveis, mas especialmente a nível local, a governança na gestão de riscos, de forma coordenada,

¹ prática ativa de cidadania, caracterizada pela argumentação e defesa de causas e direitos, influenciando pessoas para criar mudanças

plurissectorial, e com o envolvimento de todas as partes interessadas, nomeadamente as comunidades. A construção de plataformas locais para a redução do risco de catástrofes constitui assim uma oportunidade de integração de todos estes atores, construindo um roteiro local para a resiliência, comprometendo todos para alcançar as metas traçadas.

Dando o exemplo do Município de Almada, desde a sua adesão à campanha Cidades Resilientes do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR, sigla em inglês), que se colocou a questão que, colocar este projeto na esfera do Serviço Municipal de Proteção Civil ou da Comissão Municipal de Proteção Civil, seria muito redutor e com um campo de ação muito limitado. Embora cada câmara municipal seja o ator principal dos territórios, não poderá, nem terá a capacidade de operar a transformação necessária no caminho da resiliência, sem a integração de outras entidades públicas e privadas, assim como das comunidades.

A resiliência dos territórios, e a preparação, resposta, mitigação e reabilitação de catástrofes são áreas transversais, multidisciplinares e plurissectoriais.

A construção de plataformas para a redução do risco de catástrofes é um desígnio que se coloca aos governos locais, regionais e nacionais. Estas plataformas devem constituir-se como locais de convergência dos vários atores que podem contribuir para a prevenção e mitigação do risco de catástrofes.

Portugal, enquanto país, alinhou com a estratégia internacional para a redução do risco de catástrofes. Em 2004, foi designado o então Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil como ponto focal para a Estratégia Internacional para a Redução de Catástrofes, na qual se insere a Plataforma para a Redução de Risco de Catástrofes (Despacho do Chefe de Gabinete do Ministro da Administração Interna – OF nº 7323 de 21/12/04) (PNRRC, 2022). Em 2010 foi formalmente criada a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes (PNRRC). Esta plataforma funciona no âmbito da Comissão Nacional de Proteção Civil, tendo sido criada uma subcomissão para este assunto, destinada a operacionalizar as decisões da PNRRC.

Ao nível local, desde a adesão do primeiro município à campanha das “Cidades Resilientes” em 2010, que não se verifica a construção de plataformas locais para a redução do risco de catástrofes (PLRRC). Mesmo os dois municípios portugueses (Amadora e Matosinhos), que são classificados como *Resilient Hub* (Centro de

Resiliência), não possuem plataformas locais para a redução do risco de catástrofes criadas.

Conforme expresso no Guia de Orientação para Constituição de Plataformas Locais para a Redução do Risco de Catástrofes (Caderno Técnico PROCIV 27), a construção de PLRRC constitui *“uma mais-valia enquanto ponto de convergência de diferentes entidades e parceiros”* (2020, p.5). Este documento foi elaborado pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil em 2020, com o objetivo de apoiar os municípios na construção de PLRRC, dotando-os de ferramentas de apoio à implementação destas estruturas. Demonstra a importância que é dada a este assunto, e no que podem contribuir para a construção da resiliência local e para o envolvimento de todos os atores locais. No entanto, apesar das recomendações, mesmo com este caderno de apoio, os municípios não implementaram PLRRC.

Algumas das dificuldades sentidas em Almada para a construção desta estrutura, porventura serão semelhantes às sentidas por outros municípios. Perceber os constrangimentos que existem para a construção de PLRRC e tentar criar um modelo que, além de ser usado em Almada, pudesse ser replicado em qualquer outro município português, constitui a motivação principal que originou a elaboração deste trabalho. Não pode ser alheio também o facto de, enquanto no desempenho de funções como Coordenador Municipal de Proteção Civil (CoorMPC), ser o ponto focal designado em Almada para a ligação com a campanha MCR2030. Poder experienciar um estudo e construir um trabalho que sirva de apoio a outros pares na construção de PLRRC nos seus municípios, constitui uma motivação adicional, a que se soma a paixão pelo conhecimento e pela partilha de boas práticas e experiências.

1.2. Objetivos e Estrutura

A presente dissertação de mestrado tem como principal objetivo criar uma proposta de plataforma local para a redução do risco de catástrofes, enquanto modelo integrador da comunidade. Este documento promove o desenvolvimento de um modelo, que poderá ser replicado em qualquer município português, independentemente da sua dimensão geográfica, demográfica ou tipologia de riscos

presentes no território. Pretende abreviar o caminho a percorrer pelos municípios na construção da sua PLRRC.

São objetivos complementares:

- Estudar o panorama atual da campanha MCR2030 em Portugal;
- Estudar as metas e as etapas previstas pela campanha para o nível local;
- Propor um modelo de implementação de uma PLRRC;
- Apresentar e discutir o modelo proposto com um grupo de foco (focus group);

Para a criação deste modelo, foram verificadas as dificuldades e constrangimentos que se colocam aos serviços municipais, que se constituem como obstáculos à criação de PLRRC. Procurou-se desenvolver uma abordagem metodológica à construção de PLRRC, assim como desenvolver uma estratégia de **envolvimento** e **compromisso** de todas as entidades públicas e privadas de âmbito local, e da comunidade.

Para atingir os objetivos propostos anteriormente, a presente dissertação é dividida em seis capítulos. O Capítulo 1, da introdução, enquadra a problemática, o âmbito e a motivação para a elaboração deste trabalho. Apresenta também os objetivos e a metodologia e estrutura do documento.

Com o Capítulo 2, pretende-se enquadrar o assunto, através de uma passagem de enquadramento conceptual pelas áreas que se julgam necessárias conhecer para a elaboração de PLRRC: O risco de catástrofes, a resiliência urbana, a estratégia internacional para a redução do risco de catástrofes, a campanha das cidades resilientes e o enquadramento da proteção civil.

O Capítulo 3 apresenta o modelo de construção de uma plataforma local para a redução do risco de catástrofes desenvolvido pelo autor, que tenta alcançar o envolvimento e compromisso que estas estruturas necessitam para se constituírem como locais de convergência, para atingir as metas a que os municípios se comprometeram, ao aderir à campanha MCR2030.

O Capítulo 4 apresenta o conceito de *focus group*, e retrata a sua aplicação neste trabalho, através da explicação da sua implementação e da análise dos resultados que daí resultaram.

No Capítulo 5 foram realizadas entrevistas para apreciação do modelo proposto, e obtenção da sua validação por entidades de diversas áreas.

O Capítulo 6 finaliza este trabalho, através das considerações finais e conclusões.

1.3. Metodologia

Foi utilizada uma metodologia de investigação mista. O primeiro método consistiu no levantamento do grau de implantação de PLRRC nos municípios portugueses que fazem parte da campanha das cidades resilientes, inscritos até dezembro de 2022. Foi realizado através da aplicação de questionário e no tratamento dos dados recolhidos, de modo quantitativo.

Na segunda metodologia, recorreu-se à obtenção de dados e informação, através de recolha bibliográfica, da aplicação *de focus group* e da realização de entrevistas a personalidades portuguesas da área. A análise de dados foi qualitativa. Foi dada particular importância na investigação ao método *focus group*.

O *focus group*, também designado como grupo de discussão, é uma técnica que visa a recolha de dados, e que pode ser utilizada em diferentes alturas do processo de investigação. A técnica de utilização do *focus group* foi desenvolvida originalmente na área da sociologia (para um enquadramento histórico do seu aparecimento, ver por exemplo Galeno & Gomes), e tem vindo a alargar o seu campo de aplicação a diferentes disciplinas científicas (Morgan, 1998).

O *focus group* consiste numa técnica de pesquisa qualitativa, baseada em entrevistas realizadas em grupo, normalmente entre seis e dez pessoas, e tem como objetivo assimilar o entendimento que os participantes têm sobre o tema em análise. Perante dados apresentados, um moderador que conduz a discussão, estimula participação de todo o grupo de modo a recolher a sua opinião sobre o assunto. Segundo Morgan, este método reconhece o papel ativo do investigador na dinamização da discussão do grupo para efeitos de recolha dos dados. O principal objetivo da análise consiste na interação dentro do grupo criado. Estimulados pelo moderador, os elementos partilham as suas opiniões e são influenciados pelos outros elementos do grupo.

O *focus group*, se comparado com outras técnicas ou métodos de investigação, proporciona uma multiplicidade de visões e reações emocionais no contexto do grupo

(Galeno & Gomes, 2004). Um aspeto importante nesta metodologia, é que visa obter dados de um grupo de indivíduos selecionado propositadamente e não de uma amostra genérica.

De modo a vencer as distâncias e reduzir constrangimentos e orçamentos para a realização de *focus group*, com a utilização das ferramentas informáticas ao dispor atualmente, assim como o uso de fórum de conversação através da internet, como é o caso dos chats e videoconferências, estes grupos de discussão começaram a ser realizados através destas plataformas, designando-se *on-line focus group* (Schröeder, 2009).

Para a condução de um *focus group*, deverá ter-se em consideração:

- A definição de objetivos
- A seleção dos participantes
- O tamanho do grupo
- Organização das sessões
- Análise dos dados

Reveste-se de elevada importância a definição dos objetivos que se pretendem alcançar com a realização do *focus group*.

A seleção dos participantes deverá ter em consideração as características comuns, e o perfil do grupo depende do objeto em estudo. Deverão ser escolhidos participantes que possuam informação que possa servir o propósito do tema em análise.

O tamanho do grupo pode variar entre quatro e doze elementos, segundo vários autores (Silva & Keating, 2014). Morgan (1998) refere que dependendo do assunto, seis pode ser um grupo pequeno ou dez ser um grupo grande.

O número de sessões é planeado em função do tema em estudo e dos dados que se pretendam obter. O moderador tem um papel fundamental, devendo apresentar aos elementos do grupo, de forma clara e objetiva, os objetivos do trabalho em estudo. Compete-lhe ouvir, questionar e conduzir a reunião, sem emitir julgamentos, de modo a alcançar os objetivos traçados (Silva & Keating 2014).

O recurso a reuniões gravadas, nomeadamente em plataformas online, permite reproduzir com exatidão as opiniões recolhidas, tornando-se uma mais valia na recolha e interpretação dos dados recolhidos.

O recurso ao *focus group* pode apresentar vantagens como metodologia de investigação, pois dá ao moderador a possibilidade de explorar e formular hipóteses, recolher dados de forma relativamente rápida e de um público alvo adequado, e de permitir também validar esses dados. Este processo poderá se efetuado de forma relativamente rápida, e com baixos custos materiais e de tempo.

2. ENQUADRAMENTO

2.1. O Risco de Catástrofes

A nível mundial, as comunidades estão cada vez mais expostas e vulneráveis a diversas ameaças e pressões, que originam riscos diversificados, que afetam a vida quotidiana e fazem retroceder qualquer tipo de progresso em matéria de desenvolvimento sustentável. As cidades e os territórios não enfrentam apenas os riscos provocados pelos vários constrangimentos quotidianos, como também outro tipo de riscos, causados pela presença humana ou alheios a esta. São exemplo inundações provocadas pela insuficiência dos sistemas de drenagem, secas provocadas pela falta de chuva, ou eventos como sismos, furacões ou pandemias. Estes acontecimentos podem causar danos significativos à vida humana, aos bens e ao meio ambiente.

A designação “catástrofe” remete o nosso imaginário para cenários de destruição em larga escala, envolvendo muitas pessoas e extensas áreas do território. Como dimensão trágica da história humana, as catástrofes sempre estiveram presentes na civilização humana. A palavra catástrofe significa um acontecimento desastroso que envolve morte e destruição (Infopédia, 2022). A Lei de Bases de Proteção Civil define catástrofe como *“o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional.”* (Lei n.º 80/2015).

Existem hoje em dia diversas formas de classificar as catástrofes e os riscos que as mesmas representam, sem que exista uma universalmente aceite. No entanto, a classificação mais usual tem por base a fonte do perigo que pode originar a catástrofe. Em Portugal, a ANEPC estabelece a classificação dos perigos de génese natural, tecnológica ou mista (ANEPC, 2019).

As catástrofes provocadas por riscos naturais representam cerca de dois terços das catástrofes registadas no EM-DAT (*The International Disaster Database*) (EM-DAT, 2023).

A evolução das catástrofes ao longo do tempo é influenciada por uma combinação de diversos fatores, nomeadamente alteração de processos naturais, alterações

climáticas, urbanização, avanços tecnológicos e a atividade humana. A crescente concentração das populações em grandes áreas urbanas, aumenta a exposição de pessoas, animais e bens, com o consequente aumento do risco. Este caminhar conjunto entre o desenvolvimento e crescimento da sociedade, com o consequente aumento do risco; mudanças ambientais, a ameaça nuclear, epidemias e o aumento de conflitos armados, são apenas alguns dos exemplos que Beck (1998) entende que pode ser tratado como risco para a sociedade pós-moderna.

O relatório de 2022 do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) do EM-DAT reporta 387 catástrofes provocadas por causas naturais ocorridas em 2022 (Figura 1). Este número é ligeiramente superior à média das duas décadas anteriores, que foi de 370 catástrofes reportadas (EM-DAT, 2023).

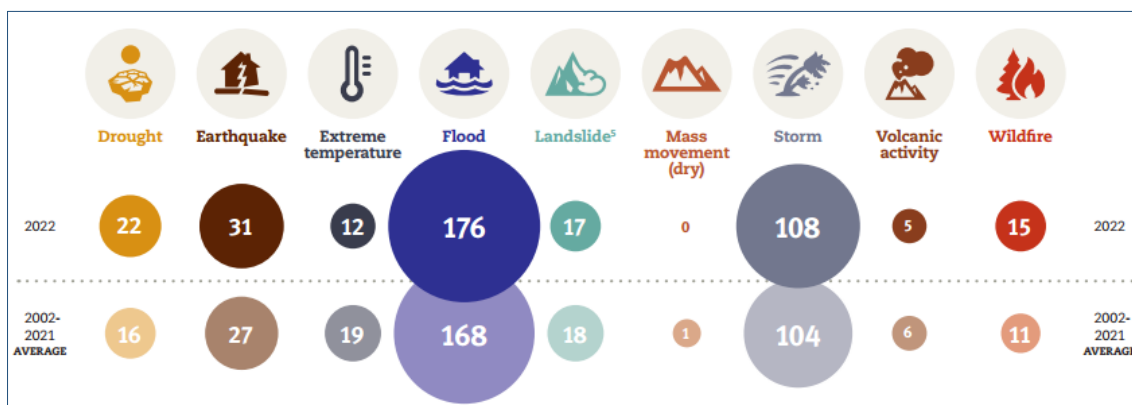


Figura 1: Ocorrência de catástrofes por causas naturais em 2022, comparando com 2002-2021
Fonte: EM-DAT / CRED, 2023

Em 2022, o número total de vítimas mortais de 30.704, foi três vezes superior das ocorridas em 2021, mas abaixo da média reportada nas duas décadas anteriores, entre 2002-2021, onde se registaram 60.955 mortes. A média reportada é muito influenciada pelas grandes ocorrências, apresentando-se como exemplo o sismo ocorrido no Haiti em 2010, onde se registaram 222.570 mortes (EM-DAT, 2023). Se compararmos o número de mortes ocorridas em 2022, com a mediana entre 2002-2021, verifica-se que em 2022 este número representa praticamente o dobro. Segundo o mesmo relatório, mais de metade das mortes reportadas em 2022 estão relacionadas com as ondas de calor na Europa, com um número estimado de 16.305 óbitos (Figura 2). Em 2022 registaram-se temperaturas extremas de verão na Europa, com pelo menos cinco ondas de calor verificadas (EM-DAT, 2023).

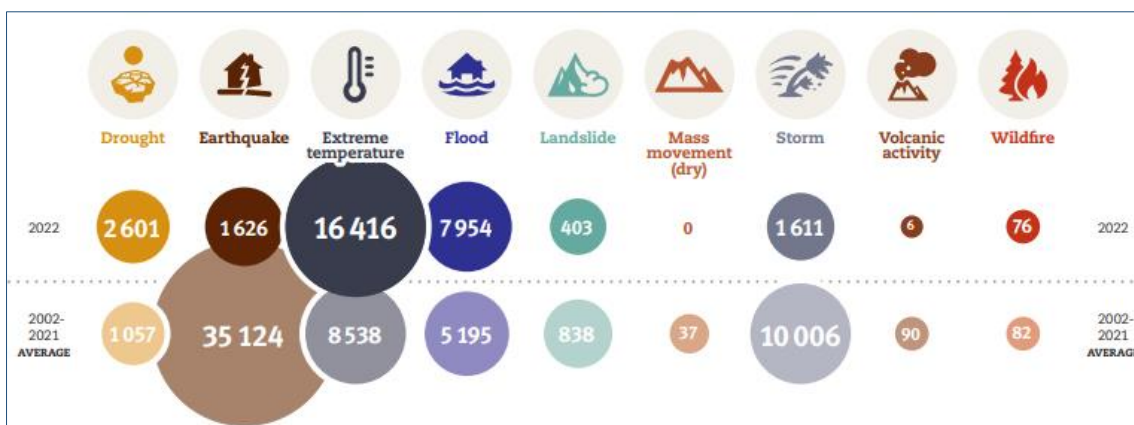


Figura 2: N.º de mortes registadas em catástrofes de causas naturais em 2022, comparando com 2002-2021

Fonte: EM-DAT / CRED, 2023

2.2. A Resiliência Urbana

Segundo a estudo de Soria, Blandtt e Ribeiro (citado em Castro & Lourenço, 2017), o conceito de resiliência teve a sua origem na Física. No ano 1807, Thomas Young realizou experiências sobre as características da elasticidade dos materiais. Aplicando forças sobre materiais, estabeleceu a relação entre as forças aplicadas e a deformação provocada nos materiais.

De acordo com o dicionário da Porto Editoria (Infopédia, 2022), o termo resiliência apresenta alguns significados, quando aplicado à mecânica, à física, à ecologia ou à psicologia. Na ecologia refere-se como a “*capacidade de um sistema ecológico retornar ao estado original de equilíbrio, após suportar perturbação que o tenha afastado desse mesmo estado*”, enquanto na mecânica como a “*capacidade de resistência de um material ao choque*”. Em sentido figurado, refere a resiliência como a “*capacidade de reagir e superar contrariedade ou situação de crise*”.

Segundo o Marco de Sendai (Assembleia Geral da ONU, 2015), resiliência é “*a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade expostos a uma ameaça, resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se de seus efeitos de maneira oportuna e eficaz, ao incluir a preservação e a restauração de suas estruturas e funções básicas*”. A Nova Agenda Urbana descreve a cidade resiliente como uma cidade “capaz de absorver, adaptar-se e recuperar-se dos choques e stress que provavelmente possam acontecer, transformando-se de maneira positiva em direção à sustentabilidade” (UN-NUA, 2016)

A concentração da população nas cidades e nos centros urbanos tem aumentado continuamente ao longo dos anos. Esta realidade torna cada vez mais pessoas dependentes das redes de infraestruturas, dos serviços existentes e das cadeias de distribuição. Face à ocorrência de um fenómeno ou crise que condicione ou interrompa estes sistemas, descontinuando o abastecimento, todo o tecido urbano afetado sofre um abalo, que pode bloquear a comunidade e os seus cidadãos ficarem sem acesso às necessidades básicas.

Podemos considerar uma cidade resiliente como uma cidade segura para seus habitantes, com qualidade de vida. A resiliência urbana é um conceito que se refere à capacidade de uma cidade ou área urbana enfrentar, adaptar-se e recuperar de crises diversas, nomeadamente catástrofes naturais, alterações climáticas, crises económicas, conflitos sociais. O objetivo da resiliência urbana é garantir que as cidades possam continuar a funcionar, manter a qualidade de vida de seus habitantes e prosperar, mesmo diante das adversidades.

Esse conceito envolve não apenas a resistência física das infraestruturas urbanas, mas também a capacidade de lidar com questões sociais, económicas e ambientais de maneira integrada. A resiliência urbana considera a interconexão entre sistemas, a diversidade e a inclusão da população, a governança eficaz e a capacidade de planear e implementar medidas preventivas e de resposta.

A construção da resiliência está intimamente ligada às competências atribuídas aos governos, nomeadamente os locais (autarquias). A recente descentralização de competências operada do estado central para as autarquias locais em Portugal, nas mais diversas áreas (saúde, social, educação, etc), transfere para as câmaras municipais responsabilidades que até há pouco tempo eram do Governo e de organismos do estado central.

Cada um dos governos locais em todo o mundo, veja-se no caso de Portugal, enfrenta os seus próprios desafios, de acordo com os riscos e constrangimentos que existem no seu território. As grandes cidades, inseridas em metrópoles, têm problemas muito diferentes das cidades na periferia dessas metrópoles, ou nas cidades inseridas no mundo rural. As metrópoles possuem infraestruturas mais complexas e desenvolvidas, enfrentando desafios significativos, como congestionamento de tráfego e sistemas de transportes públicos sobrecarregados. A densidade populacional elevada,

traduz-se em desafios complexos durante a ocorrência de catástrofes ou epidemias. Acrescem outros fatores, como os ambientais (poluição, mudanças climáticas), fatores de risco sociais (diversidade cultural, falta de empregos, exclusão social), criminalidade e diversidade económica. As condições específicas de cada território podem variar amplamente entre as metrópoles e cidades do interior. A resiliência de cada área específica dependerá de como todos esses fatores interagem e são geridos ao longo do tempo.

2.3. A Estratégia para a Redução do Risco de Catástrofes

2.3.1. A estratégia das Nações Unidas para a redução de catástrofes

A redução do risco de catástrofes tem sido um tema que tem estado na agenda de várias organizações internacionais.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), desperta para a necessidade de tentar gerir o risco que as catástrofes representam, durante a década de 1960, adotou várias medidas relativas a desastres. É exemplo o disposto na sua Resolução 2034, em que solicita aos estados que informem o Secretário-Geral sobre o tipo de assistência e apoio a catástrofes que estão em condições de oferecer (UNDRR, 2022).

Entre 1970 e 1986, sucedem-se várias disposições que visam a assistência em caso de desastres naturais. Em 1971 é criado o Escritório de Ajuda a Desastres das Nações Unidas (*United Nations Disaster Relief Organization* – UNDRO, em inglês). Através da Resolução 2816, a Assembleia Geral da ONU apela ao Secretário-Geral para nomear um coordenador de ajuda aos desastres. Nos anos seguintes, são aprovadas várias resoluções para reforço dos apoios a prestar (UNDRR, 2022). Esta evolução leva ao desenvolvimento e ao estabelecimento de uma nova abordagem para a prevenção e apoio às catástrofes.

Conforme referido por Afra (2019), esse aspeto é trabalhado e expresso através da Resolução 42/169 de 11 de dezembro de 1987, que designa a década de 1990 como a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais. Assim, a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais teve início a 1 de janeiro de 1990,

após a adoção da Resolução 44/236, de 22 de dezembro de 1989, com os seguintes objetivos a atingir na década: (Assembleia Geral da ONU, 1989).

- a) Melhorar a capacidade de cada país para mitigar os efeitos dos desastres naturais de maneira rápida e eficaz, dando especial atenção à assistência aos países em desenvolvimento no que respeita à avaliação do potencial de danos causados e no estabelecimento de sistemas de alerta precoce e estruturas resistentes a desastres;
- b) Elaborar diretrizes e estratégias apropriadas para aplicar os conhecimentos científicos e técnicos existentes, levando em consideração a diversidade cultural e económica entre as nações;
- c) Fomentar esforços científicos e de engenharia destinados a colmatar lacunas críticas no conhecimento, a fim de reduzir a perda de vidas e propriedades;
- d) Disseminar informações técnicas novas e existentes relacionadas com medidas de avaliação, previsão e mitigação de desastres naturais;
- e) Desenvolver medidas para a avaliação, previsão, prevenção e mitigação de desastres naturais por meio de programas de assistência técnica e transferência de tecnologia, projetos de demonstração, educação e treino, adaptados para desastres e locais específicos, e avaliar a eficácia desses programas.

Em 1994 decorreu em Yokohama, no Japão, a primeira Conferência Internacional sobre Desastres Naturais, onde foi aprovada a *“Estratégia de Yokohama e o Plano de Ação para um Mundo mais Seguro: Diretrizes para Prevenção, Preparação e Mitigação de Desastres Naturais”*, também conhecidas por Estratégia de Yokohama. (World Conference on Natural Disaster Reduction, 1994). Abrindo a consciência mundial para o aumento das catástrofes naturais e consequentes perdas associadas, esta estratégia *“representa o primeiro plano para a criação de uma política de redução de desastres com orientações sociais comunitárias”* (Rodrigues, 2010).

Esta estratégia alerta para a importância cada vez maior do trabalho em parceria, e a sua declaração final está dividida em três partes: Princípios, Estratégia e Plano de Ação. Segundo Afra, *“Se pretendermos sintetizar as três ideias chave contidas na Estratégia de Yokohama, elas parecem poder consubstanciar-se na necessidade de Prevenção para*

evitar desgastes desnecessários, na importância do desenvolvimento de sistemas de alerta que permitam uma resposta mais oportuna e adequada e na criação de estruturas que possam mitigar as consequências” (2019, p.48).

No final da Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais, as Nações Unidas criam em 1999 a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*, UNISDR em inglês). É criado um secretariado para coordenar a redução do risco de catástrofes e assegurar a articulação entre as atividades das Nações Unidas e demais Organizações Regionais em torno da redução do risco de catástrofes e promover atividades nos campos socioeconómico e humanitários. Esta organização promove uma maior consciencialização para a redução de desastres, no âmbito do desenvolvimento sustentável e de forma a tornar as comunidades mais resilientes aos riscos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas convoca para 2005 a realização de uma conferência mundial sobre esta temática, para se efetuar uma revisão da estratégia aprovada em Yokohama.

A Segunda Conferência Mundial para a Redução de Desastres Naturais, teria lugar novamente no Japão, desta feita em Kobe, Hyogo, em janeiro de 2005. Desta conferência resultou o *“Enquadramento de Hyogo para a Ação 2005-2015”* e a adoção de um plano de ação, com cinco áreas:

- a) Governação organizacional, legal e política;
- b) Avaliação, gestão, monitorização e alerta precoce de riscos naturais;
- c) Conhecimento científico e educação;
- d) Redução dos fatores de risco;
- e) Prontidão para a resposta e reforço da capacidade de recuperação.

Conforme refere Afra, *“podemos mesmo referir que a prioridade “nacional e local” à Redução do Risco de Desastres (RRD), e não apenas a preparação para lhes responder quando acontecem, foi a mudança mais significativa” (2019, p.49).* Das atividades previstas na primeira prioridade, destacamos a criação e fortalecimento de mecanismos nacionais e locais de redução de risco de desastres, nomeadamente a criação de plataformas multissetoriais. Também a promoção da participação das comunidades, do

trabalho em rede e a adoção de políticas específicas que potenciem a gestão de apoios voluntários e a atribuição de responsabilidades e delegação de autoridade e de recursos.

Surge esta alusão à criação de plataformas, que se pode traduzir num espaço de articulação entre grupos multisectoriais, com o propósito de promover a redução do risco de catástrofes de forma integrada (Rodrigues, 2010). Em 2007, realiza-se em Genebra, Suíça, a primeira reunião da Plataforma Global para a Redução do Risco de Desastres, que se constitui como um fórum útil para os Estados-Membros e outras partes interessadas, partilharem experiências e aprenderem com as boas práticas, e avaliarem os progressos realizados na implementação da Estratégia de Hyogo.

Com a implementação da Estratégia de Hyogo, registam-se alguns progressos na redução do risco de desastres. Acima de tudo, este instrumento revelou-se muito importante no aumento da consciencialização dos países, das instituições e da opinião pública para esta temática. No entanto, entre 2005 e a próxima conferência mundial, as catástrofes continuaram a afetar as populações um pouco por todo o lado, causando perdas humanas e materiais avultadas.

As Nações Unidas realizam em março de 2015, novamente no Japão, em Sendai, Miyagi, a Terceira Conferência Mundial de Redução do Risco de Desastres, onde foi aprovado o *“Enquadramento de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015 – 2030”*. Este documento foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução 63/283, a 3 de junho de 2015 (Assembleia Geral da ONU, 2015). Apresenta no seu preâmbulo uma avaliação do Marco de Ação de Hyogo: lições aprendidas, lacunas identificadas e desafios futuros.

Para atingir os resultados esperados, deverá ser alcançado o seguinte objetivo (Assembleia Geral da ONU, 2015):

(...) Prevenir novos riscos de desastres e reduzir os riscos de desastres existentes, através da implementação medidas económicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e, assim, aumentar a resiliência.

Para atingir este objetivo, foram estabelecidas sete metas globais:

- a) Reduzir substancialmente a mortalidade global por desastres até 2030, com o objetivo de reduzir a média de mortalidade global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015;
- b) Reduzir substancialmente o número de pessoas afetadas em todo o mundo até 2030, com o objetivo de reduzir a média global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015;
- c) Reduzir as perdas económicas diretas por desastres em relação ao produto interno bruto (PIB) global até 2030;
- d) Reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestruturas básicas e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive pelo aumento de sua resiliência até 2030;
- e) Aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020;
- f) Intensificar substancialmente a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais para a implementação deste quadro até 2030;
- g) Aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta precoce para vários perigos e as informações e avaliações sobre o risco de desastres para o povo até 2030.

Um dos princípios norteadores do Marco de Sendai, expresso no seu ponto 19, alínea e), traduz-se que (A/RES/69/283, p.7).

(...) a redução e a gestão do risco de desastres dependem de mecanismos de coordenação intra e intersectoriais, e com as partes interessadas em todos os níveis, exigindo também o empenho integral de todas as instituições públicas de natureza executiva e legislativa no nível nacional e local e uma articulação clara das responsabilidades de cada uma das partes interessadas públicas e privadas, incluindo empresas e universidades, para garantir a comunicação, parceria e complementaridade de funções, bem como responsabilidade e acompanhamento.”

O Marco de Sendai define quatro prioridades de ação, que decorrem da experiência adquirida com o quadro anterior de Hyogo:

- a) Compreensão do risco de desastres;
- b) Fortalecimento da governança do risco de desastres para gestão do risco de desastres;
- c) Investimento na redução do risco de desastres para a resiliência;
- d) Melhoria na preparação para os desastres, afim de providenciar uma resposta eficaz e de reconstruir melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução.

Esta preocupação de promover espaços de coordenação, volta a ser expressa na 2ª prioridade: *“Fortalecimento da governança do risco de desastres para gestão do risco de desastres”*. Na sua alínea g), refere-se a *“importância de estabelecer fóruns de coordenação de governo, composto pelas várias partes interessadas ao nível nacional e local, como plataformas nacionais e locais para a redução do risco de desastres”*. Estas plataformas deverão ser capazes de facilitar e apoiar a cooperação multissetorial ao nível local.

A UNISDR foi rebatizada em 1 de maio de 2019, passando a designar-se de Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, UNDRR em inglês), alinhando a sua sigla com o seu nome e finalidade.

Além do caminho percorrido pela ONU para a redução do risco de catástrofes, o ano 2015 foi palco de três outros momentos que em conjunto com o Marco de Sendai, contribuem para tornar os territórios mais resilientes:

- Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- O Acordo de Paris;
- A Nova Agenda Urbana.

2.3.1.1. Objetivos de desenvolvimento sustentável

Em setembro de 2015, a ONU fixou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma agenda ambiciosa com vista à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento económico, social e ambiental à escala global até 2030, conhecida como Agenda 2030

para o Desenvolvimento Sustentável. Estes 17 objetivos (Figura 3) são consequência dos progressos e lições aprendidas com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, estabelecidos entre 2000 e 2015, e resultam do trabalho conjunto de governos e instituições à escala global (UNRIC, 2004).

Os ODS comportam 17 objetivos e 169 metas a implementar para alcançar um desenvolvimento sustentável até 2030. Esta agenda aplica-se a todos os países, independentemente do seu estágio de desenvolvimento social e económico. Portugal foi um dos países que teve um papel ativo na elaboração e na implementação da Agenda 2030. Em 2017 apresentou, de forma voluntária, um “*Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*”, reforçando o seu compromisso. Em 2022, o relatório da ONU coloca Portugal no número 20 do ranking dos países mais sustentáveis do mundo, num universo de 163 países avaliados (BCSD Portugal, 2023).



Figura 3: Mosaico com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Fonte: ONU, 2023

2.3.1.2. Acordo de Paris

O Acordo de Paris, foi adotado por 196 Partes, na 21ª Conferência das Partes, da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (COP21), em Paris, em dezembro de 2015. Os países comprometem-se a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % até 2030, em comparação com os níveis de 1990.

O Acordo reafirma o objetivo de manter o aumento global da temperatura abaixo dos 2º C, assim como o propósito de prosseguir todos os esforços no sentido de limitar o aumento de temperatura a 1,5ºC (UNFCCC, 1992).

O Acordo de Paris possui um plano de ação para limitar o aquecimento global, com estratégias de longo prazo. O Acordo também visa fortalecer a capacidade de adaptação dos países às mudanças climáticas e promover o financiamento de ações climáticas.

Os principais pontos do Acordo de Paris são os seguintes, segundo a UNFCCC:

- **Objetivos de temperatura:** O Acordo estabelece um objetivo de longo prazo de manter o aumento da temperatura global " *muito abaixo de 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais*" e fazer esforços para limitar o aumento a 1,5 grau Celsius. Esses objetivos visam reduzir os impactos catastróficos das mudanças climáticas;
- **Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contributions*, NDCs em inglês):** Os países signatários comprometem-se a apresentar metas específicas de redução de emissões de gases de efeito estufa, conhecidas como NDCs. Cada país estabelece suas próprias metas com base em suas circunstâncias nacionais e capacidades;
- **Transparência e revisão:** O Acordo estabelece um processo de transparência, revisão e monitoramento para garantir que os países cumpram suas NDCs e relatem regularmente sobre seu progresso. Isso ajuda a criar responsabilidade e incentiva os países a aumentar suas ambições ao longo do tempo;
- **Financiamento climático:** O Acordo de Paris reconhece a necessidade de financiamento adequado para apoiar ações de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos comprometem-se a mobilizar recursos financeiros para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentar os desafios das mudanças climáticas;
- **Adaptação:** O Acordo enfatiza a importância da adaptação às mudanças climáticas, especialmente em países mais vulneráveis. Os países são incentivados a desenvolver estratégias de adaptação e a colaborar para compartilhar conhecimentos e melhores práticas.
- **Mecanismo de mercado:** O Acordo de Paris prevê a criação de um mecanismo de mercado global para facilitar a cooperação entre países na redução de emissões.

Este mecanismo visa promover a eficiência e a equidade na implementação das metas de redução de emissões.

A União Europeia e todos os seus Estados-membros assinaram e ratificaram o Acordo de Paris (Conselho Europeu, 2023). Portugal completou o processo de ratificação em 2016, tendo sido um dos primeiros países da União Europeia a fazê-lo.

2.3.1.3. Nova Agenda Urbana

A Nova Agenda Urbana (*New Urban Agenda*, NUA em inglês) da ONU para o século XXI, adotada na Declaração de Quito, Equador, em outubro de 2016, pelos representantes dos países reunidos na Conferência Habitat III (*United Nation Human Settlement*, UN-Habitat em inglês), renova o compromisso político para uma habitação condigna e o desenvolvimento urbano sustentável. Esta Nova Agenda Urbana sucede à Agenda Habitat II e à Declaração de Istambul de 1996. Apoia os países no processo de transformar as cidades, para se tornarem mais habitáveis, inclusivas, saudáveis, sustentáveis, seguras, organizadas, compactas e resilientes aos fenómenos naturais (UN-NUA, 2016).

A Nova Agenda Urbana contribui para desenvolver ao nível local, o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, incluindo o Objetivo 11. Com a participação de governos regionais e locais, a construção e aprovação deste compromisso permitiu incluir um valor e um conjunto de intenções mais próximas das realidades locais. Conforme referido no acordo, os Estados comprometem-se “*a promover uma maior coordenação e cooperação entre os governos nacionais, subnacionais e locais, nomeadamente por meio de mecanismos de consulta multinível e da definição clara das respetivas competências, ferramentas e recursos de cada nível de governo*”.

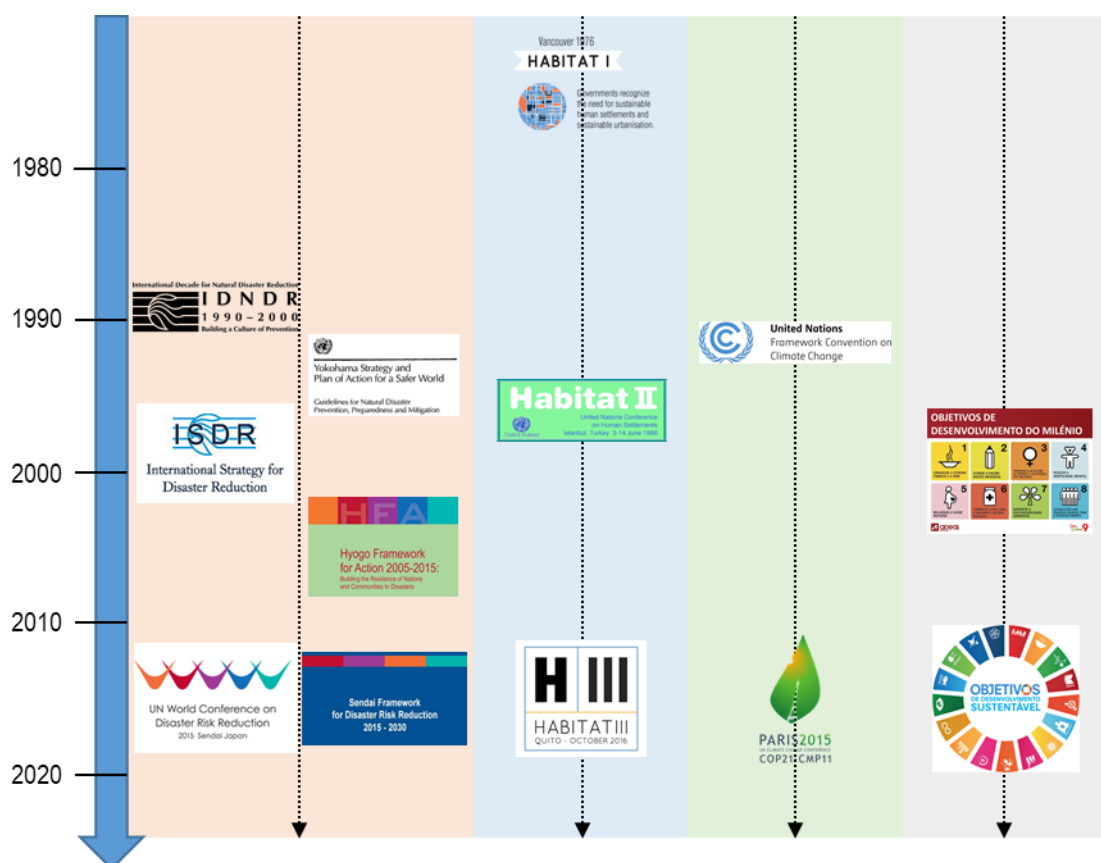


Figura 4: A evolução das estratégias internacionais para a redução de catástrofes
 Fonte: Elaboração do autor, 2023

2.3.2. A estratégia nacional para a redução de catástrofes

Ao aderir às estratégias internacionais para a redução do risco de catástrofes, Portugal designou em 2001, o então Serviço Nacional de Proteção Civil como ponto focal para a Estratégia Internacional para a Redução de Catástrofes. Com a aprovação do Quadro de Hyogo, foi constituída em 2010 a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes, conforme descrito adiante em 2.4.2.

No entanto, apenas em 2017 foram transpostos para o quadro nacional, os compromissos assumidos por Portugal com a estratégia internacional, nomeadamente no atual Quadro de Sendai. Através de uma Resolução do Conselho de Ministro, foi criada a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva (ENPCP), que “se constituiu como um instrumento de orientação estratégica para a administração central e local” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, 2017). Conforme referido no preâmbulo, assume-se como uma

(...) efetiva estratégia nacional para a redução do risco de catástrofes, demonstra o comprometimento nacional com as metas traçadas pelo Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015 -2030, em particular no que respeita à governança para o risco e à capacitação das autoridades locais, enquanto pilares basilares à mudança de paradigma que se pretende fomentar.

A ENPCP de 2017 definiu cinco objetivos estratégicos, alinhados com as prioridades do Quadro de Sendai e com os restantes mecanismos internacionais, nomeadamente o Acordo de Paris, a Agenda de Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana. Os 5 objetivos estratégicos desdobravam-se em 10 áreas prioritárias e 101 objetivos operacionais.

Em 2021, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, que aprova a 2ª versão da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030. Esta nova ENPCP, que assume o nome “Estratégia 2030”, além de acompanhar os compromissos nacionais com os quadros internacionais de redução do risco de catástrofes, mantém o alinhamento com a dimensão preventiva da proteção civil. É dada uma especial relevância às estratégias preventivas, sem, no entanto, descartar o papel reativo do sistema. O patamar municipal assume protagonismo nesta estratégia preventiva, com o objetivo de um maior conhecimento dos riscos e vulnerabilidades do território, que beneficia da proximidade deste às populações. Para aferir o grau de execução dos objetivos estabelecidos, é criado um grupo de coordenação encarregue da execução global da Estratégia 2030, com várias atribuições, das quais destacamos:

- Preparar um plano de financiamento para a estratégia, tendo como meta dezembro de 2021, e com a inclusão de indicadores, metas, estimativa de encargos por entidade e ano, assim como a origem das fontes de financiamento;
- Assegurar a integração da estratégia com outras iniciativas e instrumentos;
- Promover a articulação entre os vários níveis territoriais;
- Acompanhar a implementação das medidas, assim como elaborar relatórios anuais de execução e avaliação.

A Estratégia 2030 manteve os 5 objetivos estratégicos, que se desdobram em 10 áreas prioritárias, mas os objetivos operacionais passaram para 136, mais 35 que a ENPCP anterior.

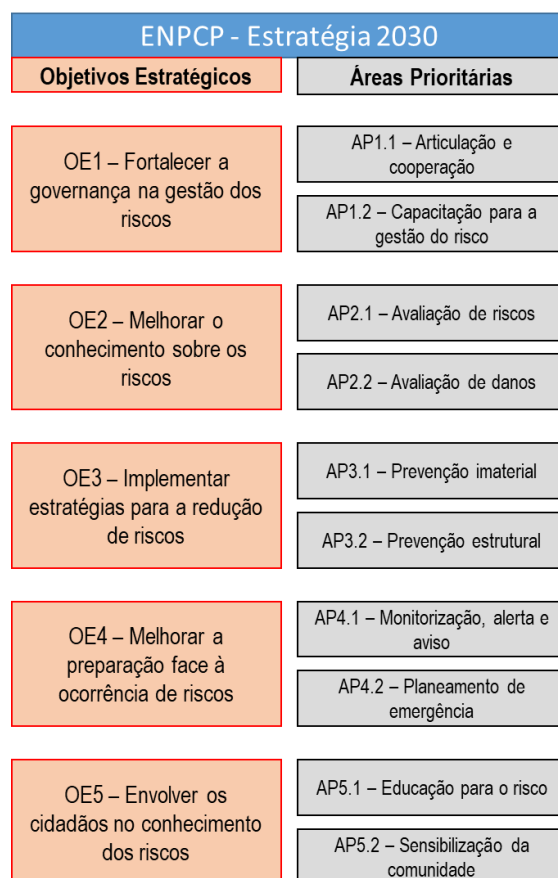


Figura 5: Objetivos estratégicos e áreas prioritárias da Estratégia 2030
Fonte: ENPCP, 2021

2.4. As Cidades Resilientes

2.4.1. Estratégia da UNISDR para as Cidades Resilientes

O programa “*Construindo Cidades Resilientes*” foi lançado em 2010 pela ONU, como parte da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR, em inglês). Centrada nos governos locais e nos seus agentes, esta campanha tem mobilizado desde essa altura, diversas cidades/municípios de todo o mundo. Promove uma abordagem global que visa aumentar a resiliência das cidades em relação aos desastres naturais e humanos, promovendo o desenvolvimento sustentável e a redução de riscos.

A campanha das Cidades Resilientes foi formulada como um guia para auxiliar as cidades a enfrentar e a adaptarem-se a esses desafios, com foco na prevenção, mitigação e resposta a desastres. As cidades não devem apenas conhecer e planejar a redução dos riscos a que estão sujeitas. Devem também investir na construção resiliência. A resiliência permite que os sistemas, comunidades e serviços envolvidos respondam melhor às crises que terão de enfrentar, recuperando de forma mais rápida e melhor. A abordagem destaca a necessidade de envolver todas as partes interessadas, desde os governos locais e nacionais até a sociedade civil e ao setor privado, para colaborar na construção de cidades mais seguras e resilientes.

Os objetivos da campanha da ONU, no período 2010/2020, poderiam ser alcançados pelas cidades a partir da implementação dos 10 passos essenciais, identificados na figura seguinte (UNISDR, 2012):

1. Organizar para resiliência a catástrofes;
2. Identificar, compreender e usar cenários de riscos atuais e futuros;
3. Fortalecer a capacidade financeira para resiliência
4. Prosseguir com o design e desenvolvimento urbano resiliente;
5. Proteger as zonas naturais para melhorar as funções protetoras oferecidas pelos ecossistemas naturais;
6. Fortalecer a capacidade institucional para a resiliência;
7. Compreender e fortalecer a capacidade social para a resiliência;
8. Aumentar a resiliência das infraestruturas;
9. Garantir a preparação e a resposta eficaz a catástrofes;
10. Acelerar a recuperação e reconstruir melhor.



Figura 6: 10 Princípios para construir cidades resilientes

Fonte: UNISDR, 2017

Desde a sua criação, a campanha fornece diversas ferramentas às cidades aderentes, nomeadamente guias para os governos locais, modelos de governança, plataforma web para partilha de conhecimento, programas e métodos de treino, assim como ferramentas de autoavaliação. Durante a década 2010/2020, mais de 4350 cidades em todo o mundo aderiram à campanha (UNDRR, 2023).

Em outubro de 2020, foi lançada a nova campanha MCR2030, para o período entre 01 de janeiro de 2021 e o final de 2030. A campanha MCR2030 compreende três objetivos estratégicos e três objetivos transversais:

Objetivos estratégicos:

1. Melhorar a **compreensão das cidades sobre o risco** e garantir seu compromisso com a redução do risco de desastres locais e resiliência;
2. Fortalecer a capacidade das cidades em **desenvolver estratégias/planos locais para aumentar a resiliência**;
3. Apoiar as cidades na **implementação de estratégias/planos locais** para aumentar a resiliência.

Objetivos transversais:

- Fortalecimento das **ligações verticais** do governo local com os governos nacionais e associações nacionais de governos locais;

- Fortalecimento das **ligações horizontais** entre os parceiros locais para garantir a sustentabilidade;
- **Interconexões entre cidades** para aprender e compartilhar.

A Campanha MCR2030 incita a uma abordagem sistêmica e integrada na redução de riscos, com vista a um desenvolvimento sustentável e resiliente. De destacar algumas das abordagens referidas no seu guia (UNDRR, 2023):

- Cada cidade é única e a jornada para alcançar a resiliência depende do estágio em que essa cidade se encontra, e na velocidade que os seus governos colocarem no processo;
- As redes de cidades e a troca de experiências entre elas, ajuda e acelera o processo;
- A estratégia para a redução de riscos não pode ser independente da estratégia para a resiliência, e de outras campanhas, como o combate às alterações climáticas e a sustentabilidade;
- As cidades necessitam de conhecimento e ferramentas nas diferentes etapas do processo;
- O financiamento é um dos principais obstáculos para a construção da resiliência;
- A experiência das cidades que se encontram em estágios mais avançados, são a melhor fonte de conhecimento para quem está em processos mais atrasados;
- A ligação vertical entre governos locais e nacionais é essencial e contribui fortemente para o processo, nomeadamente no apoio técnico e orçamental dos governos nacionais;
- A inclusão do setor privado é de extrema importância.

Com base numa autoavaliação efetuada pelas cidades, o resultado obtido integra-se numa das três etapas da jornada para a resiliência (Figura 7):

- Etapa A – Cidades entendem melhor;

- Etapa B – Cidades planeiam melhor;
- Etapa C – Cidades implementam melhor.

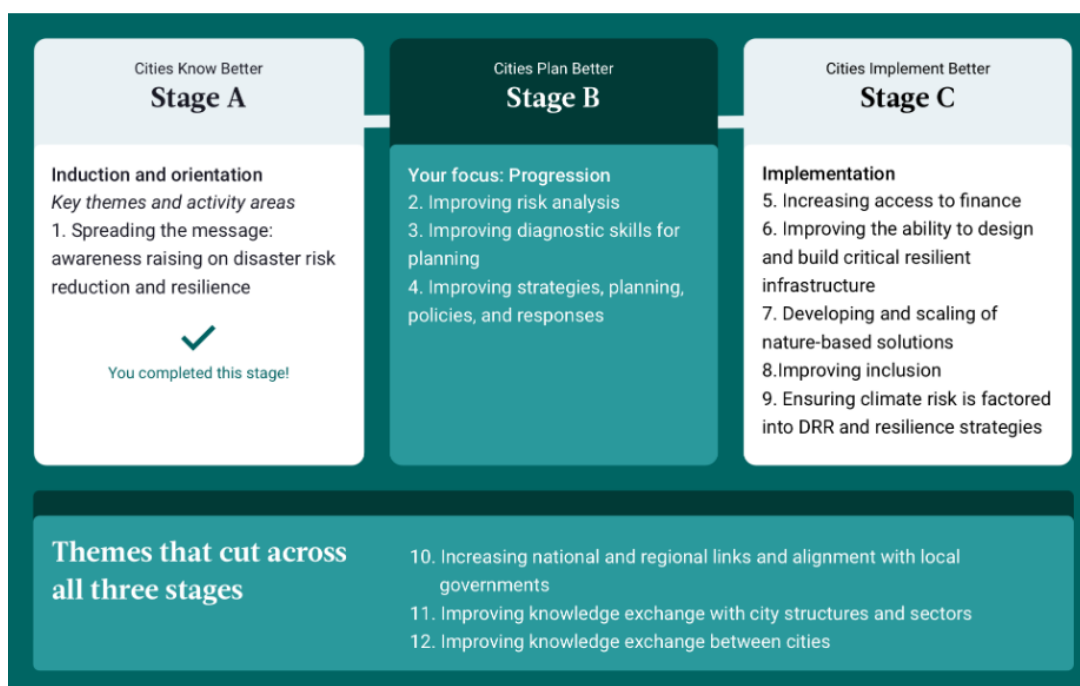


Figura 7: Etapas para a resiliência na MCR2030
Fonte: UNDRR, 2023

No entanto, o processo é flexível e dinâmico, e com base no caminho percorrido e nas metas que vão alcançando, as cidades mudam de etapa até alcançar a Etapa C. A MCR2030 disponibiliza um vasto conjunto de ferramentas e programas que ajudam na progressão. As cidades certificadas com a norma internacional ISO37123 - *Sustainable cities and communities - Indicators for resilient cities*, entram automaticamente na Etapa C.

2.4.2. A campanha das Cidades Resilientes em Portugal

A campanha das Cidades Resilientes em Portugal teve início em 2010, com a adesão dos municípios de Lisboa e da Amadora. Nos primeiros anos da campanha no território nacional, a adesão foi pouco significativa. Em 2017, registou-se uma adesão em massa dos municípios do Algarve, com a adesão dos 16 municípios que compõem esta região e a adesão da própria região.

Dois anos depois, em 2019, verificou-se uma nossa adesão significativa, com a entrada de mais nove municípios. Tinham até final de 2020 aderido à campanha *“Making Cities Resilient: ‘My city is getting ready!’*”, 36 municípios portugueses. Nos últimos três anos da campanha, entre 2017 e 2019, antes da pandemia da Covid-19, verificou-se a maioria das adesões, conforme se pode verificar na Figura 8.



Figura 8: Adesão à campanha “Making Cities Resilient” em Portugal entre 2010 e 2020

Fonte: PNRRRC, 2021

No patamar nacional, Portugal constituiu formalmente em 2010 a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes (PNRRRC). Esta plataforma foi operacionalizada através da criação de uma subcomissão, inserida na Comissão Nacional de Proteção Civil. Coordenada à época pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, esta subcomissão tinha como objetivo implementar o plano de atividades da PNRRRC, assim como propor a realização de ações e linhas orientadores para a década 2005-2015, no Quadro de Ação de Hyogo.

Após a realização da 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a redução do risco de catástrofes, que adotou o Marco de Sendai 2015-2030, esta plataforma continuou o seu trabalho para a prossecução das prioridades e objetivos definidos nesse quadro. A subcomissão é constituída pelas seguintes entidades: Agência Portuguesa do Ambiente, Alto Comissariado para as Migrações, Associação Insular de Geografia, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais, Associação Portuguesa de Seguradores, Autoridade Nacional de

Emergência e Proteção Civil, Caixa Geral de Depósitos, Câmara Municipal da Amadora, Câmara Municipal de Cascais, Câmara Municipal do Funchal, Câmara Municipal de Lisboa, Câmara Municipal de Setúbal, Câmara Municipal de Torres Vedras, Câmara Municipal de Odivelas, Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, Direção-Geral do Património Cultural, Direção-Geral da Autoridade Marítima, Direção-Geral das Atividades Económicas, Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares, Direção-Geral da Saúde, Direção-Geral do Território, EDP, EPAL, E-REDES, Estado-Maior General das Forças Armadas, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Galp Energia, Guarda Nacional Republicana, Infraestruturas de Portugal, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Nacional de Emergência Médica, Instituto Nacional para a Reabilitação, Instituto Português do Mar e Atmosfera, Instituto Superior Técnico, Liga dos Bombeiros Portugueses, NOS, Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Engenheiros, Ordem Engenheiros Técnicos, Polícia de Segurança Pública, Serviço Regional de Proteção Civil da Madeira, Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, Sistema de Segurança Interna e a SONAE (ANEPC, 2023).

Em 2021, a campanha sofreu uma alteração, com um novo formato “*Making Cities Resilient 2030*” ou MCR2030. Esta nova campanha pretende garantir que as cidades se tornem inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis até 2030, conforme previsto no objetivo 11 dos ODS, e alinhado com a Quadro de Sendai, a Nova Agenda Urbana e o Acordo de Paris.

Todas as entidades que estavam na campanha anterior “*Making Cities Resilient: ‘My city is getting ready!’*”, tiveram de renovar a adesão, incluindo os municípios portugueses.

2.4.3. A implementação da campanha atual

No quadro da MCR2023, aderiram até 15 de novembro de 2023, 57 cidades portuguesas, com a primeira cidade a aderir a 4 de março de 2021 a última a 15 de novembro. Portugal é o país da região da Europa e Ásia Central com o maior número de cidades aderentes, e a único com uma região, o Algarve. Representa um total de 4.538.255 de pessoas residentes nestes municípios portugueses (UNDRR, 2023).

Tendo em conta que entre 2020 e 2022 os municípios, nomeadamente através dos seus serviços municipais de proteção civil, estiveram fortemente empenhados no combate à pandemia da Covid-19, nos dois primeiros anos pós-pandemia, o número de adesões foi bastante elevado. Se na primeira década da campanha, entre 2010 e 2020, aderiram 36 cidades portuguesas, nos três primeiros anos desta nova fase MCR2030 já são 57 cidades, o que demonstra a importância que os municípios estão a atribuir à redução do risco de catástrofes e à resiliência.

Além do número de municípios inscritos, Portugal apresenta dois *resilient hub* (centros de resiliência) reconhecidos pelo UNDRR, Amadora e Matosinhos. Os *hubs* de resiliência, além de se encontrarem num estágio elevado e comprovado de implementação das estratégias de resiliência e ação climática, o seu modelo de governança deve envolver vários atores locais e comprometerem-se a (UNDRR, 2023):

- Demonstrar boas práticas e abordagens inovadoras em resiliência e ação climática;
- Financiar com êxito pelo menos uma iniciativa decorrente do roteiro para a resiliência;
- Demonstrar capacidade de gerar, usar e/ou disseminar ferramentas de redução do risco de catástrofes e resiliência climática;
- Promover intercâmbios de conhecimento entre cidades e entre pares;
- Estar empenhado em apoiar outros governos locais da campanha MCR2030.

Em dezembro de 2022, no âmbito da cadeira de Metodologias de Investigação do 2º ano do Mestrado de Riscos e Proteção Civil no ISEC Lisboa, foi elaborado um questionário aos 40 municípios portugueses que tinham aderido à campanha MCR2030 à data. O questionário tinha como objetivo avaliar o grau de implementação das PLRRC no âmbito da campanha MCR2030.

Verificou-se que algumas das cidades que estiveram na campanha anterior até 2020, ainda não tinha renovado a sua adesão até essa data, nomeadamente quatro municípios do Algarve e cinco do restante país.

Responderam ao inquérito realizado trinta municípios e a região do Algarve, no total de 31 respostas validadas. Conforme se pode verificar no gráfico seguinte (Figura

9), a distribuição das respostas por região foi mais elevada no Algarve e em Lisboa e Vale do Tejo.

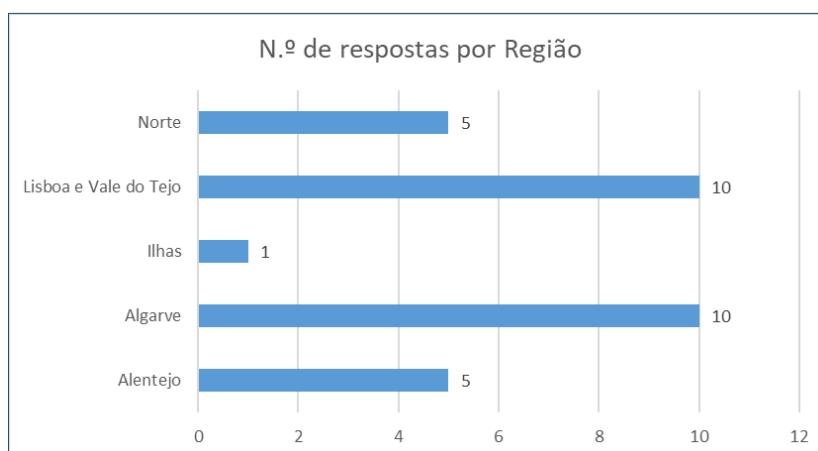


Figura 9: Distribuição dos municípios portugueses aderentes à campanha MCR2030 por região
Fonte: Elaboração do autor, 2023

O principal objetivo do questionário foi tentar perceber o grau de implementação de PLRRC nos municípios portugueses. Das 31 respostas obtidas, apenas 4 referiram que tinham implementada no município uma plataforma local de redução do risco de catástrofes (Figura 10).



Figura 10: Municípios que referiram ter implementado uma PLRRC
Fonte: Elaboração do autor, 2023

Foi questionado a quem respondeu ter implementada uma PLRRC, quais as entidades que integravam essa plataforma, de entre um conjunto de possíveis parceiros. Foram dadas as seguintes opções de resposta, que posteriormente foram selecionadas, conforme se verifica na Figura 11:

- Representantes de todas as entidades presentes na Comissão Municipal de Proteção Civil;
- Elementos da equipa ou estrutura municipal de gestão da campanha;
- Representantes de Universidades e Politécnicos;
- Representantes do ensino secundário;
- Representantes de entidades do sector dos transportes e comunicações;
- Representantes de entidades e empresas do setor público e privado;
- Representantes de entidades do sector social;
- Representantes de outras entidades e serviços, implantados no município, cujas atividades e áreas funcionais possam contribuir nesta área.

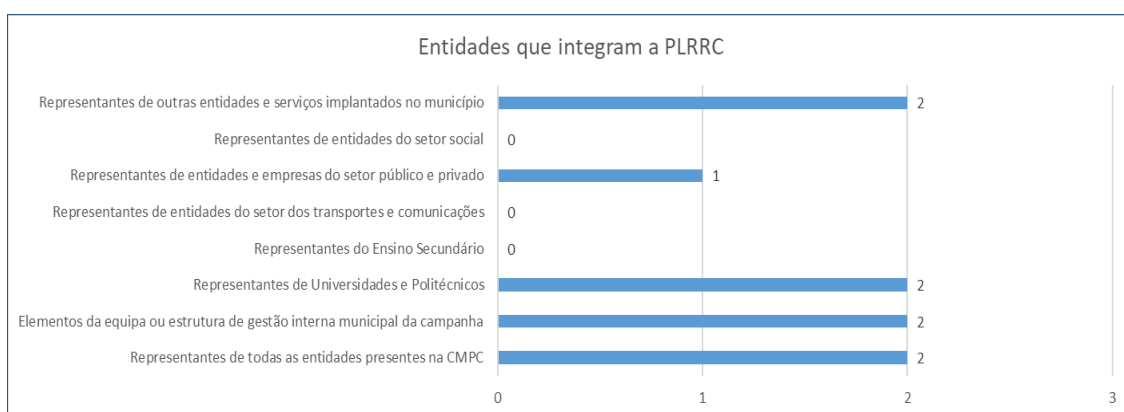


Figura 11: Entidades que integravam a PLRRC
Fonte: Elaboração do autor, 2023

De modo a aferir assim o tipo de governança que está implementado no município, não só ao nível do grau de implementação da campanha MCR2030, mas também do modelo de PLRRC implementado, foram efetuadas outras questões aos municípios.

Para verificar o tempo de adesão à campanha, quer na atual MCR2030, quer na anterior *“Making Cities Resilient: My city is getting ready”*, foi questionado há quanto tempo o município tinha aderido. Conforme se pode verificar na Figura 12, a maioria das adesões são anteriores a 2020, o que permite aferir o grau de maturidade de implementação da campanha.

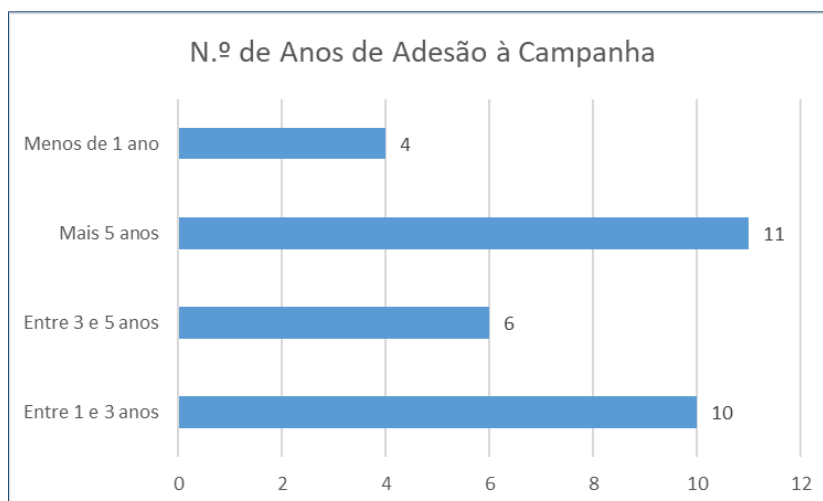


Figura 12: N.º de anos de adesão à campanha das “Cidades Resilientes”
 Fonte: Elaboração do autor, 2023

Relativamente ao tipo de governança, pretendeu-se verificar o modelo de funcionamento interno na própria autarquia, assim como o modelo de envolvimento com os vários stakeholders². A primeira questão foi identificar o ponto focal³ do município na campanha. Apenas dois municípios da região do Alentejo responderam ser outro serviço que não o SMPC o ponto focal da campanha MCR2030 (Figura 13).

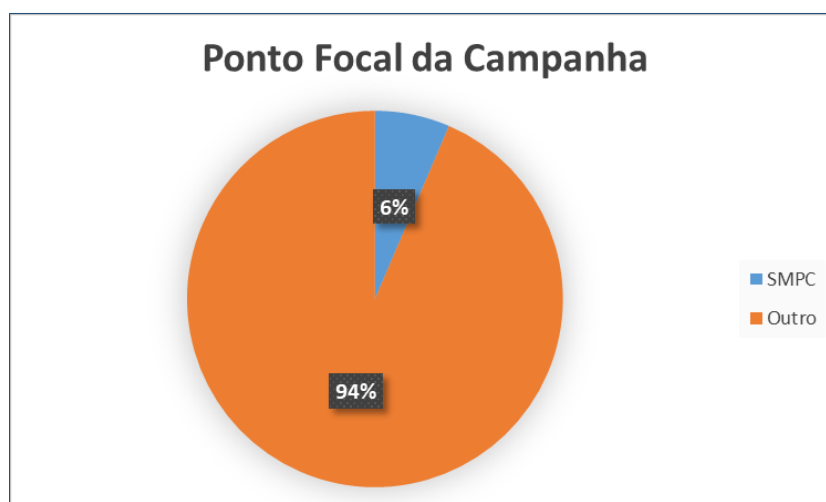


Figura 13: Identificação do ponto focal da campanha MCR2030
 Fonte: Elaboração do autor, 2023

² “partes interessadas” do inglês

³ Pontos focais são os responsáveis pela articulação entre a entidade e a campanha MCR2030

A segunda questão relativamente ao modelo de governança do município relativamente à campanha MCR2030, foi saber se tinha sido criada formalmente na autarquia uma estrutura ou equipa interna de gestão da campanha, ao nível da câmara municipal. Neste caso, verificou-se que seis municípios já sentiram a necessidade de criar este tipo de estrutura, envolvendo outros serviços e não concentrar a gestão unicamente nos serviços de proteção civil (Figura 14).

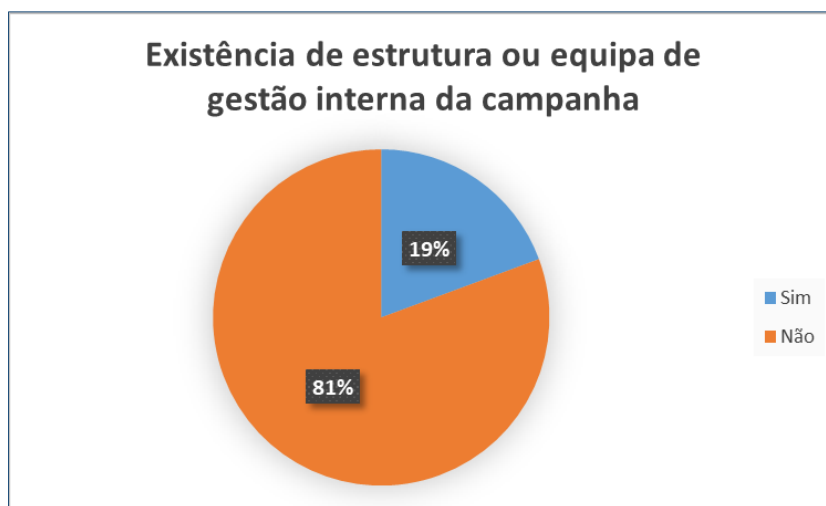


Figura 14: Existência de estrutura ou equipa interna no município para gestão da campanha
Fonte: Elaboração do autor, 2023

Ao nível da governação municipal da gestão do risco de desastres, é importante garantir a participação dos vários *stakeholders* que podem contribuir para a solução, incluindo os vários agentes de proteção civil, entidades públicas, setor privado (ex. empresas), grupos organizados da sociedade civil (ex. associações) e os próprios cidadãos. A eficácia da governação local é verificada através de várias dimensões, incluindo a coordenação entre estes vários atores (Tavares, et al., 2018). Ao nível nacional, Portugal constituiu-o no âmbito da Comissão Nacional de Proteção Civil, uma subcomissão para implementar a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes, conforme referido no ponto anterior. Importava verificar se ao nível local, os municípios tinham optado por constituir também uma subcomissão que permitisse a articulação e coordenação local dos vários parceiros da resiliência. Conforme se pode verificar na Figura 15, apenas dois dos municípios referiram ter constituído uma subcomissão da Comissão Municipal de Proteção Civil, para gestão da campanha.

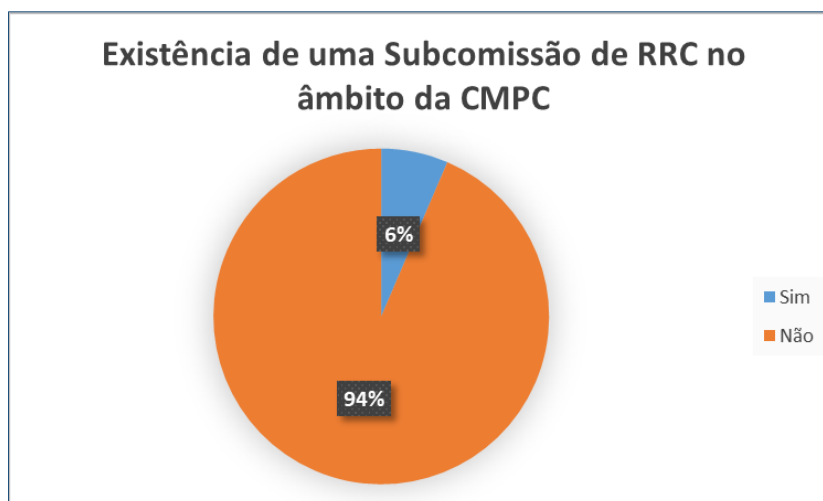


Figura 15: Existência de uma Subcomissão de RRC no âmbito da CMPC
Fonte: Elaboração do autor, 2023

A maioria dos municípios apenas aderiu à campanha MCR2030, não tendo ainda implementado uma PLRRC e/ou modelos de governação e gestão local da campanha, que permita a articulação e o envolvimento dos vários *stakeholders* locais.

2.4.4. A construção de Plataformas Locais de Redução do Risco de Catástrofe

A construção de plataformas para a redução do risco de catástrofes assume um papel preponderante na partilha de responsabilidade entre os órgãos de poder, nacional ou local, e os setores público, privado e social, assim como o cidadão e a comunidade. Fortalecer a governança na gestão dos riscos e na construção da resiliência dos territórios, de forma a obter uma visão coordenada e plurisectorial, envolvendo todas as partes. Portugal, ao nível central, promoveu a criação da Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes em 2010.

De modo a fomentar a criação de plataformas locais, a ANEPC publicou em 2020 o Caderno Técnico PROCIV n.º 27 – Guia de Orientação para a constituição de Plataformas Locais para a Redução do Risco de Catástrofes. Pretendeu-se com este guia apoiar a constituição e o fortalecimento de PLRRC capazes de apoiar a plataforma nacional na concretização das prioridades do Quadro de Sendai 2015-2030.

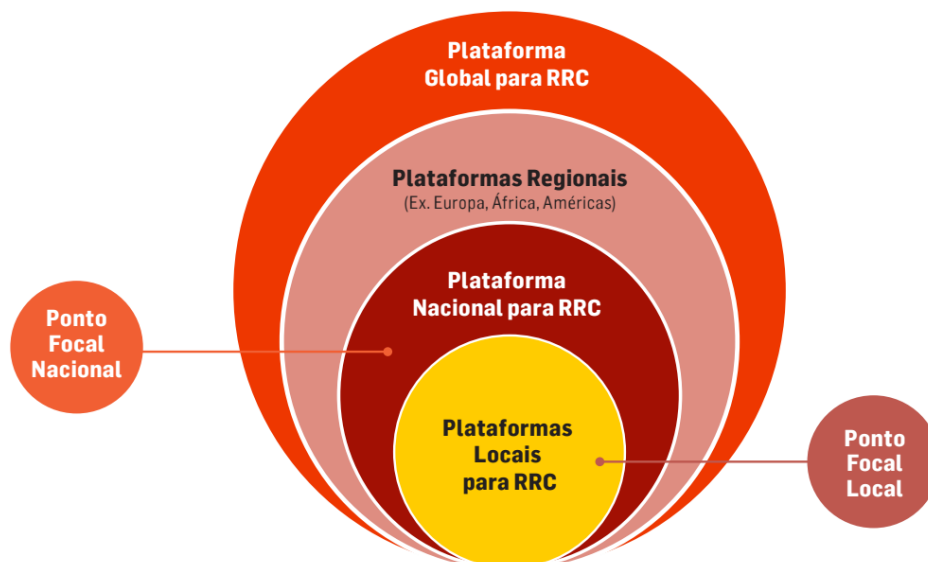


Figura 16: Relação entre plataformas e respectivos pontos focais
Fonte: ANEPC, Caderno Técnico PROCIV 27, 2020

O guia apresenta informações conceituais básicas, com referências e orientações, com o objetivo de orientar os municípios na construção de PLRRC. As necessidades para a construção de PLRRC apresentadas no guia são (ANEPC, 2020):

- Melhorar a coordenação de esforços para prevenir acidentes graves ou catástrofes;
- Facilitar a aproximação e cooperação entre os intervenientes na redução do risco de catástrofes com outros órgãos relevantes nos diferentes níveis de governação local;
- Criar atividades coordenadas de redução do risco de catástrofes com valor acrescentado para as populações e todos os intervenientes envolvidos na sua constituição;
- Obter um conhecimento mais aprofundado dos outros atores envolvidos no domínio da redução do risco de catástrofes;
- Potenciar a utilização de recursos, de forma mais produtiva e coordenada;
- Fortalecer o envolvimento de múltiplas partes interessadas;
- Obter capacidade de influenciar os decisores políticos de alto nível nas matérias relacionadas com a redução do risco de catástrofes;
- Criar um espaço de cooperação com entidades de cariz académico, científico e tecnológico.

O Caderno Técnico PROCIV 27 caracteriza as PLRRC como um “*mecanismo ou um comité de coordenação de várias partes interessadas*”. Pretende contribuir para a estratégia local de redução do risco de catástrofes, integrando outros programas e iniciativas, e promovendo ações concertadas entre eles. Devem constituir-se como centros de convergência de políticas de gestão integrada de riscos e de promoção da resiliência. Enquanto estrutura, deverá potenciar e alocar os recursos existentes, que tendem a ser escassos, de forma mais eficiente.

De referir que o guia alerta que as PLRRC devem servir para uma coordenação mais efetivas das estruturas existentes, como a Comissão Municipal de Proteção Civil, e não ser mais uma estrutura para adicionar às já muitas existentes. Alias, esse é um dos motivos referidos pelos elementos que integraram o *focus group*, e que condicionou a não criação de PLRRC nos municípios.

O mesmo guia identifica características que as PLRRC devem possuir, nomeadamente:

- Um modelo de gestão de riscos;
- Deve manter uma atividade regular e produtiva;
- Possuir uma liderança bem definida, com estrutura forte e competente, reconhecida pelo poder político;
- Diversidade de entidades participantes, com os membros comprometidos;
- Forte orientação para a partilha de conhecimentos, com incentivo à cooperação e confiança;
- Apresentar uma estrutura flexível, adequada à realidade do município.

A constituição de PLRRC implica constituir parcerias entre as várias partes interessadas. As parcerias deverão ser desde logo estabelecidas internamente no próprio município. A educação, o ambiente, o ordenamento do território, a gestão urbanística, a saúde e os serviços sociais, são apenas algumas das áreas das câmaras municipais que, além dos serviços de proteção civil, trabalham diariamente para um território mais resiliente. No entanto, sem uma articulação forte, o trabalho desenvolvido por cada parte pode não estar articulado e não ter o alcance que se for feito em rede pode ter. Todas as restantes entidades públicas e privadas devem

contribuir para o processo. O Guia disponibiliza algumas ferramentas de apoio à criação de parcerias.

São várias as áreas de trabalho que PLRRC podem desenvolver, e que o guia identifica no seu capítulo 6:

- Melhorar a colaboração e a coordenação de múltiplas partes interessadas, através da adoção de um processo consultivo e participativo;
- Estabelecer uma estratégia local para a redução do risco de catástrofes;
- Envolver as comunidades locais;
- Promover a cooperação e garantir uma preparação para a resposta e recuperação às catástrofes, através da mobilização eficaz de recursos;
- Avaliar o progresso, através da utilização dos indicadores constantes na ferramenta de autoavaliação da UNDRR;
- Melhorar o planeamento e ordenamento do território;
- Oportunidade para uma “abordagem mais holística”

É dada uma especial importância à coordenação da PLRRC, com a definição do ponto focal, enquanto ligação à plataforma nacional e coordenador da plataforma local e com a responsabilidade de implementação da estratégia de redução do risco de catástrofes.

São apresentados dois exemplos de configurações da PLRRC, assim como dois exemplos de plataformas regionais.

O primeiro modelo de PLRRC, conforme se pode verificar na Figura 17, usa a Comissão Municipal de Proteção Civil como Plataforma Local, determinando a criação de uma Subcomissão, adaptado do modelo da Plataforma Nacional portuguesa. Utiliza o órgão existente, a CMPC, que é enriquecido com a criação de uma subcomissão permanente dedicada à redução do risco de catástrofes e à resiliência.

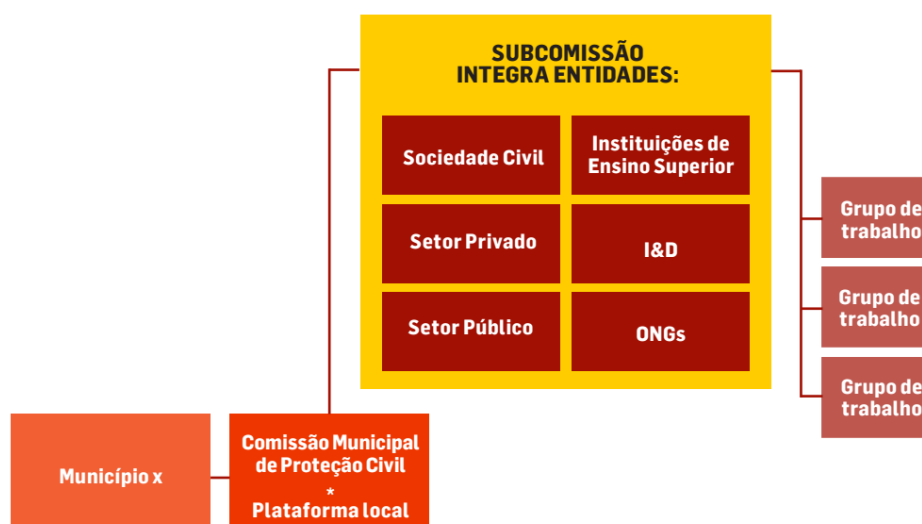


Figura 17: Modelo que usa a CMPC como plataforma local
 Fonte: ANEPC, Caderno Técnico PROCIV 27, 2020

O segundo exemplo proposto usa como referência o modelo britânico do *Greater Manchester Resilience Forum*, criando um organismo novo dedicado a este tema. O *Greater Manchester Resilience Forum* (Fórum de Resiliência da Grande Manchester) é uma organização que reúne várias agências e autoridades locais na região de Manchester, no Reino Unido. Este fórum foi estabelecido para coordenar a preparação e a resposta a situações de emergência e crises. Desempenha um papel fundamental na coordenação de esforços para lidar com uma variedade de situações, como desastres naturais, incidentes industriais, ataques terroristas, pandemias e outras emergências. O seu objetivo principal é garantir uma resposta coordenada e eficaz a situações de emergência, minimizando danos, protegendo vidas e propriedades, e promovendo a recuperação rápida da comunidade afetada (GMCA, 2023). A sua gestão é garantida através de uma estrutura colaborativa que envolve várias agências, autoridades locais e partes interessadas. Essa abordagem colaborativa e multidisciplinar é fundamental para a sua gestão eficaz, permitindo uma resposta coordenada e abrangente a uma variedade de situações de emergência (Figura 18).



Figura 18: Modelo de PLRRC estabelecendo um Fórum Local de Resiliência, adaptado do *Greater Manchester Resilience Forum*

Fonte: ANEPC, Caderno Técnico PROCIV 27, 2020

Mesmo com esta ferramenta disponibilizada pela ANEPC aos municípios, verifica-se que não foi suficiente para que fossem criadas PLRRC, nomeadamente nos municípios que já aderiram há mais anos à campanha das Cidades Resilientes.

A necessidade de criar plataformas com vários atores ao nível local, permite reunir conhecimento e recursos para construção da resiliência. Enfrentar desafios como a melhoria da governação local, a falta de informação, de meios e de recursos, assim como a falta de consciência da comunidade, exige a construção de plataformas locais para redução do risco de catástrofes (Djalante, et al., 2021). Deverá ser aproveitado o conhecimento académico e desenvolvidos planos de ação através de uma abordagem inclusiva. As universidades e outras instituições académicas presentes nos territórios, podem desempenhar um papel importante na construção das PLRRC, conforme referido no estudo de Gaillard e Mercer (citado em Djalante, et al., 2021). A plataforma permite uma abordagem científica, participativa e institucionalizada, para construção de resiliência, através de uma ligação entre a ciência e a política a nível local.

2.5. A Proteção Civil

2.5.1. A proteção civil em Portugal

Até aos anos 80, a proteção civil em Portugal não possuía uma estrutura organizada, era composta por um conjunto de entidades com funções específicas. Nessa época, a resposta a situações de emergência era assegurada principalmente pelos bombeiros, essencialmente voluntários, que funcionavam de forma isolada e sem uma coordenação centralizada. Esses corpos de bombeiros voluntários possuíam poucos recursos e infraestruturas, e enfrentavam dificuldades de formação e treino adequados para o desempenho das suas funções. A Legião Portuguesa foi a primeira instituição de defesa civil, criada a 30 de setembro de 1936, durante o Estado Novo (Decreto-Lei n.º 27:058). Durante a 2ª Guerra Mundial, é criada a Defesa Civil do Território no âmbito da Legião Portuguesa (Decreto-Lei n.º 31:956).

Após o 25 de abril de 1974, com a extinção da Legião Portuguesa e da organização nacional da Defesa Civil do Território, foi criado em 1975 o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), determinando a uma comissão instaladora, a sua estruturação e implementação (Decreto-Lei n.º 78/75). A lei orgânica deste serviço foi publicada em 1980, através do Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro (Decreto-Lei n.º 510/80). No seu preâmbulo, este diploma refere a separação que deve ser feita entre serviço e a função de proteção civil, referindo *“Entendeu-se à partida fazer distinção entre a função protecção civil e Serviço Nacional de Protecção Civil”*. Refere ainda, que *“A função, pode dizer-se, é uma actividade multidisciplinar e plurisectorial que diz respeito a todas as estruturas da sociedade, responsabilizando cada um e todos os cidadãos.”* (Decreto-Lei n.º 510/80). Não existindo ainda uma lei de bases de proteção civil, não deixa de ser interessante que se tenha separado à partida a função de proteção civil de serviço de proteção civil. O SNPC tinha como objetivo *“preparar as medidas de protecção, limitar os riscos e minimizar os prejuízos que impedem sobre a população civil nacional, causados por catástrofes naturais ou emergências imputáveis à guerra, ou por tudo o que represente ameaça ou destruição dos bens públicos ou privados e recursos naturais”*. Segundo António Amaro (2018, p. 143), o SNPC apresentava *“[...] uma orientação mais clara para a protecção contra acidentes e catástrofes naturais, fruto da diminuição do*

perigo militar sobre o território português”. Em 1987, começa a funcionar junto do SNPC a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF), vocacionada para a proteção e preservação das florestas. Surgem também as comissões especializadas de fogos florestais de âmbito municipal e distrital (Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/87).

Em 1979, foi criado o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), no âmbito do Ministério da Administração Interna *“com atribuições de orientar e coordenar as atividades e serviços de socorro exercidos pelos corpos de bombeiros e assegurar a sua articulação, em caso de emergência, com o Serviço Nacional de Proteção Civil”* (Lei n.º 10/79). O objetivo da criação deste serviço foi melhorar a organização e a eficácia da intervenção dos corpos de bombeiros voluntários em todo o território nacional.

Em 1991 é publicada a Lei de Bases de Proteção Civil (Lei n.º 113/91), definindo o conceito de proteção civil, assim como a estrutura, serviços e agentes de proteção civil. É estabelecido o enquadramento, a coordenação, a direção e execução da política de proteção civil. É prevista a ativação e definido o funcionamento dos centros de operações de proteção civil, sempre que sejam desencadeadas operações de proteção civil, de acordo com os planos de emergência previamente elaborados.

Em março de 2003, surge o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), que resulta da fusão do SNB e do SNPC (Decreto-Lei n.º 49/2003). Este novo serviço, conforme referido no preâmbulo deste diploma, resultou da evolução e experiência dos serviços anteriores, e também por *“não raro enfrentaram obstáculos de articulação, que dificultaram ou impediram o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais.”*

Após os enormes incêndios florestais ocorridos nos anos de 2003 e 2005, em 2006 regista-se uma reforma do sistema de proteção civil. É publicada uma nova Lei de Bases de Proteção Civil (Lei n.º 27/2006), que regula a atividade de proteção civil, e embora já tenha sido alvo de três alterações, se mantém atual. Apesar de ser alvo de referência na nova Lei de Bases de Proteção Civil e na Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 203/2006), em 2007 é publicada a lei orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), que veio substituir o SNBPC (Decreto-Lei n.º 75/2007). A ANPC tem por missão *“planear, coordenar e executar a política de proteção*

civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros”.

Em 2006, é criado o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), definido como *“o conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural 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.”* (Decreto-Lei n.º 134/2006). Este sistema esclarece o princípio da unidade de comando, que abrange as vertentes da coordenação institucional e do comando operacional.

No final do ano 2007 é publicada a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, que *“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”* (Lei n.º 65/2007).

A Lei de Bases de Proteção Civil (Lei n.º 27/2006) sofre a segunda alteração através da Lei n.º 80/2015, de 03 de agosto, prevendo desde logo a figura do Coordenador Municipal de Proteção Civil, que só viria a ter expressão em 2019 (Lei n.º 80/2015).

Em 2019, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) sucede à ANPC (Decreto-Lei n.º 45/2019), integrando o planeamento civil de emergência, de modo a *“assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra”*.

Também no mesmo dia em 2019, é publicado o Decreto-lei n.º 44/2019, de 1 de abril, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil. Conforme referido no seu preâmbulo, este diploma procede a um *“reforço do sistema de protecção civil no âmbito das autarquias locais é concretizado através da descentralização de competências, pela consolidação dos serviços municipais de protecção civil, melhorando os níveis de coordenação operacional à escala concelhia, com um enfoque significativo no patamar local da protecção civil”* (Decreto-Lei n.º 44/2019).

A reestruturação efetuada, quer na ANEPC, quer ao nível da proteção civil municipal, quer na alteração da organização territorial, que passou do nível distrital para os níveis regional e sub-regional, implicou a necessidade de alterar significativamente o SIOPS,

implicando revogar o Decreto-Lei n.º 134/2006 e publicar um novo diploma (Decreto-Lei n.º 90-A/2022).

No entanto, a Lei de Bases de Proteção Civil em vigor, atualizada em 2015, ainda não foi adequada às mudanças efetuadas nos últimos anos, encontrando-se desajustada à realidade atual do sistema.

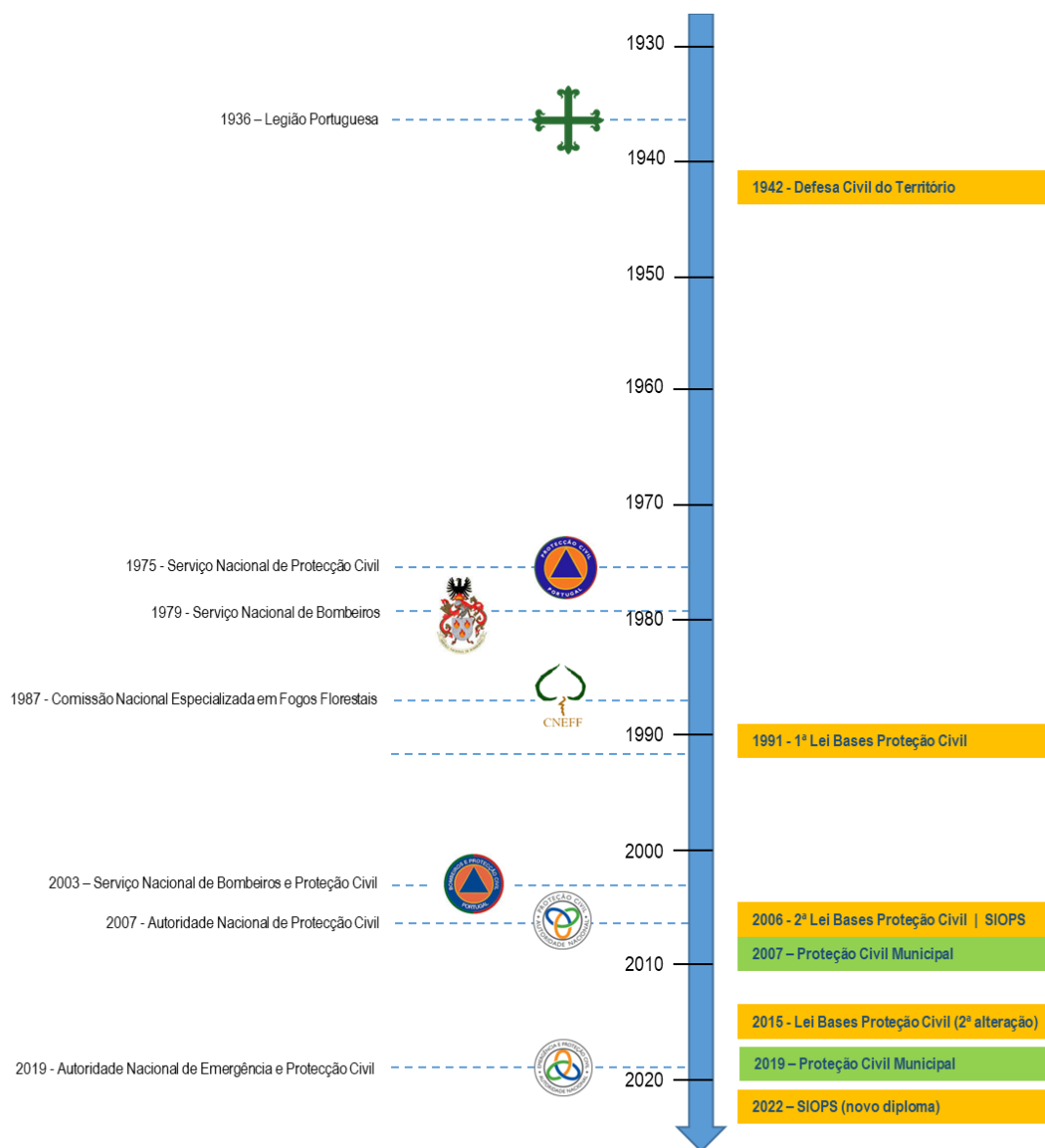


Figura 19: Evolução do sistema de proteção civil em Portugal

Fonte: Elaboração do autor, 2023

2.5.2. A proteção civil municipal

A primeira Lei de Bases de Proteção Civil de 1991, prevê a existência de serviços municipais de proteção civil (SMPC), que integram o sistema nacional de proteção civil. Este diploma defere também a possibilidade de serem ativados centros de operacionais de proteção civil a nível municipal, destinados a assegurar o controlo da situação, em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade.

No entanto, a existência de um diploma específico que regulamente o enquadramento da proteção civil no âmbito municipal só foi publicado em 2007, através da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro. São clarificados os objetivos e domínios de atuação, define a existência da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) e a sua composição. Prevê a existência de subcomissões, face à frequência ou magnitude previsível da manifestação de determinados riscos. Estabelece as competências e domínios de atuação dos SMPC, nomeadamente ao nível do planeamento e operações, da prevenção e segurança, assim como da informação pública. Este diploma criou a figura do Comandante Operacional Municipal (COM), que embora refira na sua designação a palavra “comandante”, não apresentava nas suas competências qualquer atribuição de comandamento. Pelo contrário, era referido apenas *“Assumir a coordenação das operações de socorro de âmbito municipal, nas situações previstas no plano de emergência municipal, bem como quando a dimensão do sinistro requeira o emprego de meios de mais de um corpo de bombeiros”*. Verificou-se que a maioria dos municípios não nomeou esta figura, durante os anos em que este quadro legal esteve em vigor. Segundo ex-Presidente do SNPC, Artur Gomes (citado por Amaro, 2009), *“o ruído prende-se essencialmente com o facto de se chamar comandante. Ora, na verdade não há comandante sem comandados. Em rigor o COM vai ser um coordenador e não tem necessariamente que ser recrutado entre os bombeiros.”*.

O atual panorama legislativo da proteção civil municipal está enquadrado através do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 01 de abril, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil. Este diploma traduz a 2ª alteração à Lei n.º 65/2007 e vem clarificar alguns assuntos originados pelas alterações legislativas recentes, e o “ruído” causado pela figura do COM.

Desde logo são criados os Centros de Coordenação Operacional Municipais (CCOM). Esta medida permite uma uniformização da orgânica do sistema de proteção civil nos diferentes níveis. Até à implementação desta medida, as CMPC acumulavam as funções de coordenação política e de coordenação institucional, passando agora a coordenação institucional para os CCOM, como nos escalões superiores.

A figura do COM é extinta e passa a existir o Coordenador Municipal de Proteção Civil (CoorMPC), que assume na generalidade as competências anteriores do COM, competindo-lhe dirigir o SMPC (não tendo no entanto estatuto de dirigente da administração pública), e convocar e coordenar o CCOM.

2.5.3. Âmbito e competências da proteção civil municipal

No quadro legislativo atual do Decreto-Lei n.º 44/2019, são objetivos fundamentais da proteção civil municipal:

- “a) Prevenir no território municipal os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou catástrofe deles resultante;*
- b) Atenuar na área do município os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;*
- c) Socorrer e assistir no território municipal as pessoas e outros seres vivos em perigo e proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;*
- d) Apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas nas áreas do município afetadas por acidente grave ou catástrofe.”*

Segundo o mesmo diploma, a atividade de proteção civil municipal é exercida nos seguintes domínios:

- “a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos do município;*
- b) Análise permanente das vulnerabilidades municipais perante situações de risco;*
- c) Informação e formação das populações do município, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades;*
- d) Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e*

abastecimento das populações presentes no município, incluindo a realização de simulacros;

e) Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível municipal;

f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais existentes no município;

g) Previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos no território municipal.”

A Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) continua a ser o órgão de coordenação política e institucional de âmbito municipal. O enquadramento legal prevê a possibilidade de criar estruturas, subcomissões ou grupos de trabalho dentro da Comissão Municipal de Proteção Civil para lidar com riscos ou áreas de intervenção específicas. A existência de subcomissões, permanentes ou não, pode ser uma solução para alargar o âmbito de intervenção da CMPC, envolvendo um maior número de entidades.

3. PLATAFORMAS LOCAIS DE REDUÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFE

3.1. Proposta de modelo de implementação de PLRRC

A proposta de um modelo para implementação de uma plataforma local para redução do risco de catástrofes foi elaborada tendo em conta algumas considerações, que se julgam essenciais para a sua implementação e desenvolvimento:

1. Envolver e comprometer todas as partes interessadas na construção da resiliência, desde o governo local, os serviços municipais, as entidades públicas e privadas, mas especialmente os cidadãos e a comunidade. Todos os que vivem, trabalham ou visitam o território devem contribuir para a resiliência;
2. O objetivo principal é garantir o envolvimento e o compromisso do maior número de parceiros, além dos habituais agentes de proteção civil;
3. A adesão à campanha não pode ser exclusiva da Câmara Municipal, nem de nenhum serviço desta em exclusivo. Esta área não pode ficar só na esfera da proteção civil, deverá ser alargada a toda a atividade municipal;
4. Não criar novos fóruns ou órgãos de coordenação/cooperação. As PLRRC não podem ser mais uma estrutura a concorrer com as já existentes atualmente nos municípios. São exemplo a Comissão Municipal de Proteção Civil e Subcomissões (se existentes), a Comissão Municipal de Gestão Integrada dos Fogos Rurais e o Conselho Municipal de Segurança (Geral e Restrito). A estes somam-se os existentes nas restantes áreas da gestão autárquica (educação, saúde, social, etc);
5. Não adicionar mais trabalho e necessidade de recursos aos serviços, nomeadamente aos SMPC. Os SMPC possuem na sua quase generalidade, uma enorme falta de recursos humanos, para os trabalhos e missões que possuem;
6. A construção de um território resiliente é uma jornada longa, que nunca está concluída;

7. O modelo proposto deverá poder ser adaptado por qualquer município, independentemente da sua dimensão territorial, do número de habitantes ou dos riscos a que está sujeito;
8. Procurar saber o que fazer para reduzir os riscos existentes, melhorar a resiliência, progredindo sempre mais para garantir um território mais seguro, resiliente e sustentável.

3.1.1. O “motor” da campanha local

À semelhança do que foi estabelecido a nível nacional, para a plataforma nacional para a redução do risco de catástrofes, julgamos que deverá ser a Comissão Municipal de Proteção Civil o órgão de coordenação da PLRRC. Todos os municípios possuem CMPC implementadas, funcionando com maior ou menor regularidade. Trata-se de uma estrutura que agrega, além da autoridade política, os vários agentes de proteção civil instalados no concelho, as juntas/uniões de freguesia e outras entidades com importância nesta área. Não usar e potenciar esta estrutura existente, consideramos que seria um erro.

No entanto, em municípios de maior dimensão populacional e maior diversidade de instituições, poderá ser necessário a criação de uma subcomissão permanente no âmbito da CMPC, dedicada a esta matéria, análogo ao efetuado a nível nacional.

A subcomissão da PLRRC deverá incluir representantes das seguintes entidades ou áreas que tenham influência no respetivo município:

- Todos os representantes da CMPC;
- A equipa de gestão interna da campanha, a criar na câmara municipal;
- Entidades do Ensino Superior presentes no território, ou que trabalhem para o território;
- Escolas do Ensino Secundário;
- Representantes do Setor Transportes e Comunicações;
- Representantes do Setor Público e Privado;
- Representantes do Setor Social;
- Outras Entidades com importância para o território.

Seja a CMPC, seja a subcomissão criada para efeito, estes órgãos de coordenação da PLRRC, terão como objetivo a garantir a implementação e aprovar o programa de ação local para a resiliência.

Os municípios devem ter instalados os Conselhos Municipais de Segurança, que funcionam na modalidade alargada, e na restrita, com o Conselho Restrito. Estes órgãos, têm enquadramento legal através do Decreto-lei n.º 32/2019, de 04 de março, que atualiza este quadro face à Lei n.º 33/1098, de 18 de julho, que o criou os conselhos municipais de segurança.

As suas atribuições contribuem para promover territórios mais seguros, e por consequência mais resilientes, em vários objetivos, nomeadamente (Decreto-Lei n.º 32/2019):

- Conhecimento da situação de segurança na área do município;
- Marginalidade e segurança dos cidadãos no respetivo município;
- Medidas de combate à criminalidade e à exclusão social do município;
- Crimes de violência doméstica;
- Sinistralidade rodoviária;
- Promover a participação ativa dos cidadãos e das instituições locais na resolução dos problemas de segurança pública.

Os municípios possuem órgãos de coordenação, apoio e articulação entre entidades, em diversas áreas da sua atuação. O Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Juventude, o Conselho Municipal de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o Conselho Local de Ação Social são alguns desses exemplos. Estes fóruns de articulação são essenciais para a promoção da participação e envolvimento dos atores locais na resolução de problemas em concreto. Estes são apenas alguns dos exemplos. A estrutura específica pode variar de município para município, dependendo da sua dimensão e das suas necessidades específicas. Além disso, as competências destes órgãos também podem ser ajustadas de acordo com a legislação em vigor.

Por parte da autarquia, deverá ser constituída uma equipa de gestão de campanha, enquanto “motor interno” do município, conforme referido no próximo ponto. A Figura

20 apresenta o modelo de ligação entre os vários órgãos de coordenação municipal, que se devem constituir enquanto motor da plataforma local para a redução do risco de catástrofes.

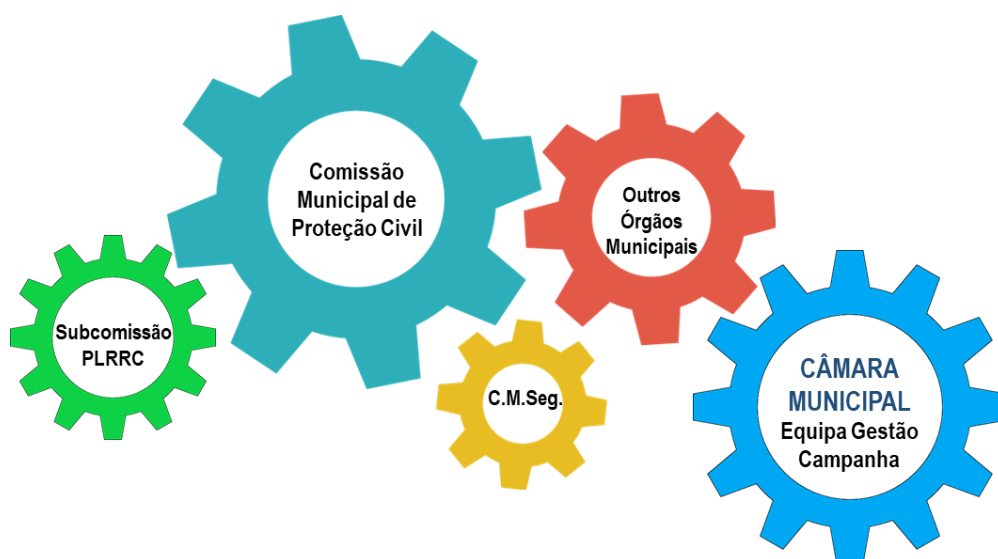


Figura 20: O “motor da PLRRC”
Fonte: Elaboração do autor, 2023

3.1.2. A equipa de gestão municipal da campanha

Conforme referido nas condicionantes à implementação da PLRRC, este trabalho não deverá ficar na esfera de nenhum serviço em particular. Embora por uma questão de “tradição”, ou porque ao nível nacional também foi a ANEPC que assumiu essa condução, ou pelo seu “voluntarismo”, foram os serviços municipais de proteção civil que chamaram a si a condução ao nível local, da adesão à campanha das Cidades Resilientes. No entanto, embora na fase inicial possam ser os SMPC a conduzir o trabalho, consideramos que tal não deverá ficar na esfera apenas destes serviços. A resiliência é uma área transversal a toda a atividade municipal, pelo que deverá ser constituída uma equipa de gestão interna da campanha ao nível da autarquia.

A Amadora, o primeiro município português a aderir à campanha, verificou a necessidade de criar uma “equipa da campanha local”, multidisciplinar, para coordenação e implementação da campanha. Esta equipa era composta por elementos do SMPC, do departamento de administração urbanística e do serviço de prevenção, higiene e segurança no trabalho (Carvalho, et al., 2013).

Não sendo desejável ter equipas de gestão muito grandes, propomos que a equipa de gestão integre, além do SMPC, elementos das áreas do planeamento urbanístico e do ambiente. Estes serviços, a par dos serviços de proteção civil, trabalham os riscos e as vulnerabilidades territoriais. O planeamento urbanístico desempenha um papel crucial na construção da resiliência de uma comunidade ou território. Os instrumentos de gestão do território são ferramentas e políticas utilizadas para orientar o desenvolvimento e o uso do solo de forma eficiente, sustentável e resiliente. Esses instrumentos, como o Plano Diretor Municipal e os planos de urbanização, desempenham um papel vital no planeamento urbano das cidades. A área ambiental é estratégica na promoção da resiliência dos ecossistemas e das comunidades humanas face às mudanças ambientais provocadas pelo clima. O desenvolvimento de ecossistemas naturais, a promoção da biodiversidade e a gestão sustentável dos recursos naturais deve caminhar a par com o planeamento urbanístico. O planeamento ambiental centrado na resiliência procura, portanto, criar condições que permitam aos sistemas naturais e humanos lidar efetivamente com as mudanças ambientais, minimizando os impactos adversos e promovendo a sustentabilidade a longo prazo.

A equipa de gestão municipal da campanha, terá como missão, entre outras:

- Centralizar a informação municipal sobre riscos, vulnerabilidades e projetos a decorrer na promoção da resiliência;
- Elaborar o Programa de Ação Local para a Resiliência;
- Solicitar informação a todas as unidades orgânicas e serviços municipais, para preenchimentos das ferramentas de autoavaliação, nomeadamente as disponibilizadas pelo MCR2030 (vários *scorecard*, etc.);
- Promover a implementação das normas ISO 37120 - Desenvolvimento Sustentável de Comunidades (ISO 37120 - *Sustainable Development of Communities*): Sistema de certificação de indicadores para serviços municipais e qualidade de vida, ISO 37122 - indicadores de cidades inteligentes e ISO 37123 - indicadores de cidades resilientes;
- Promover ações de formação e treino, incorporando os mesmos no programa de ação local para a resiliência;

- Propor projetos que aumentem a resiliência do território, incorporando os mesmos no programa de ação local para a resiliência;
- Promove a construção do repositório municipal online sobre riscos e resiliência;
- Organizar o encontro anual, ou com outra periodicidade identificada;
- Elabora os relatórios de avaliação de implementação do programa municipal;
- Representar o município da rede de cidades resilientes.

Deverá ser constituída formalmente uma equipa de apoio, que será formada por todos os restantes serviços que podem fornecer informações para o programa de ação local para a resiliência (Figura 21). Estes serviços devem estar comprometidos com a campanha, e incorporar no seu trabalho os objetivos previstos de âmbito municipal, na promoção da resiliência do território.



Figura 21: Equipa de gestão municipal da campanha e equipa de apoio municipal
Fonte: Elaboração do autor, 2023

3.1.3. O Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência

O desenvolvimento de um programa municipal de ação local para a resiliência deverá ser o fio condutor da política local de conhecimento e gestão dos riscos presentes no território, assim como da estratégia para o tornar mais resiliente. Envolve a criação de estratégias e a implementação de medidas específicas para fortalecer a capacidade de uma comunidade em lidar e de se recuperar de eventos adversos.

O programa municipal de ação local para a resiliência deve sintetizar as medidas, iniciativas e ações previstas para cada área estabelecida, e conter os indicadores para a sua execução. É importante que este programa incorpore os objetivos e as medidas previstas na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva para os municípios. Deverá conter uma avaliação do território face aos riscos a que está sujeito, a sua avaliação e gestão, e a capacidade de resiliência face a esses riscos:

- Identificação, análise, avaliação e gestão dos riscos;
- Identificação, análise, avaliação e gestão das vulnerabilidades;
- Avaliação da resiliência;
- Estratégias para aumentar a resiliência;
- Monitorização e avaliação de resultados;
- Lições aprendidas e melhoria contínua.

Deve ser implementado um sistema de indicadores que permitam avaliar o grau de implementação das ações previstas. Este sistema deve ser de fácil entendimento e perceção por todos os envolvidos, nomeadamente a comunidade. Por exemplo, um sistema de semáforos entre verde e vermelho, ou uma graduação entre 1 e 5.

Deve ser claro para cada ação prevista ou proposta:

- O objetivo da ação;
- Ações previstas;
- Quem é responsável pela sua execução;
- Quem participa na sua execução;
- O prazo para a sua execução;
- O que deve estar concluído durante a vigência do programa;
- O(s) indicador(es).

Consideramos que o programa municipal de ação local para a resiliência deve ter um horizonte de 4 anos, coincidente com os mandatos autárquicos. Será elaborado pela Equipa de Gestão Municipal da campanha, com os contributos da equipa de apoio municipal e da Subcomissão da PLRRC, se existente. Deverá ter parecer obrigatório da Comissão Municipal de Proteção Civil. Será aprovado pelos órgãos da autarquia.

Este programa deverá ser ajustado à dimensão e características de cada município, e em função dos desafios que surgem ao longo do tempo. Deve apresentar propostas e ações concretas para atingir um determinado objetivo. Cada objetivo poderá ter associadas várias ações. Para o contexto atual, a proposta de estrutura para este programa em Almada é composta por 8 áreas (Figura 22). Apresenta-se alguns exemplos de áreas a trabalhar em cada tema:

1. Avaliação de riscos e vulnerabilidades

- Identificação dos perigos que podem afetar o território
- Conhecimento da exposição e das vulnerabilidades
- Conhecimento dos riscos
- Criação e alimentação de repositório de estudos e informação para a resiliência

2. Saúde e intervenção social

- Estratégia Municipal de Saúde
- Observatório de Promoção da Saúde e Qualidade de Vida Sustentáveis
- Saúde Mental
- Desenvolvimento Social
- Emergência social
- Integração de migrantes
- Comunidades desfavorecidas

3. Planeamento, desenvolvimento e gestão territorial e habitação

- Plano Diretor Municipal
- Outros instrumentos de gestão do território (programas/planos de ordenamento, planos de urbanização, planos de pormenor, etc.)
- Regulamentos municipais de gestão urbana
- Estratégia Local de Habitação

4. Aumentar a resiliência das infraestruturas

- Aplicação do Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndios em Edifícios
- Plano Segurança da Água
- Inventário completo de todas as infraestruturas críticas municipais
- Fomentar a existência de planos da continuidade para o fornecimento dos serviços críticos
- Reforços de infraestruturas:
 - Proteção costeira
 - Água e drenagem
 - Agentes de proteção civil
 - Escolas
 - Unidades de saúde
 - Rede viária
 - Transportes
 - Comunicações

5. Ação climática e desenvolvimento dos ecossistemas naturais

- Adaptação às Alterações Climáticas
- Eficiência energética
- Desenvolvimento de estruturas verdes e azuis
- Rede de parques agrícolas e hortas urbanas

6. Envolvimento e preparação da comunidade para a resiliência

- Programa Municipal de Sensibilização e Educação para o Risco
- Unidades Locais de Proteção Civil
- Programa Comunidades Resilientes
- Programa Comunitário da SBV/DAE

- Formação e treino de funcionários municipais
- Formação e treino em escolas
- Formação e treino da comunidade
- Fomentar o voluntariado de proteção civil
 - Corpo de Voluntários “Panteras”
 - Voluntariado ocasional e de áreas específicas
- Semana da Proteção Civil de Almada
- Realização de encontro anual Almada Resiliente
 - Prémios boas práticas para a resiliência
- Observatório da cidade

7. Organizar para a resposta a catástrofes e resiliência

- Comissão Municipal de Proteção Civil
 - Subcomissão de Casos Sociais e de Saúde Complexos
 - Subcomissão de Segurança e Proteção do Bem-Estar Animal
 - Subcomissão de Prevenção de Acidentes Graves das Indústrias Seveso
 - Subcomissão da plataforma Local de Redução do Risco de Catástrofes
- Comissão Municipal de Gestão Integrada de Fogos Rurais
- Conselho Municipal de Segurança
 - Conselho Restrito
 - Grupo Trabalho - Prevenção e controlo da delinquência juvenil, prevenção da toxicodependência e análise da incidência social do tráfico de droga;
 - Grupo Trabalho - Violência doméstica e de género;
 - Grupo Trabalho - Mobilidade, segurança rodoviária e planeamento urbano;

- Grupo Trabalho - Inclusão social e racismo
- Conselho Municipal de Saúde
- Conselho Municipal de Educação
- CLASA - Conselho Local de Ação Social de Almada
- Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Almada
- Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo – NPISA
- Comissariado Municipal para o Aproveitamento Alimentar
- Conselho Municipal da Juventude

8. Preparação e resposta eficaz a emergências

- Reforço do Financiamento
 - Proteção e Socorro
 - Plano de reequipamento dos corpos de bombeiros
 - Plano de reequipamento da Equipa de Sapadores Florestais
 - Prevenção e assistência balnear
 - Prevenção de riscos
 - Planeamento de emergência
- Reforço das infraestruturas de resposta a emergências e catástrofes
 - Criação do Centro de Proteção Civil Municipal
 - Implementação da Central Municipal de Operações de Socorro (CMOS)
 - Novas instalações da equipa sapadores florestais
 - Novas instalações do SMPC
 - Novas instalações da Polícia Municipal
 - Aquisição de unidade móvel de coordenação, comando e controlo
 - Reforço de tecnologias de informação e apoio à decisão

- Reforços das ações de formação e treino
 - Exercícios e simulacros:
 - Teste ao PMEPC
 - Teste aos 3 PEEExt
 - Teste aos PPI
 - Ações de formação
 - Funcionários municipais
 - Corpos de Bombeiros
 - Forças de Segurança
 - Treino operacional
 - Treino conjunto por áreas de risco
 - Implementação de ZCAP
- Estabelecer parcerias e acordos de colaboração com entidades de apoio
- Implementar sistemas de aviso e alerta:
 - Sistema de aviso e alerta de tsunami e galgamento costeiro
 - Sistema de videovigilância e deteção automática de incêndios
 - Sistema de aviso e alerta de risco de incêndios florestais
- Recuperar e reconstruir melhor:
 - Implementar um modelo de avaliação pós-evento, para análise de eventuais falhas e oportunidades de melhoria, documentando as lições aprendidas para serem integradas nos processos da reconstrução e recuperação.
 - Inclusão de estudos de perigo, risco e vulnerabilidade nos processos de revisão dos vários programas, planos, projetos de âmbito municipal



Figura 22: Estrutura do Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência
Fonte: Elaboração do autor, 2023

O tipo de ações a criar deverá ter os parâmetros anteriormente identificados. Damos como exemplo as seguintes ações:

Organizar para a resposta a catástrofes e resiliência

Comissão Municipal de Proteção Civil

Ação	Funcionamento da CMPC
Objetivo	Garantir o regular funcionamento da CMPC, conforme previsto na legislação em vigor e no seu regimento de funcionamento
Responsável	CMA/SMPC
Participantes	Entidades com representação na CMPC
Tipo ação	Contínua
Indicadores	Realização de 3 reuniões ordinárias anuais

Envolvimento e preparação da comunidade para a resiliência

Programa Comunitário da SBV/DAE

Ação	Formação de funcionários municipais em SBV/DAE
-------------	--

Objetivo	Formação de funcionários municipais em Suporte Básico de Vida (SBV) e Desfibrilhação Automática Externa (DAE), com a duração de 7 horas e certificado pelo INEM, de modo a aumentar o número de operacionais DAE na esfera dos trabalhadores municipais
Responsável	CMA/SMPC
Participantes	CMA/DRH/DFSST
Tipo ação	2024/2026
Indicadores	Formação de 72 funcionários/ano

3.1.4. O repositório online

Uma das maiores dificuldades para quem pretende ter acesso a informação sobre um determinado tema, prende-se com a quantidade massiva de informações disponíveis na internet. Acrescem outros fatores que podem condicionar o acesso rápido a uma determinada informação: Fontes de informação confiáveis, diversidade de fontes de informação, dificuldade de verificação da fonte, linguagem excessivamente técnica, acessos limitados a recursos pagos, evolução rápida da informação, falta de conhecimento sobre ferramentas de pesquisa, entre outros fatores.

A existência de um repositório online de informações sobre riscos e resiliência é de extrema importância em vários contextos, tanto para indivíduos, quanto para organizações. Este repositório pode desempenhar um papel fundamental na promoção da segurança, na gestão eficaz de riscos e na construção de comunidades e organizações mais resilientes. Traduz-se numa oportunidade de centralizar informação sobre um determinado território, facilmente acessível e com vários tipos de conteúdos.

Este repositório, criado numa nova plataforma online, ou incluindo numa já existente, deverá conter pelo menos a seguinte informação:

- O Observatório do município;
- Resultados das autoavaliações (*scorecards*);
- Indicadores das Normas ISO 37120, ISO 37122 e ISO 37123;
- Avisos e alertas;
- Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência;

- Relatórios de avaliação;
- Base de dados de riscos e vulnerabilidades:
 - Estudos existentes para cada tipologia de risco;
 - Trabalhos académicos (mestrados e doutoramentos);
 - Artigos científicos.
- Planos de emergência municipais;
- Área do município:
 - Medidas de autoproteção;
 - Voluntariado.

3.1.5. Os relatórios de avaliação

Deve ser elaborado e publicado o relatório de implantação do Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência. A elaboração de relatórios de avaliação é crucial por diversas razões. Estes relatórios fornecem uma análise abrangente do progresso e eficácia do programa, contribuindo para a tomada de decisões informadas e permitindo realizar ajustes conforme necessário. Promovem ainda a responsabilização dos vários atores do processo e a transparência, ao informar as partes interessadas sobre o progresso de implementação do programa e os resultados obtidos.

Tendo em conta que o programa terá uma vigência de 4 anos, coincidente com o mandato autárquico, consideramos que os relatórios deverão ser elaborados ao segundo e quarto ano de implementação, ou seja, um relatório intercalar e o relatório final do ciclo autárquico.

O relatório deverá ser de fácil leitura e entendimento por qualquer leigo. Publicação de relatórios claros e bem elaborados servem como ferramenta de comunicação efetiva. Ajudam a transmitir informações complexas de maneira compreensível para a variedade de partes interessadas, incluindo os membros da comunidade. Servem como documentação histórica do programa, fornecendo um registro detalhado de sua implementação ao longo do tempo. Isso é valioso para referência futura e para a prestação de contas.

Deverá ser apresentado um quadro claro do estado de implementação das ações previstas, que seja de fácil entendimento, e posteriormente explicado o grau de implementação medida a medida. Damos como exemplo o quadro apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 : Exemplo de quadro síntese de avaliação das ações previstas
Fonte: Elaboração do autor, 2023

1. Avaliação de riscos e vulnerabilidades					
Ação 1	1				
Ação 2			3		
Ação 3		2			
Ação					5

Legenda do nível de progresso:

1	Sem resultados ou resultados pouco alcançados; em início de planejamento
2	Alguns resultados alcançados, bastante incompletos; Planejamento em curso, com alguns resultados, sem estar completo
3	Alcançado o compromisso institucional e capacidade de execução da medida. Planejamento em fase de conclusão, com metas estabelecidas para implementação das medidas
4	Resultado significativo alcançado, mas com alguns deficits ainda, quer ao nível de financiamento, capacidade operacional, compromisso ou capacidade de execução
5	Resultados completamente alcançados, com compromisso de todas as partes envolvidas e implementação total das medidas. Continuidade da ação garantida e operacional.

Para cada ação deverá ser detalhado o seu grau de implementação. Para os dois exemplos anteriormente identificados, o detalhe de execução poderá ser o seguinte:

Organizar para a resposta a catástrofes e resiliência

Comissão Municipal de Proteção Civil

Ação

Funcionamento da CMPC

Objetivo	Garantir o regular funcionamento da CMPC, conforme previsto na legislação em vigor e no seu regimento de funcionamento
Responsável	CMA/SMPC
Participantes	Entidades com representação na CMPC
Tipo ação	Contínua
Indicadores	Realização de 3 reuniões ordinárias anuais
Nível de execução	5
Status	Plenamente executado Realizadas 3 reuniões ordinárias anualmente e uma reunião extraordinária em 2024.

Envolvimento e preparação da comunidade para a resiliência

Programa Comunitário da SBV/DAE

Ação	Formação de funcionários municipais em SBV/DAE Formação de funcionários municipais em Suporte Básico de Vida (SBV) e Desfibrilhação Automática Externa (DAE), com a duração de 7 horas e certificado pelo INEM, de modo a aumentar o número de operacionais DAE na esfera dos trabalhadores municipais
Objetivo	
Responsável	CMA/SMPC
Participantes	CMA/DRH/DFSST
Tipo ação	2024/2026
Indicadores	Formação de 72 funcionários/ano
Nível de execução	4
Status	Parcialmente executado Em 2024 apenas foram formados 52 funcionários, em 2025 e 2026 foram formados 72 funcionários/ano

Poderão ser utilizadas outras formas de complementar a avaliação da resiliência no território. Um dos métodos será utilizar os indicadores da norma ISO 37123 - *Sustainable cities and communities - Indicators for resilient cities*. Esta norma aborda

uma ampla gama de indicadores, que são agrupados em três categorias principais: ambiental, económica e social. Os indicadores ambientais incluem áreas como a qualidade do ar, consumo de água, gestão de resíduos e biodiversidade. Os indicadores económicos englobam temas como emprego, rendimento per capita e investimentos. Por fim, os indicadores sociais abrangem áreas como educação, saúde, segurança e inclusão social. Embora ainda não traduzida para português, será uma mais valia a sua aplicação.

Deverão ser publicados os resultados da aplicação dos *scorecards* disponíveis na campanha MCR2030. O *scorecard* de Resiliência a Desastres para Cidades foi publicado em 2017 na Plataforma Global para Redução do Risco de Desastres em Cancún, México (UNDRR, 2023). Foi desenvolvido pelo UNDRR com o apoio de várias entidades e cidades participantes na Campanha *Making Cities Resilient 2010-2020*. O *scorecard* fornece um conjunto de indicadores que permitem aos governos locais avaliar a sua resiliência a catástrofes. Atualmente foram desenvolvidos indicadores para áreas específicas, nomeadamente os *scorecards* com adendas de saúde pública, de resiliência do sistema alimentar, o património cultural e a inclusão de pessoas com deficiência.

3.1.6. Encontro anual “Almada Resiliente”

Um dos fatores que se considera de extrema importância para garantir o empenho e compromisso de todos os envolvidos na construção e manutenção da PLRRC, é a possibilidade de dar aos vários *stakeholders*, um “palco” para apresentar os seus trabalhos, estudos e projetos. A criação de um encontro, seminário ou congresso, dedicado ao conhecimento dos riscos e à resiliência, é uma oportunidade de ganhar esse compromisso. Possibilita e cria um estímulo para que cada entidade trabalhe para apresentar resultados e dar a conhecer o trabalho realizado nestas áreas. Deverá ser desenvolvida uma agenda detalhada que inclua apresentações, painéis de discussão, workshops práticos e sessões interativas. Os temas a abordar deverão ser relevantes para a promoção da resiliência local, nomeadamente a gestão de crises, o planeamento urbano sustentável, o desenvolvimento económico local e a sensibilização e envolvimento da comunidade. Poderão também ser convidados especialistas e profissionais, que possam contribuir com conhecimentos específicos relacionados com

estes temas. No entanto, o foco principal deverá ser o incentivo à apresentação de trabalhos desenvolvidos pelos vários parceiros da PLRRC, como estímulo ao seu envolvimento e participação.

Este espaço de partilha poderá ser anual, bianual, ou encontrar outra periodicidade que se julgue mais conveniente, ajustada a cada município.

O encontro terá os seguintes objetivos:

- Apresentação de estudos, trabalhos, projetos, artigos desenvolvidos pelos vários *stakeholders*, tendo como matriz o estudo e conhecimento do território municipal;
- A apresentação do Programa Municipal de Ação Local para a Resiliência e dos relatórios de avaliação;
- A assinatura de cartas de compromisso pelas várias entidades aderentes à PLRRC, e a entrega dos respetivos diplomas de compromisso com a campanha;
- A entrega dos prémios locais de boas práticas para a resiliência.

3.1.7. Cartas de compromisso

Todos os governos locais que aderem à campanha MCR2030, têm de subscrever uma carta de compromisso, assinada pelo responsável local. No caso português, essa responsabilidade é assumida pelos presidentes de câmara municipal. A carta de compromisso é um documento formal em que as autoridades locais ou organizações se comprometem a adotar práticas e medidas que visam aumentar a resiliência de uma cidade, de acordo com os objetivos da campanha.

Para a construção da PLRRC, consideramos que todas as entidades aderentes devem assinar um compromisso idêntico ao assumido pelo município. Assim, de forma a comprometer formalmente estes *stakeholders*, esta será uma medida que se recomenda adotar. Com o formalismo da assinatura deste compromisso, a PLRRC entrega a cada entidade um diploma, que a reconhece como parte integrante da plataforma.

A carta deverá conter a identificação da entidade (nome e representante legal), a contextualização do objetivo da PLRRC e o compromisso assumido. A carta de

compromisso é uma ferramenta importante para criar um registro formal do compromisso assumido pela entidade para a promoção da resiliência local. Promove o reconhecimento público dos vários *stakeholders* com a PLRRC.

3.1.8. Prémios de boas práticas para a resiliência

A criação de prémios de boas práticas pode desempenhar um papel significativo na promoção da resiliência local de várias formas. A nível nacional, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil criou e promoveu duas edições do Prémio de Reconhecimento de Boas Práticas Locais de Promoção da Resiliência. Trata-se de uma iniciativa desenvolvida no âmbito da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030. Tem com objetivo reconhecer publicamente iniciativas consideradas como boas práticas, desenvolvidas por entidades intermunicipais, municípios e freguesias no âmbito da preparação e participação dos cidadãos, em particular os mais vulneráveis, no aumento da resiliência face à ocorrência de acidentes graves e catástrofes. Nestas duas edições, teve uma forte adesão, permitindo a divulgação de boas práticas e estimulando a participação.

Replicar esta iniciativa para o nível local é uma forma de envolver a comunidade, com especial foco para a comunidade escolar. Propõem-se a criação de um prémio de promoção da resiliência a nível local, direcionado para vários públicos alvo e com temáticas ajustadas a cada território.

Ao nível etário, poderão existir prémios para os vários níveis de ensino existentes no território: 1º ciclo, 2º ciclo, 3ºciclo, secundário, universitário, universidade sénior, etc. Dependendo do tipo de estabelecimentos existentes no município, os prémios poderão ser ajustados. Podem ser criadas outras tipologias de prémio, por exemplo para as IPSS, para coletividades, para bairros, entre outros.

Quanto aos temas, poder-se-á premiar as boas práticas na promoção da resiliência, a gestão dos riscos, boas práticas ambientais, segurança urbana, etc. Olhando para cada território em particular, ajusta-se a temática à situação mais adequada.

O prémio poderá ser simbólico, ou numerário, para poder ser utilizado na sua concretização. Promover este tipo de prémios, incentiva os grupos locais a trabalhar estes temas, envolvendo a comunidade na construção de territórios mais resilientes.

4. FOCUS GROUP

4.1. Aplicação do *Focus Group*

Para aplicar o *focus group*, inicia-se o processo com a seleção dos participantes, a definição do tamanho do grupo e o nível de conhecimento dos elementos que o vão integrar sobre o tema em análise. Partindo das fontes consultadas, iniciou-se o planeamento da aplicação desta técnica de pesquisa qualitativa, que a seguir se detalha.

4.1.1. Seleção dos participantes

A seleção de participantes para um *focus group* é uma parte crucial do processo, uma vez que os resultados e a qualidade das informações recolhidas dependerão em grande parte da composição do grupo.

Face à necessidade de estabelecer critérios para a seleção dos participantes, foram adotados os referidos pela ordem a seguir estabelecida, através do convite aos Coordenadores Municipais de Proteção Civil (CoorMPC) dos municípios:

1º) Terem referido no inquérito realizado, ter implementado no seu município uma PLRRC;

2º) Estar o município classificado como *hub* de resiliência, no âmbito da campanha MCR2030;

3º) Municípios de referência no panorama nacional no âmbito do trabalho desenvolvido pelo SMPC, que não constem dos dois parâmetros anteriores.

No âmbito do inquérito realizado às cidades que aderiram até final do ano 2022 à campanha MCR2030, quatro municípios referiram ter implementado uma plataforma local para a redução do risco de catástrofes. Foram remetidos convites aos CoorMPC desses municípios para integrarem o *focus group*, tendo aceite o convite os CoorMPC de Setúbal e do Seixal.

Foram igualmente convidados a integrar o *focus group*, os responsáveis dos dois *hub* de resiliência portugueses, no âmbito da campanha MCR2030, os municípios de Matosinhos e Amadora. Considerando a necessidade de garantir um grupo maior, além de apresentar uma amostra mais abrangente do território nacional, foi convidado

igualmente o CoorMPC de Loulé, cujo SMPC é uma referência nacional em várias áreas de atuação.

A composição do *focus group* ficou assim composta pelos CoorMPC de Matosinhos, Amadora, Seixal, Setúbal e Loulé.

4.1.2. Preparação e dinâmica das sessões

Para efeitos de planeamento, foram consideradas duas sessões. Uma sessão inicial, para permitir aferir os constrangimentos e dificuldades encontradas pelos SMPC na decisão de implementar a PLRRC nos seus municípios. Uma segunda sessão, para apresentação do modelo proposto e recolha de opiniões sobre a sua relevância e possibilidade de implementação.

Todos os participantes foram informados das regras, do objetivo e da natureza do *focus group*.

1ª Sessão

A primeira sessão decorreu por videoconferência, no dia 16 de maio, pelas 21:30 horas. Para atingir o objetivo previsto para esta primeira sessão, foram remetidas as seguintes questões aos participantes antecipadamente, para que pudessem ser discutidas na sessão:

1. Qual é a sua opinião sobre a importância de ter uma plataforma local para redução do risco de catástrofes no seu município?
2. Na sua opinião, quais seriam as principais funcionalidades que uma PLRRC deveria ter?
3. Quais são as principais dificuldades que encontra para a implementação de uma PLRRC no seu município?
4. A utilização do termo “plataforma” pode ser o fator de constrangimento ou dúvida, que origina que a maioria dos municípios portugueses que aderiram à campanha das Cidades Resilientes, não a tenham implementado ainda?
5. Como uma PLRRC poderia ajudar a melhorar a comunicação entre as autoridades locais, os vários parceiros e a população em relação à prevenção de catástrofes? Ordena estas palavras, considerando sua importância na implementação de uma PLRRC: Cooperação; Coordenação; Compromisso; Conhecimento; Envolvimento.

2ª Sessão

A segunda sessão decorreu por videoconferência, no dia 20 de junho, pelas 21:30 horas. Esta sessão foi dividida em duas partes. Na primeira parte, o autor apresentou um PowerPoint (Anexo 1), onde foi explicada a proposta de modelo de PLRRC, enquadrando o proposto com os constrangimentos identificados na primeira sessão, e a forma identificada para os ultrapassar ou minimizar. Na segunda parte da sessão, foi auscultada a opinião dos participantes sobre o modelo apresentado, e a sua viabilidade de implementação e aplicação a outros municípios.

4.2.3. Realização das sessões e análise dos dados

Neste ponto, será realizada uma abordagem ao desenvolvimento de cada sessão, com a transcrição das opiniões e sugestões apresentadas pelos participantes. De modo a rentabilizar a primeira sessão, promoveu-se o diálogo entre os participantes, sem seguir necessariamente a ordem as perguntas enviadas previamente. Foi fomentado a possibilidade dos participantes apresentarem outras questões e constrangimentos sentidos na construção das PLRRC, podendo desviar das questões apresentadas. Tentou-se recolher as ideias essenciais apresentadas por cada participante, sem tornar demasiado exaustivo esta passagem sobre as sessões.

1ª Sessão

A principal ideia registada sobre a importância de constituir PLRRC nos municípios, é a possibilidade de trazer outras entidades, outros *stakeholders* a contribuir para a construção da resiliência e na redução de riscos e de catástrofes. Conforme referido pela CoorMPC de Matosinhos, a importância de constituir PLRRC

(...) é trazer as partes interessadas, as partes que podem ter impacto também na construção da resiliência, trazê-las para esta plataforma, criar uma capacidade de integrar os diversos agentes, os diversos intervenientes na construção da redução dos riscos de catástrofes. Fazê-las perceber quais as vantagens em trabalharmos em conjunto na redução de riscos, e do investimento que elas possam ter na resiliência, é que se consegue ir mais além.

Também o CoorMPC da Amadora referiu *“quando se fala de uma plataforma, tem que ser uma coisa abrangente, com os vários stakeholders: os agentes proteção civil, a sociedade civil, o setor privado, portanto, uma base alargada.”* O mesmo representante deu um exemplo prático que ocorreu em 2015, com o preenchimento do sistema de indicadores do *scorecard* pelo Município da Amadora. A imensa dificuldade sentida por falta de informação, e de não ter todos os intervenientes que pudessem contribuir para prestar essa mesma informação. A existência de uma plataforma, de grupos de trabalho, teria ajudado na recolha e tratamento da informação necessária para o preenchimento do *scorecard*.

O representante de Setúbal, deu nota de como Setúbal sentiu a necessidade de constituir a sua plataforma: *“Em todos os fóruns que nós tínhamos, a Comissão Municipal de Proteção Civil, o Conselho Municipal de Segurança, entre outros, não tínhamos a sociedade civil representada.”* Setúbal possui uma zona industrial específica muito concentrada, na Mitrena. Foi muito importante *“trazer o seu contributo, o seu know-how e o seu conhecimento, quer ao nível das administrações, quer ao nível dos técnicos.”* Refere ainda *“trazê-los a falarem uns com os outros, a conhecerem as empresas, os responsáveis de segurança a conhecerem-se uns aos outros, a plataforma foi o local onde nós encontramos para que isso acontecesse.”* Para este elemento,

(...) uma Plataforma Local para a Redução do Risco de Catástrofes constitui-se como um fórum de nível local, integrada por partes interessadas com representação local, onde em função do conhecimento existente e das boas práticas conduzidas por pares de nível nacional e internacional, é possível a análise e debate de fatores ou variáveis de risco/ameaça ao bem-estar geral da população e correspondente tecido socioeconómico, permitindo-se formular a proposição de ações e medidas que tenham em linha de consideração a proteção do equilíbrio dos interesses e vivências do tempo presente, conjugada com uma preocupação pela adoção de medidas mitigadoras, no presente, que salvaguardem a estabilidade e sustentabilidade futuras.

O CoorMPC de Loulé reforçou a opinião apresentada por Matosinhos, salientando *“a importância, pela articulação entre todos: entidades privadas, agentes de proteção*

civil, entidades públicas. E para existir alguma forma de monitorizar, a importância da plataforma é a monitorização ou avaliação do plano, em que estado é que estamos.”

Também o representante do Seixal referiu a importância da plataforma como

(...) uma inversão do que é atualmente da proteção civil, ou seja, em vez de sermos nós os serviços municipais a partilharmos aqui o achamos que deve ser o os princípios de segurança e proteção da população, é este instrumento, a plataforma, poder servir como uma forma de participação, uma forma democrática de participação, ou seja, ser a população e as entidades, instituições e as empresas a nos dizerem o que devemos fazer para a resiliência.

A constituição e existência de PLRRC apresenta muitas dificuldades aos municípios. Amadora, a primeira cidade portuguesa a integrar a rede das cidades resiliência, não possui PLRRC. Uma situação que o seu representante referiu que há muitos anos é discutida internamente no município.

(...) Porquê constituir uma plataforma? Se a constituirmos, qual é o objetivo? Porque ter mais uma plataforma, que muitas vezes pode ser vista como mais uma comissão, mais um conselho? Por isso é que nós também temos tido muita resistência para avançar. Além do Conselho Municipal de Segurança, da Comissão Municipal de Defesa da Floresta, Comissão Municipal de Proteção Civil, lançar mais um fórum de discussão para uma temática, que embora seja específica, é abrangente para o município todo?”

Fazendo uma comparação com o nível nacional, o mesmo representante refere “existe a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes da ANEPC. A questão é: há condições ou faz sentido replicar aquilo que é o modelo nacional à escala local? Com vários grupos de trabalho?” Dando seguimento, afirma:

(...) esta foi uma das primeiras questões que nós também colocamos em cima da mesa a nível local: faz sentido ter uma plataforma dentro da comissão no nível local, com grupos de trabalho, que depende do

voluntarismo? Porque nós também sabemos da falta de recursos humanos que existe. Não sei, provavelmente também tenho mais dúvidas do que certezas neste processo. Porque a questão da adesão às cidades resilientes, implica de facto a plataforma, os planos da ação. Eu acho que é preciso sempre recursos, e que ao nível local vivemos esmagados com um conjunto de competências. Se é para termos mais uma plataforma, ou o que lhe quisemos chamar, para nós é muito difícil, não é constituirmos, é alimentarmos, porque naquilo que é a nossa lógica, tem que servir para alguma coisa. E a plataforma, no meu entender, tem que ser algo que alimente um plano de ação para a resiliência, porque se não alimentar, não tiver um propósito, não vale a pena constituí-la. E nós temos tido essa dificuldade, sobretudo de perceber qual é a importância. Eu acho tem que se perceber qual é sua composição e qual é o objetivo de a constituir. Porque por vezes parece que é muito fácil constitui-la e possuímos mais uma ferramenta de discussão e depois serve para muito pouco.”

O CoorMPC do Seixal reforçou esta necessidade de não duplicar ou criar outros fóruns de discussão, afirmando que:

(...) as dificuldades que nós temos em implementar a PLRRC, é justamente porque está demasiado vulgarizado este conceito, não de plataforma, mas de conselhos e comissões. Portanto, existem inúmeras iniciativas do município de recolha, de contacto e participação: é ao nível social, é na educação, é também o conselho municipal de segurança, é no desporto e na juventude. Portanto, temos um conjunto de plataformas.

Um dos defeitos, ou uma das dificuldades que inclui é efetivamente é vulgarização deste conceito de participação, ou seja, se nós lançarmos uma plataforma para a resiliência, poderá ser vista só como mais uma plataforma que existe, em todas as que o município já tem para a participação do cidadão.

E neste momento, essa é a nossa principal dificuldade. É destacar a resiliência, a importância da resiliência face a outros projetos que

existem, que também são bastante importantes. Nós atualmente até temos um laboratório com a saúde e ação social para um conjunto de questões, e notamos que as instituições participam, os agentes de proteção civil participam, mas a população continua muito alheia, porque é um fórum de discussão. (...) Mas o desejável seria que a resiliência passasse a ser uma parte dos diversos órgãos que temos. Há pouco falava do desporto, da educação, da cultura, da ação social, portanto, já existem esses fóruns. O interessante seria que nós conseguíssemos participar com a resiliência nesses fóruns. Como no Conselho Municipal de Segurança, na Comissão Municipal de Proteção Civil. Mais do que criar um novo fórum.

Estas dificuldades apresentam uma maior expressão, com a falta de recursos humanos nos serviços municipais de proteção civil, a vasta área de atuação destes serviços e a falta de tempo para ocorrer a todas as solicitações. Os vários elementos do *focus group* referem-no ao longo de toda a primeira sessão. A constituição de PLRRC não pode constituir um trabalho adicional ou concorrer com os muitos já assumidos pelos serviços. A representante de Matosinhos refere

“um problema que sofremos na proteção civil, tem a ver com essa falta de disponibilidade para conseguir abraçar todas as áreas que estão associadas à nossa atividade. Todas estas dinâmicas não são fáceis de manter e não são fáceis de gerir (...) Acho que a falta de tempo, a falta de recursos, de recursos humanos principalmente, que nos permitam abranger todas as áreas, e incluir esta como uma área de integração, complica muito.”

A mesma representante considera que “*acredito que muitas cidades não adiram à campanha das cidades resilientes, porque têm receio que isto lhes aporte mais trabalho, para além do trabalho que já têm.*” Situação reforçada pelo representante da Amadora “*há estes problemas estruturais, que também tem que se olhar para eles. Porque nós temos falta de recursos, uma falta de estrutura que alimente isto. Para termos uma plataforma a funcionar, possivelmente cada um de nós nos municípios, precisamos uma ou duas pessoas a tempo inteiro.*”

A importância de constituir PLRRC tem expressão com a possibilidade de conseguir outras fontes de financiamento para a construção de soluções e projetos que reforcem a resiliência dos territórios. Encontrar parcerias com outras entidades é um dos desafios que se apresentam. Ou conseguir que outras entidades presentes nos territórios reforcem a sua capacidade de investir em soluções que aumentem a sua capacidade de resistir a contradições que se lhe apresentem, e recuperar mais facilmente. Isso mesmo é expresso pela CoorMPC de Matosinhos, fruto da sua experiência de participação em encontros internacionais:

(...) tem a ver com o financiamento da construção da resiliência. Aquilo que me tenho apercebido é que, enquanto não criares estas estruturas de compromisso, de entendimento, de colaboração e participação de diversos parceiros públicos e privados nesta dinâmica da redução de risco de catástrofes, vai estar sempre limitado aquilo que é o teu orçamento municipal, vai estar sempre muito limitada àquilo que é a capacidade de investimento do município. E só consegues sair dessa capacidade de investimento do município e pensares noutra dimensão e definir outra estratégia, quando tiveres acesso a esse financiamento. Se formos verificar as sessões da Plataforma Europeia e da Plataforma Mundial, fala-se muito agora no financiamento.

(...) Para podermos ter financiamento para evoluir, porque nós estamos, e sentimos cada vez mais, que estamos num ponto em que em algumas áreas, temos de desenvolver estratégias e implementar medidas, que têm custos. Que têm impactos financeiros para o município. Por isso é sempre uma área em nós temos que ser imaginativos e temos que ter e criar condições para poder ter financiamento. Muitas das coisas que queremos fazer, não conseguem ter financiamento. E o facto de conseguirmos aqui aglutinar, permite-nos ter aqui uma capacidade de trazer e atrair investimento para a redução do risco de catástrofes, para podemos investir. Uma coisa que me preocupa nesta plataforma, é a capacidade que os municípios têm ou até onde é que os municípios conseguem ir.

Essa mesma preocupação com a necessidade de garantir financiamento para a construção da resiliência é expressa pelo representante do Seixal: *“isto traz aqui um conjunto de desafios, nomeadamente o que já se falou do financiamento, que não pode continuar a ser do foro exclusivamente municipal.”* O representante de Setúbal reforçou esta posição, dando exemplo da adesão dos municípios à campanha das cidades resilientes: *“quando levamos qualquer situação ao decisor político, ele questiona: quanto é que isso custa? E ele diz, se não custa nada aderirmos às cidades resilientes, então ok. Mas agora criar uma plataforma, isso já vai ter um custo, já vamos ter de pôr pessoas aqui a trabalhar, fazer reuniões. Então quanto ficamos por aí...”*

O representante de Loulé avançou com a possibilidade de se encontrar uma forma de financiamento semelhante à encontrada para manter os Gabinetes Técnico Florestais (GTF): *“a questão do técnico para a resiliência, o financiamento podia ser um semelhante aos moldes dos GTF. Quem aderisse à campanha, havia um subsídio de participação para o técnico.”*

O compromisso político foi outro dos constrangimentos encontrados para a construção de PLRRC. Embora seja unânime que no quadro atual, já se encontra uma grande sensibilização do poder político, nomeadamente ao nível local, com a construção da resiliência e o reforço da capacidade de reduzir o risco de catástrofes. No entanto, continua a ser um fator decisivo para a concretização destes objetivos. Isso mesmo é referido pelo representante da Amadora, *“é muito importante o apoio político. O Presidente tem de assumir a liderança desta plataforma, sob pena de ser mais um uma conversa de café, e depois ninguém aparecer. Havendo aqui o suporte político, tendo a dimensão operacional e técnica, funciona. Caso contrário, creio que vai ser mais difícil.”* Situação reforçada pelo representante de Setúbal, *“empenho dos políticos nesta questão, é meio caminho andado. Se o político vai, toda a gente vai atrás e sabe que o Presidente lá está, que dirigiu os trabalhos e que tem uma oportunidade no fim de falar com o Presidente sem ter que estar a marcar uma reunião através do gabinete.”*

Questionados se o termo “plataforma” pode ser fator de constrangimento ou dúvida, que origina que a maioria dos municípios portugueses que aderiram à campanha das Cidades Resilientes, não a tenham implementado ainda, todos foram unânimes em considerar que não.

O CoorMPC da Amadora referiu várias vezes que a PLRRC deve ter associado um plano de ação para a resiliência, (...) *“criar planos de ação, medidas, nem que seja uma visão até 2030: o que é que nós queremos até 2030 para a resiliência do nosso município?”*. Reforçou a necessidade de *“(…) alimentar o plano da ação para a resiliência”, e de “ter objetivos pequenos, grupos de trabalho que possam ir alimentando medidas de ação que queremos atingir até 2030.”*

Foi abordado pelo representante da Amadora, o exemplo de Manchester, em Inglaterra, do *Greater Manchester Resilience Forum (GMRF)*, que *“é uma espécie de agência com multi-stakeholders e que possui várias funcionalidades, quer de proteção civil, segurança e resiliência.”*. A representante da Matosinhos reforçou que Manchester tem

(...) um Coordenador da Resiliência, um diretor da resiliência, que é uma pessoa que está 100% dedicada à resiliência e que gere e coordena tudo. Em Portugal nós não conseguimos ter isso. Aliás, é caricato que outro dia nos convidaram para participarmos num fórum Internacional relacionado com a resiliência, (...) que uma das exigências que fizeram ao município, era possuir um responsável da resiliência, que tinha de estar incluído na macroestrutura da câmara municipal. Com funções muito bem definidas. Que nós não temos. Não aceitamos o convite e não vamos aderir porque não temos essa figura.

O CoorMPC da Amadora acrescentou que

(...) o chef resilience officer, como tem Manchester e muito bem, temos uma pessoa que vive o tempo inteiro para a função. Enquanto nós, como coordenadores, diretores ou chefes de divisão, temos de nos desdobrar em mil e uma tarefas. Portanto, aqui a questão também, a chave do sucesso, é a estrutura que se monta. (...) Ela vive para aquilo, ela pensa aquilo, ela planeia aquilo e ela tem um chapéu macro sobre a resiliência.”

A constituição de PLRRC pode ajudar a melhorar o processo de articulação e participação entre as partes envolvidas, conforme o representante de Setúbal:

(...) Sendo constituída com um propósito claro e objetivos assimilados pelos seus membros, dotada de uma estrutura de apoio permanente adaptada às características dos municípios e um roteiro de ação executado/acompanhado/coordenado pela estrutura de apoio. Verifica-se amiúde que os representantes das distintas entidades em diversas comissões, plataformas, fóruns, etc. são os mesmos, sem que se crie espaço, oportunidades e “novas” energias de empenhamento que se vão esgotando em quem, naturalmente, tem a obrigação de representação permanente em diversos espaços formais ou informais de representação institucional. Como refere um ditado popular: “Quem muitos burros toca, algum deixa para trás!”. As instituições necessitam de reformulação organizacional e delegação entre pares, trabalhando em equipa e não de modo centralizado, promovendo formação em novas tecnologias, por forma a poderem acompanhar as mudanças que se produzem num tempo digitalmente acelerado, e que produz profundas alterações nos modelos comunicacionais e de transmissão de conteúdos entre as autoridades locais, os vários parceiros e a população em relação à prevenção de catástrofes.

Também Setúbal está a tentar perceber como pode evoluir a plataforma montada para a área industrial da Mitrena, referindo que *“nós há muito tempo que temos uma discussão aqui em Setúbal, que é a criação de um consórcio”*. Apresenta-se como uma outra forma de constituição de uma plataforma, mas que como o mesmo representante, apresenta ainda muitos constrangimentos, principalmente na esfera legal:

(...) E neste momento estamos a conversar no sentido de dotar esta plataforma local para redução do risco de catástrofes, um local onde, num futuro próximo, eventualmente se possa criar fora do município, uma entidade com personalidade jurídica, para ter o seu orçamento e para onde as empresas podem dar o seu contributo e terem a sua autonomia.

Porque isto estar sempre ligado ao município, ou a outro organismo do Estado, tem coisas boas e tem coisas más, como nós sabemos. Mas esta discussão iniciamo-la há pouco tempo e vamos agora aprofundá-la. Por

outro lado, gostávamos de criar uma situação da também que já está a ser discutida há muitos anos, que é a criação de um consórcio. O que é um Consórcio? Isto é uma figura que as empresas já começaram a usar para aparecer quando se unem para concorrer a um concurso qualquer, um consórcio de empresas. Mas este tipo de iniciativa não está previsto no código das sociedades comerciais. O consórcio não existe. Quando as empresas se únem, fazem um pacto qualquer escrito, um protocolo, qualquer coisa desse género, mas tem que haver alguém individualmente que concorra. Porque o consórcio não existe, existe no papel, mas não existe do ponto de vista jurídico, por isso, não pode concorrer.

Os espanhóis há muito tempo que têm isto, esta figura do consórcio. Inclusivamente consórcios de municípios, para terem corpos de bombeiros. Os corpos de bombeiros em Espanha, a maioria não são dos municípios, nem são das empresas, nem são de associações, são de um consórcio.

E esta ideia surgiu. (...) As empresas pedem-nos e nós também sentimos essa vontade que eles expressam, nós também sentimos que poderíamos ter aqui uma mais-valia, se aquela zona industrial fosse gerida em termos de segurança como um condomínio. Em que este consórcio tomava conta de tudo o que tinha a ver com segurança.

É este e neste momento, aquilo que estamos a discutir e estamos a ir por aí, por isso fez-nos todo o sentido a criação da plataforma, porque é um fórum de discussão e foi a forma de trazermos as empresas para dialogar, para conversar com as entidades oficiais, nomeadamente com os municípios, com as freguesias, com as forças de segurança, com os serviços municipalizados, com todas essas instituições, é ali que nós conversamos e que discutimos.

Este aspeto foi reforçado pelo representante do Seixal, que considera:

(...) que a participação das empresas, parece-me bastante pertinente, até porque, ao contrário do setor público e das instituições associativas que

nós temos, as empresas têm sido o parente menos solicitado nas questões da resiliência. Portanto, também tenho tido uma boa aceitação por parte de algumas empresas, mais do que eu estava à espera em participar. E quando digo a participar, não quer dizer necessariamente patrocinar. Mas ser uma parte integrante do processo e do projeto de resiliência municipal.

2ª Sessão

Na segunda sessão foi detalhada a proposta de modelo de plataforma local para a redução do risco de catástrofes, que tentou responder aos vários constrangimentos colocados previamente. Após efetuada a apresentação, foram esclarecidas algumas dúvidas apresentadas pelos participantes. Foram auscultadas as opiniões dos intervenientes e a sua apreciação global, assim como solicitado que indicassem eventuais constrangimentos no modelo e propostas para a sua implementação.

O CoorMPC da Amadora referiu que

(...) parece-me muito bem aquela questão que aqui referiste, aproveitar o know-how que existe internamente e não inventar nada. Rodear-se de parceiros que têm tudo aquilo que é a informação e as metodologias de trabalho. Falaste aqui da questão das universidades, acho que isso é algo que tem que ser uma obrigatoriedade, para nos ajudar.

(...) este processo irá dar um trabalho de colar um conjunto de peças, de parceiros e de vontades. Porque sabemos que nas câmaras municipais, como tu aqui referiste e muito bem, só do ponto de vista interno conseguir que toda a gente consiga criar esta dinâmica de trabalhar para a resiliência nos vários domínios, só aí eu acho que tens aqui um ganho substancial.

Do ponto de vista da apreciação global, “(...) parece-me uma excelente base de trabalho e muito bem calçada, muito bem sustentada. E com muito interesse para depois se poder replicar este modelo noutras realidades.” No entanto, alertou para não ser uma tarefa linear, face à diversidade de realidades e estágios de desenvolvimento

do país. Ao nível das várias áreas de intervenção, ambientes, alterações climáticas, sustentabilidade, existem diferentes maturidades de desenvolvimento,

(...) isto de facto requer também alguma maturidade. Pegar neste modelo que estás aqui a apresentar, e replicar numa cidade qualquer neste país, é talvez difícil.” No entanto, reforça que “parece muito ambicioso, muito interessante. E que há aqui espaço para se conseguir depois replicar, se não toda metodologia que apresentaste, mas muitas das ideias que referes aqui, como algo que possa depois aglutinar e ser o motor da resiliência à escala local.

O CoorMPC do Seixal deu nota que

(...) não tenho condições para fazer uma grande avaliação neste momento do que propuseste. Mas tem a virtude de corresponder algumas questões prévias que identificaste. Uma delas é como não pode ser a câmara municipal a assumir tudo, não pode ser o serviço de proteção civil a coordenar. Depois a questão do conhecimento, que é fundamental.”

(...) com o objetivo traçado de ser um modelo para os municípios, eu reconheço essa importância de haver alguém que lidera este processo, que é um modelo muito interessante para refletirmos. É um modelo à escala de Almada, a questão da proximidade à Universidade, mas efetivamente é um bom instrumento.

A CoorMPC de Matosinhos considerou que

(...) está um modelo bem pensado, bem estruturado, fácil de perceber e que tem esta característica, que eu também entendo que tu estás a referir, de flexibilidade que permite que o modelo possa ser adaptativo, não ser um modelo fixo, fechado numa ideia e num desenvolvimento à imagem de Almada, mas que tem esta capacidade também adaptativa e que permita a outros municípios poderem trabalhar.

Apresentou uma proposta de criação de um workshop, que seria uma ferramenta interessante para trabalhar este assunto com outros municípios:

(...) Um espaço onde fosse replicado isto que nós estamos a fazer de certa forma, poder ser um espaço em que desses essas ferramentas, um Toolkit, que permitisse implementar este processo, que criasse essa dinâmica. Com um objetivo, pelo que eu percebi, de não ficar só para as cidades que estão neste momento integradas na estratégia MCR 2030, o objetivo é que isto possa ser um projeto disseminado a nível nacional, para cidades que estão mais avançadas na resiliência, menos avançadas na resiliência, que fazem parte da plataforma, que não fazem parte da plataforma. Aliás, eu até acho que pode ser um instrumento mobilizador para mais cidades fazerem parte da plataforma.

A mesma representante refere que:

(...) pensa-se muito ao nível das Nações Unidas, ao nível dos países, a esse nível mais macro e depois pensa-se pouco, e traduz-se pouco para o nível mais local. Se nós virmos, no próprio MCR 2030, nós somos assim um caso um bocadinho à parte desta organização de cidades e desta conjugação de esforços comuns de trazer a resiliência de baixo para cima. Que é como ela deve ser construída e muito bem, como estás aqui a propor. Porque normalmente o processo é feito ao contrário, os municípios acabam por entrar. Comparo isto um bocadinho como as alterações climáticas. Tudo se decide a nível Internacional e a nível nacional, mas depois o impacto das alterações climáticas dá-se nos municípios e as soluções quem as tem que implementar são os municípios. O país atingiu as metas se os municípios trabalharem para que elas sejam atingidas. (...) E ao trabalhar na redução de riscos de catástrofes, os riscos não são exclusivos do meu território. Eu tenho muitos riscos, não são exclusivos do meu território. Eles podem acontecer no meu território, mas afetam os territórios vizinhos. E qual é a articulação que nós temos?

(...) Estarmos prontos, preparados e conscientes para responder aos riscos, quando não trabalhamos em conjunto, quando se pensa numa estratégia nacional e depois há ali um salto enorme e depois cada município trabalha por si.

Para o representante de Setúbal,

(...) nós estamos a falar no fundo de processos. E estando a falar de processos, esses processos que serão a plataforma, essa plataforma tem que assentar num sistema de informação, e esse sistema de informação tem que assentar em tecnologia. (...) criando um repositório, uma base de dados ou um centro de documentação e nesse centro de documentação existente na plataforma, qualquer pessoa podia aceder livremente até determinado ponto, e os serviços do município poderiam aceder a tudo.

5. ENTREVISTAS

Para a realização das entrevistas, o caminho traçado foi tentar recolher a opinião de setores e patamares diferentes, sobre o modelo de PLRRC proposto. De modo a tentar conseguir uma visão alargada e variada de apreciação do modelo, optou-se por, quer a nível técnico, quer a nível político, ter uma validação do nível nacional e do nível municipal.

O ponto de partida das entrevistas foi a apresentação da problemática encontrada para a não existência de PLRRC. Foi apresentado aos entrevistados o modelo proposto e solicitada a opinião sobre a oportunidade e eficácia que este modelo poderá ter para os municípios. As entrevistas tiveram uma duração de cerca de 60 minutos e foram realizadas em modo semiestruturado e não diretivo, dando liberdade ao entrevistado para falar abertamente e com o grau de profundidade que achasse adequado. Foi realizada uma análise ao conteúdo das palavras transcritas dos entrevistados. As entrevistas, quer em modo presencial, quer a realizada por videoconferência, foram gravadas. Dois dos entrevistados optaram por fornecer as respostas por escrito. Todos os entrevistados deram o seu consentimento para a gravação e transcrição das suas opiniões para este trabalho.

Assim, na vertente política, no patamar nacional, foi solicitada entrevista à Senhora Secretária de Estado da Proteção Civil, e no patamar local, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada.

Na vertente técnica, solicitou-se a colaboração da ANEPC, enquanto responsável pela Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes. Foi designado o Senhor Chefe da Divisão de Riscos e Ordenamento da ANEPC e Coordenador Adjunto da Subcomissão da Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes. No patamar municipal, estando já representantes de vários municípios no *focus group*, não se julgou necessário entrevistar representante técnico local.

Estando os dois patamares nacional e local, auscultados ao nível técnico e político, optou-se por procurar recolher a opinião do meio académico e privado. Considerou-se oportuno ouvir o Presidente do Conselho Diretivo do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil (CEIPC), que tem como objetivo *“a produção e divulgação de informação, bem como a realização de estudos e trabalhos de investigação que*

contribuam para a construção de uma cidadania responsável e interventiva, no âmbito da Proteção Civil.”

A síntese curricular dos entrevistados está inserida no Anexo 2.

5.1. Realização das entrevistas

Entrevista com a Secretária de Estado da Proteção Civil

A entrevista com a Senhora Secretária de Estado da Proteção Civil ocorreu a 18 de julho de 2023, no seu gabinete no Ministério da Administração Interna, no Terreiro do Paço, em Lisboa. Após a apresentação da problemática, enquadramento e proposta de modelo de PLRRC, decorreu a discussão e análise do tema. A entrevistada optou por remeter por escrito a sua apreciação:

(...) A proteção civil tem sido uma das áreas mais desafiantes da governação ao longo das últimas duas décadas.

De uma área relativamente desconhecida para muitos, a proteção civil passou para o topo das prioridades nacionais, sobretudo devido à ocorrência de eventos devastadores e com elevado impacto nos territórios, nas comunidades e nos cidadãos, assumindo particular destaque os incêndios florestais de 2003, 2005, 2013 e 2017, vários episódios de condições meteorológicas adversas e até uma pandemia.

Em 2023, Portugal é identificado como um dos países da União Europeia mais expostos aos impactos das alterações climáticas.

No quadro da Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), é criada, em 2015, a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofe (PNRCC), agregando representantes das principais áreas de intervenção e dando início a uma profunda alteração do paradigma, procurando uma aposta cada vez mais sólida e sustentada nas políticas de prevenção, preparação e redução do risco. Porque jamais será na componente da resposta que conseguiremos alcançar a mudança que se impõe.

Mais tarde, e na sequência dos incêndios florestais de 2017, Portugal adota a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva (ENPCP), entretanto revista em 2021. Este instrumento pretende dar corpo ao compromisso nacional com as metas traçadas pelo Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes, o qual definiu como prioridades, para o período de 2015 -2030, o fortalecimento da governança na gestão de riscos, a melhoria do conhecimento sobre os riscos, o estabelecimento de estratégias para redução de riscos, a melhoria da preparação face à ocorrência de riscos e o envolvimento dos cidadãos no conhecimento dos riscos.

Esta estratégia está ainda alinhada com a dimensão preventiva da proteção civil, consagrada na Lei de Bases da Proteção Civil, a qual define a finalidade de «prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe», evidenciando precisamente a importância da aposta na dimensão da prevenção e da resposta, de forma sintonizada. Esta preocupação assume especial relevância no patamar municipal, no qual, por via da aplicação do princípio da subsidiariedade e da proximidade às comunidades e ao conhecimento do território, reside muito do sucesso da mudança que se pretende fomentar.

A ENPCP 2030 identifica cinco objetivos estratégicos: fortalecer a governança na gestão de riscos, melhorar o conhecimento sobre os riscos, implementar estratégias para a redução de riscos, melhorar a preparação face à ocorrência de riscos e envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos.

Considerando o sistema de proteção civil e todo o edifício legislativo que regula esta atividade no escopo nacional, facilmente se compreende a importância que as autoridades locais assumem neste ecossistema.

Por outro lado, se atentarmos no facto de cerca de 90% das ocorrências de proteção civil terem o seu início e o seu fim apenas no patamar local,

facilmente se conclui que é aqui, de facto, neste nível de intervenção, que reside grande parte da chave para o sucesso.

Sem qualquer tipo de desvalorização daquele que é o papel fundamental da restante cadeia de valor do sistema, designadamente do nível nacional, seja na sua dimensão política, seja técnica, o real ganho de causa jamais será alcançado sem um verdadeiro compromisso e envolvimento das autoridades e dos serviços locais que partilham responsabilidades nesta matéria.

E é neste quadro que a implementação e desenvolvimento de plataformas locais para a redução do risco de catástrofe (PLRRC) assume especial destaque.

Estas plataformas, enquanto materialização de um compromisso claro e inequívoco de todos os parceiros, a começar nas autoridades políticas, podem traduzir-se num significativo ganho de escala para todo o sistema.

Apostando numa verdadeira integração de vontades, compromissos e diversidades dos diferentes atores locais – poder político, associações locais, representantes de grupos vulneráveis, agentes de proteção civil, entre outros - as PLRRC têm todo o potencial para auxiliar a potenciar a intervenção dos municípios nesta fundamental área de intervenção, fomentando a partilha de conhecimento e recursos, sob o chapéu de uma clara capacidade de governança.

Em última análise, e de forma clara, quanto mais robusta for a capacidade local, nas suas diferentes dimensões, mais resiliente e preparada será a globalidade do nosso território e das nossas comunidades face ao enorme potencial de impacto dos fenómenos associados às alterações climáticas e outros fenómenos naturais e as PLRRC podem ser um fator crítico de sucesso neste processo.

Entrevista com a Presidente da Câmara Municipal de Almada

A entrevista com a Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada decorreu a 05 de dezembro de 2023, no seu gabinete nos Paços do Concelho, em Almada. Transcreve-se de seguida excertos do teor da entrevista, após a apresentação da problemática, enquadramento e proposta de modelo de PLRRC.

A primeira apreciação à proposta de modelo foi a seguinte:

(...) acho que a proposta que me apresenta aqui, para além do interesse e da particularidade que ela tem, é uma imprescindibilidade, sob pena de nós não conseguirmos ser eficazes naquilo que nos propomos e devemos fazer. (...) Esta ideia de criação de uma plataforma que, no fundo, se eu percebi bem, se une num plano que seria quase reproduzível, ou que deveria ser reproduzível a nível nacional, tem o grande mérito, desde já, de criar métricas de avaliação que sejam idênticas para todos. Isso parece-me fundamental, até para, quando é necessário corrigir as assimetrias, é bom que os parâmetros de avaliação sejam os mesmos, porque se não, corremos sempre o risco de estar a fazer avaliações erradas. Portanto, a este nível, na forma como está estruturado o envolvimento que se pretende com a sociedade civil, é uma imprescindibilidade, para além das estruturas que nós podemos criar internamente e dentro daquilo que é o universo municipal.

A entrevista desenvolveu-se de seguida em torno da articulação entre serviços no município, nomeadamente do planeamento urbanístico com a área do ambiente, assim como os vários desafios que se colocam a vários níveis (ambiental, alterações climáticas, resiliência, etc), não podem ficar reféns de nenhum serviço em exclusivo:

(...) a necessidade absoluta de articulação entre os vários serviços, pelo menos temos que começar por colocar no centro da decisão do planeamento urbanístico as questões ambientais, enquanto reforço da resiliência. Quando se fala de combate às alterações climáticas, fala-se no fundo disto. O que eu acho que é o grande desafio, e que estas plataformas têm de conseguir responder é aquilo que disse bem no início,

que é a ideia da resiliência ter que deixar de estar fechada ou só na proteção civil, ou as alterações climáticas só no ambiente, com uma série de rótulos. Portanto, a palavra resiliência pode ser o grande rótulo, mas tem que conseguir abranger uma série de áreas, inclusive a área social. No caso de Almada isso é fundamental, porque temos esta particularidade de ter bairros mais expostos a catástrofes, que são também aqueles com a habitação mais indigna de todos, portanto, é uma particularidade do nosso território e naturalmente muito preocupante, sabemos isso.

Reforçou o papel interno da autarquia, em conseguir criar essa dinâmica de articulação entre serviços, referindo:

(...) portanto, eu acho que é fundamental, para além da plataforma que se cria no papel, começarmos a perceber que isto tem que estar mesmo interligado ao nível dos próprios serviços e das competências de cada serviço. O que não é fácil, porque os serviços, a sociedade e os municípios são feitos de pessoas. E esta ideia de complementaridade e de interação, sabemos que não é fácil. Ora, aí a Proteção Civil tem de facto uma vantagem, porque já toda a sua ação depende dessa complementaridade.

Foi dado destaque às questões associadas ao financiamento das ações previstas. A necessidade de encontrar mecanismos de financiamento dos vários projetos é muito importante, sob pena de ficarem apenas pela projeto e não ser possível a sua concretização: *“Parece-me que os maiores desafios que nós temos neste momento, para além da questão do financiamento, até porque estamos a falar em muitos casos, nós sabemos o que é que há de fazer, mas não temos ainda um mecanismo de financiamento que acompanhe.”*

Sendo uma defensora da globalização, da livre circulação de pessoas pelo mundo, refere a preocupação com a excessiva dependência a vários níveis local dessa globalização:

(...) temos que voltar a uma economia mais local, uma economia mais local que garanta maior igualdade também, que elimine as grandes discrepâncias. E a resiliência também é isso. (...) é verdade que uma economia completamente globalizada enfraquece a própria resiliência aos vários níveis do território. Não é que todo o território tenha que ser autossuficiente, mas há fatores mínimos que têm de ser garantidos.

Entrevista com o Chefe de Divisão de Riscos e Ordenamento da ANEPC

A entrevista com o Senhor Chefe de Divisão de Riscos e Ordenamento da ANEPC decorreu a 28 de agosto de 2023, no seu gabinete na sede da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, em Carnaxide. Transcreve-se de seguida excertos do teor da entrevista, após a apresentação da problemática, enquadramento e proposta de modelo de PLRRC.

A primeira impressão referida pelo entrevistado foi referente à importância das instituições de ensino superior estarem representadas na plataforma, trazendo o conhecimento para a estratégia local de redução do risco de catástrofes.

(...) um fator bastante positivo a favor da eventual construção de uma plataforma, já durante o processo de construção, que é o facto de terem a Academia. A Academia é essencial, como eu tive a oportunidade de partilhar consigo, porque os desafios que colocam em matéria de redução do risco de catástrofe implicam um conhecimento profundo.

E, portanto, da Academia virá, com certeza, bons aportes para a plataforma. Agora, o importante é que todos os stakeholders que vocês chamem, para além daqueles stakeholders que são importantes, que fazem parte da Comissão Municipal de Proteção Civil, os mais operacionais ou os menos operacionais, porque os menos operacionais geralmente são chamados para resolver questões operacionais dentro do seu core business. Portanto, o importante é que definam quais são os desafios que vocês têm, logo de início.

Essa integração reveste-se de importância acrescida, para o conhecimento dos riscos que podem afetar o território, conforme referido:

(...) centralizem-se no que são os principais riscos, quais são os principais desafios que existem para esses riscos, quais são os principais stakeholders que podem contribuir para a promoção de medidas para a redução do risco de catástrofes para esses riscos. Façam uma análise de pontos fortes, pontos menos fortes, o que é que cada uma dessas entidades pode trazer para a plataforma.

A relevância das entidades aderentes à plataforma assumirem publicamente o compromisso dessa adesão, foi algo também evidenciado:

(...) É importante depois quando quem está num ato público, que tem um memorando de adesão a algo, neste caso a uma plataforma, então lá todos os compromissos e etapas, os próximos trabalhos, ao fim ao cabo, decorrente do trabalho em que participou, esteja imbuído do espírito para ir depois para os próximos passos. Mas a partir daí, vai ser necessário definir uma estratégia municipal para a redução do risco de catástrofes.

A importância do plano de ação, do financiamento e da ligação com as metas internacionais foram outros dos pontos que o entrevistado referiu:

(...) então vamos fazer aqui um plano de ação, um plano de financiamento, ter um plano de atividades, ver dentro dos desafios se vale a pena criar grupos de trabalho. Por exemplo, nós na Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes, trimestralmente temos um plano de atividades, que neste caso é validado formalmente pela Comissão Nacional de Proteção Civil. Mas depois quem o executa, sob supervisão de uma unidade que é a subcomissão da plataforma, que é o órgão operativo da plataforma, porque a plataforma em si é a Comissão Nacional de Proteção Civil. Temos vários grupos de trabalho, que trabalham em várias áreas, e que chamamos várias entidades para dar cumprimento aos objetivos de financiamento e planos de atividades. Uma das coisas mais complicadas é haver dinheiro.

(...) já me parecem ter aqui um bom plano de ação e bastante transversal a vários desafios que se colocam no município de Almada. Estes 8 vetores de atuação, estas 8 áreas de trabalho, nomeadamente, cobrem aqui três referenciais internacionais. Cobrem aqui, através da ação climática, o Acordo de Paris, para a questão da mitigação dos efeitos das alterações climáticas. Cobrem aqui também, nomeadamente quando falam em saúde e intervenção social, algumas das preocupações associadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável. E cobrem, com certeza, também muito o que é o Quadro de Sendai, quando falam aqui em avaliação de riscos e vulnerabilidades.

Ainda sobre a governança, o envolvimento político e das várias entidades aderentes:

(...) Portanto, o modelo de governança, o comprometimento político é bastante importante. A carta de compromisso é uma ferramenta importante, é uma ferramenta que mostra o compromisso das entidades com o projeto, com a plataforma. A questão aqui é não apresentar só a carta de compromisso, é envolvê-los na construção de algo. Isso é que eu tenho dúvidas. Como é que vocês idealizam envolver, logo desde o início, várias entidades, (...) Agora, envolver todas as entidades que aparecem aqui, que devem ser envolvidas desde o início, que têm as suas gestões próprias, os seus timings próprios, é que pode ser complicado. Portanto, o importante era, “seduzi-las” na construção da plataforma desde o início.

Durante a entrevista foram referidos vários paralelismos com a construção da plataforma regional para a redução do risco de catástrofes, que está a ser implementada no Algarve:

(...) o processo de constituição da nova plataforma regional para a redução do risco de catástrofes do Algarve, iniciou-se no ano de 2023, ao encetar estes momentos.

- *A assinatura do memorando entre a AMAL e as entidades fundadoras;*

- *Reunião de lançamento entre os parceiros para a concretização dos primeiros passos, portanto parceiros e entidades fundadoras já tinham participado na construção deste todo a parafernália de documentos para chegar a este momento;*
- *Concepção do regulamento da plataforma regional, portanto como é que isto vai funcionar, qual é a finalidade, quais são os objetivos;*
- *A aprovação pela AMAL do regulamento, portanto, depois tudo isto tem de ser aprovado sempre pela autoridade política;*
- *Elaboração da estratégia intermunicipal, que não existe, tem de ser construída. Por exemplo existe uma estratégia intermunicipal para mitigação dos efeitos das alterações climáticas. Para a redução do risco de catástrofes, ainda não existe;*
- *Elaboração do plano de atividades e orçamento anual para a implementação da estratégia;*
- *Elaboração do relatório de atividades, destes relatórios vocês falam;*

Portanto há aqui muitas semelhanças. A construção do modelo, não há um modelo único, pode ser este modelo e como disse, a sua ideia é propor um modelo que as várias câmaras municipais possam adotar ou não, de acordo com as suas necessidades.

Entrevista com o Presidente do Conselho Diretivo do CEIPC

A entrevista com o Senhor Presidente do Conselho Diretivo do CEIPC decorreu a 30 de novembro de 2023, por videoconferência. Foi efetuada a apresentação da problemática, enquadramento e proposta de modelo de PLRRC. Embora tenha sido discutido o modelo proposto, o entrevistado optou por remeter por escrito a sua apreciação. Sobre a importância de constituir PLRRC, refere:

(...) As Plataformas Locais para a Redução de Catástrofes resultam de uma recomendação das Nações Unidas aos governantes locais para reforçarem as estratégias de redução de catástrofes.

As referidas estruturas constituem-se como um espaço de partilha e de aumento das sinergias locais, possibilitando um valor acrescentado para a prevenção e mitigação do risco de catástrofes e de eventos climáticos extremos, bem como de adaptação, resposta e recuperação aos mesmos, no contexto, da definição de uma política pública municipal alicerçada na mitigação dos fatores decorrentes do risco.

A referida política pública deve basear-se nos dois elementos essenciais que constituem uma sociedade resiliente: governos resilientes e comunidades resilientes.

Um governo municipal resiliente é responsável pelo desenvolvimento e aplicação da política de redução de desastres e medidas associadas. Assegura o estabelecimento de mecanismos institucionais robustos e capazes de: coordenar programas multissetoriais de redução de risco de desastres; mobilizar e fornecer recursos para a redução do risco de desastres; promover a avaliação dos riscos e assegurar a gestão e disseminação de informações sobre riscos; garantir uma comunicação eficiente entre parceiros e partes interessadas; facilitar o reforço das capacidades; desenvolver e implementar programas de sensibilização e educação pública; apoiar a investigação e a gestão do conhecimento para a redução do risco de desastres; promover a cooperação intermunicipal.

Sabe-se que a construção de comunidades resilientes, implica: populações informadas sobre os riscos, conscientes e capacitadas para antecipar, prevenir, preparar, fazer face e recuperar dos desastres; comunidades competentes, capazes de liderar e tomar iniciativas de redução de risco ao nível local e comunitário; serviços capacitados para organizar a cooperação dentro dos bairros e comunidades, promover a autoajuda e encorajar a solidariedade e o apoio mútuo.

As comunidades resilientes participam e estão envolvidas em atividades de sensibilização e capacitação; respeitam e comportam-se conforme as

leis e regulamentos; e cultivam uma cultura de preparação para desastres.

Na minha opinião, só assim as Plataformas Locais poderão fazer a diferença. Caso contrário, não serão mais do que meros objetos, como outros, de propaganda política.

Questionado sobre as principais dificuldades que se colocam para a implementação de PLRRC, refere:

(...) A partir da minha resposta anterior, identifico como a principal dificuldade para a missão das Plataformas, o entendimento que os eleitos autárquicos têm, ou não, quanto ao seu valor instrumental, no contexto do projeto político adotado para a gestão do município.

A construção da resiliência exige um esforço multissetorial, multidimensional e a coordenação de diversos interesses e grupos, além de requerer uma abordagem sistemática. Sem dúvida de que só uma dinâmica concertada, integrada e partilhada garantirá sucesso para dotar as populações de capacidade de resiliência. Se for assim entendido, então, implica que os decisores políticos e os técnicos de proteção civil, interajam com todos os demais serviços das Câmaras Municipais, de modo que sejam articuladas as quatro dimensões essenciais no espaço territorial do município: estruturas; fluxos de pessoas e respetiva mobilidade; gestão do território; relações de poder. Em síntese: a dificuldade fundamental que identifico para a implementação das Plataformas, é a falta de estratégias que partam do pressuposto de que os municípios são integrados por sistemas vivos, dinâmicos, geradores de conexividades e abertos a constantes interações, tanto no seu interior como através da exposição a fatores externos, logo, pouco ajustados a projetos ou modelos excessivamente formatados.

Foi questionado ao entrevistado se o modelo proposto responde aos constrangimentos identificados e se permite o envolvimento e compromisso de todas as entidades que podem concorrer para a promoção da resiliência ao nível local:

(...) No meu ponto de vista, para além das definições constantes na literatura, um território resiliente, é aquele que tem um sistema com capacidade de resposta pronta e eficaz e em tempo útil, de uma comunidade ou sociedade exposta a riscos com capacidade organizativa, de interpretar os riscos, de mitigar, de resistir, de absorver, adaptar-se e recuperar-se dos efeitos de um perigo grave e/ou catástrofe de maneira tempestiva e eficiente.

Por outro lado, uma população capacitada e sensibilizada para a sua auto-preservação, com capacidade de recuperação e restauração das suas estruturas básicas e funções essenciais, é certamente uma população resiliente, assegurando assim, que as cidades possam ser de facto cidades seguras e resilientes, dotadas de instrumentos dinâmicos e permanentes aos diferentes níveis, com ênfase no planeamento de proteção civil.

A atitude de responsabilidade dos atores políticos, dos gestores e técnicos de proteção civil, faz com que a resiliência implique a criação de um esforço multisectorial e multidimensional, exija uma coordenação efetiva entre diversos interesses e grupos, uma vez que a melhoria da resiliência implica uma mudança de mentalidade entre os cidadãos e todas as partes interessadas. Mas, tal só será possível, se dermos à população ferramentas para alterar a sua forma de perceção do risco, ou seja, aumentar a capacidade de literacia para os riscos, garantindo assim um resultado diferente no comportamento da população.

Em síntese, podemos concluir que o modelo proposto pode responder aos constrangimentos naturais de uma estrutura deste tipo, face ao défice de cultura de participação e de risco existente no meio social envolvente. Ainda assim, e sobretudo pelo exposto, parece-me necessário robustecê-lo, através da existência de programas de educação, sensibilização e de formação da população, numa responsabilidade partilhada e empreendedora para fazer face à redução dos riscos. Considero ainda imprescindível que no planeamento de proteção civil se convoque ao

debate os cidadãos em sessões participativas, pois só envolvendo todos, cidadãos, sociedade civil, políticos, gestores e técnicos de proteção civil, se pode assegurar um planeamento eficaz e corresponsabilizado, para fazer face ao risco.

6. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Considerações finais

Com a elaboração deste trabalho, foi possível validar a percepção pessoal inicial dos constrangimentos de base existentes, e que têm travado a vontade dos municípios em construir plataformas locais para a redução do risco de catástrofes. A constituição do *focus group* revelou-se uma mais valia na avaliação dos vários fatores que contribuem para que essas plataformas não sejam criadas, e na reflexão sobre as causas que colaboram para esse facto.

Esta ponderação foi crucial para amadurecer o modelo de plataforma local para a redução do risco de catástrofes, pois contribuiu para nortear este percurso e limar algumas arestas que se apresentavam na fase inicial ao modelo proposto.

Durante todo o processo, foram sempre tidas em conta as considerações identificadas, que julgamos essenciais para a sua implementação e desenvolvimento, permitindo aos municípios ponderar os prós e contras da sua implementação:

- a) Envolver e comprometer todas as partes interessadas na construção da resiliência, desde o governo local, os serviços municipais, as entidades públicas e privadas, mas especialmente os cidadãos e a comunidade. Todos os que vivem, trabalham ou visitam o território devem contribuir para a resiliência;
- b) O objetivo principal é garantir o envolvimento e o compromisso do maior número de parceiros, além dos habituais agentes de proteção civil;
- c) A adesão à campanha não pode ser exclusiva da Câmara Municipal, nem de nenhum serviço desta em exclusivo. Esta área não pode ficar só na esfera da proteção civil, deverá ser alargada a toda a atividade municipal.
- d) Não criar novos fóruns ou órgãos de coordenação/cooperação. As PLRRC não podem ser mais uma estrutura a concorrer com as já existentes atualmente nos municípios. São exemplo a Comissão Municipal de Proteção Civil e Subcomissões (se existentes), a Comissão Municipal de Gestão Integrada dos Fogos Rurais e o Conselho Municipal de Segurança (Geral e Restrito). A estes somam-se os

existentes nas restantes áreas da gestão autárquica (educação, saúde, social, etc);

- e) Não adicionar mais trabalho e necessidade de recursos aos serviços, nomeadamente aos SMPC. Os SMPC possuem na sua quase generalidade, uma enorme falta de recursos humanos, para os trabalhos e missões que possuem;
- f) A construção de um território resiliente é uma jornada longa, que nunca está concluída;
- g) O modelo proposto deverá poder ser adaptado por qualquer município, independentemente da sua dimensão territorial, do número de habitantes ou dos riscos a que está sujeito;
- h) Procurar saber o que fazer para reduzir os riscos existentes, melhorar a resiliência, progredindo sempre mais para garantir um território mais seguro, resiliente e sustentável.

As diferenças territoriais existentes em Portugal, com enormes assimetrias entre municípios, nomeadamente entre as grandes áreas urbanas / litoral, com o interior, não devem ser fator condicionante para esta proposta de modelo. O modelo poderá ser adaptado a cada realidade e às características de cada autarquia e respetivos *stakeholders*.

6.2. Conclusões

A construção de plataformas locais para a redução do risco de catástrofes deve constituir-se como uma oportunidade de reforço da governança do risco, conforme expresso na alínea g) da 2ª prioridade do Marco de Sendai, evidenciando a importância de estabelecer fóruns de coordenação de governo, composto pelas várias partes interessadas ao nível local. Estas plataformas deverão ser capazes de facilitar e apoiar a cooperação multissetorial ao nível local.

Deverá ser estabelecido um programa de ação que identifique os vários objetivos e ações a desenvolver, implicando um conhecimento dos riscos que podem afetar o território, elaboração de estudos e planos, estabelecimentos de metas a atingir e o modelo de governança a implementar. Este programa deverá contemplar todas as áreas

necessárias ao desenvolvimento de um território mais resiliente e sustentável, alinhados com os vários planos nacionais e internacionais. Reveste-se de particular importância a aprovação deste programa pelos vários órgãos municipais.

Deverá existir um compromisso político claro com este programa e com a construção da plataforma local, servindo de exemplo e referência para as restantes instituições e entidades aderentes.

O programa aprovado deverá ser alvo de avaliação ação a ação, de forma clara e de fácil entendimento pelo cidadão e pela comunidade. A aplicação das ferramentas de autoavaliação dos vários *scorecards* disponíveis na campanha MCR2030 é fundamental para aferir o estado de resiliência do território. Se possível, utilizar os indicadores da norma ISO 37123 - *Sustainable cities and communities - Indicators for resilient cities*. A utilização de ferramentas universais de avaliação permite uma comparação fiável com os restantes municípios, e uma forma de identificar as fragilidades ainda existentes.

A criação de um repositório constitui-se como uma mais valia na construção da resiliência, na prevenção e na redução do risco de catástrofes. A existência de um local onde seja armazenada toda a informação necessária para este processo, de fácil acesso e onde todos os parceiros locais podem colocar informação sobre o seu contributo para a construção da resiliência do território, reveste-se de importância acrescida.

No entanto, para que a construção da plataforma resulte, o passo mais importante é a inclusão de todas as partes interessadas na construção da resiliência, desde o governo local, os serviços municipais, as entidades públicas e privadas, mas especialmente os cidadãos e a comunidade. É fundamental garantir o envolvimento e compromisso de todos. Construir a plataforma em conjunto, com todas as partes a sentirem que fazem parte da solução. A carta de compromisso e o certificado são etapas importantes desse caminho. Do mesmo modo, a possibilidade de todos puderem mostrar o desenvolvimento do seu trabalho nos encontros anuais (ou outra periodicidade encontrada). A criação de prémios de boas práticas é um estímulo adicional à produção de trabalhos e a demonstrar a evidência da sua realização.

Conforme proposto em sessão do *focus group*, o próximo desafio será a construção de uma proposta de workshop, de modo a constituir-se como uma ferramenta de trabalho para divulgar este assunto com outros municípios que pretendam constituir plataformas locais para a redução do risco de catástrofes.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afra, M. C. (Outubro de 2019). Sistema Nacional de Gestão de Crises e o normativo internacional: Compatibilidades e Incongruências. *O Caso da resposta a Acidentes Graves e Catástrofes*. Lisboa, Lisboa, Portugal: Universidade Católica Portuguesa, Instituto de Estudos Políticos.
- Amaro, A. (2018). A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal. *Revista de Direito e Segurança*, pp. 59-139.
- Amaro, A. D. (2009). O Socorro em Portugal: organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Protecção Civil. (U. P. Autor), Ed.) Porto. <http://hdl.handle.net/10216/23116>
- ANEPC. (2019). Avaliação Nacional de Risco. Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. <http://prociv.pt>
- ANEPC. (2020). *Caderno Técnico PROCIV 27* - Guia de apoio à implementação de PLRRC. Carnaxide: ANEPC.
- ANEPC. (2023). Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes. Obtido de pnrrc: <https://www.pnrrc.pt/>
- Assembleia Geral da ONU. (22 de Dezembro de 1989). UN Docs. *Resolução 44/236*. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F44%2F236&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- Assembleia Geral da ONU. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. *Resolução n.º 69/283*. Sendai. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/167/16/PDF/N1516716.pdf?OpenElement>
- BCSD Portugal. (2023). *ODS.PT*. (B. Portugal, Produtor). <https://ods.pt/ods/>
- Beck, U. (1998). A Sociedade de Risco Mundial - em busca da segurança perdida (2015 ed.). (E. 70, Ed.)

- Carvalho, L., Carrasco, Ú., Farinha, M., Batista, S., Fernandes, J. M., Sousa, G., & Leitão, N. (Novembro de 2013). *Risco, desastre e resiliência – um desafio para a cidade da Amadora*. IX Congresso da Geografia Portuguesa.
- Castro, F. V., & Lourenço, L. (2017). Resiliência, População e Território: Contributo Conceptual para a Terminologia dos Riscos. (P. e. Associação Portuguesa de Riscos, Ed.) *territorium*, pp. 5-13. https://doi.org/10.14195/1647-7723_24_1
- Conselho Europeu. (2023). Conselho Europeu e Conselho da União Europeia. <http://europa.eu/!xx37dq>
- Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho. Diário da República n.º 142 - I Série. Ministério da Administração Interna, pp. 5231-5237.
- Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro. Diário da República n.º 208 - I Série. Ministério da Administração Interna, pp. 7441-7446.
- Decreto-Lei n.º 27/058, de 30 de setembro. Diário do Governo n.º 230 - I Série. Presidência do Conselho
- Decreto-Lei n.º 31/956, de 2 de abril. Diário do Governo n.º 76 - I Série. Ministério da Guerra, pp. 298-299.
- Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março. Diário da República n.º 44 - 1ª Série. Presidência do Conselho de Ministros, pp. 1476-1480.
- Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril. Diário da República n.º 64 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, pp. 1790-1798.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril. Diário da República n.º 64 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, pp. 1798-1808.
- Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março. Diário da República n.º 71 - I Série - A. *Ministério da Administração Interna*, pp. 1930-1943.
- Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de Outubro. Diário da República n.º 248/1980, Série I. Ministério da Defesa Nacional - Serviço Nacional de Protecção Civil.

Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março. Diário da República n.º 63 - I Série. Ministério da Administração Interna, pp. 1834-1839.

Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de Fevereiro. Diário do Governo n.º 45/1975 - Série I. Ministério da Defesa Nacional - Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 251 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, pp. 74 (8-22).

Djalante, R., Bisri, M., Fernandez, G., Imai, N., Saito, O., & Okazaki, K. (2021). Building Local Resilience Platforms for Disaster Risk Reduction. (U. N. University, Ed.) *UNU-IAS Policy Brief*.

EM-DAT. (2023). 2022 Disasters in numbers. Emergency Events Database (EM-DAT) / Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). https://cred.be/sites/default/files/2022_EMDAT_report.pdf

EM-DAT. (2023). The International Disaster Database. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. <https://www.emdat.be/>

Galeno, C., & Gomes, A. A. 2004). Emancipação, ruptura e inovação: o “focus group” como instrumento de investigação. *Revista Lusófona de Educação*, pp. 173-184. <https://www.researchgate.net/publication/262708634>

GMCA. (2023). Greater Manchester Combined Authority. <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/>.

Infopédia. (2022). Infopedia - Dicionários Porto Editora. <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/resili%C3%Aancia>

Lei n.º 10/79, de 20 de maio. Diário da República n.º 66 - I Série. Assembleia da República.

Lei n.º 113/91, de 29 de agosto. Diário da República n.º 198 - I série - A. Assembleia da República, pp. 4501-4507.

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho. Diário da República n.º 126 - I Série. Assembleia da República, pp. 4696-4706.

Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro. Diário da República n.º 217 - I Série. Assembleia da República, pp. 8353-8356.

Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. Diário da República n.º 149 - I Série. Assembleia da República, pp. 5311-5326.

Morgan, D. L. (1998). Planning focus group.

[https://books.google.pt/books?id=6P7mdhtuzBEC&pg=PR11&ots=Rn4PeW4h6R&dq=Morgan%2C%20D.%20L.%20\(1998\).%20Planning%20focus%20group&lr&hl=pt-PT&pg=PR3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?id=6P7mdhtuzBEC&pg=PR11&ots=Rn4PeW4h6R&dq=Morgan%2C%20D.%20L.%20(1998).%20Planning%20focus%20group&lr&hl=pt-PT&pg=PR3#v=onepage&q&f=false)

PNRRC. (2022). Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes. <https://www.pnrrc.pt/>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, de 30 de Outubro. Diário da República n.º 209 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, pp. 5822-5829

Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/87, de 23 de Maio. Diário da República n.º 118 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, p. 2070.

Rodrigues, T. (2010). A estratégia internacional de redução de desastres. *territorium*, Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança. http://dx.doi.org/10.14195/1647-7723_17_23

Schröeder, C. d. (2009). On-line focus group: uma possibilidade para a pesquisa qualitativa em administração. Cadernos EBAPE.BR, pp. 348-348. www.ebape.fgv.br/cadernosebape

Silva, I. S., & Keating, J. B. (2014). Focus group: Considerações teóricas e metodológicas. Revista Lusófona de Educação, 26, pp. 175-190.

Tavares, A. F., De Sousa, L., Da Cruz, N. F., Teles, F., Pires, S. M., Mota, L. F., . . . Macedo, A. (2018). Qualidade da governação local em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos. 978-989-8943-19-4

UNDRR. (2022). United Nations Office for Disaster Risk Reduction. <https://www.undrr.org/our-work/history>

UNDRR. (2023). *MCR2030*. Obtido de Making Cities Resilient 2030:
<https://mcr2030.undrr.org/>

UNDRR. (2023). *MCR2030*. <https://mcr2030dashboard.undrr.org/>

UNFCCC. (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change.
<https://unfccc.int/>

UNISDR. (2012). Como Construir Cidades Mais Resilientes - Um Guia para Gestores
Públicos Locais. <https://www.unisdr.org>

UN-NUA. (2016). United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat.
<https://unhabitat.org/>

UNRIC. (2004). United Nations Regional Information Centre. <https://unric.org/pt/>

World Conference on Natural Disaster Reduction. (1994). Guidelines for Natural Disaster
Prevention, Preparedness and Mitigation. Yokohama Strategy and Plan of Action
for a Safer World. Yokohama, Japão.

8. ANEXOS

Anexo 1 – Apresentação da proposta de modelo de PLRRC





Plataformas Gestão Risco de Catástrofes

- **Marco de Sendai:**
 - 2ª Prioridade, alínea g), refere a “importância de estabelecer fóruns de coordenação de governo, composto pelas várias partes interessadas ao nível nacional e local, como plataformas nacionais e locais para a redução do risco de desastres. Estas plataformas deverão ser capazes de facilitar e apoiar a cooperação multisetorial ao nível local.
- **A nível Nacional:**
 - Criada a Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes
- **A nível Local:**
 - Publicado pela ANEPC em junho de 2020, o Guia de Orientação para a constituição de Plataformas Locais para a Redução do Risco de Catástrofes

Campanha “MCR 2030 – *Making Cities Resilient* 2030

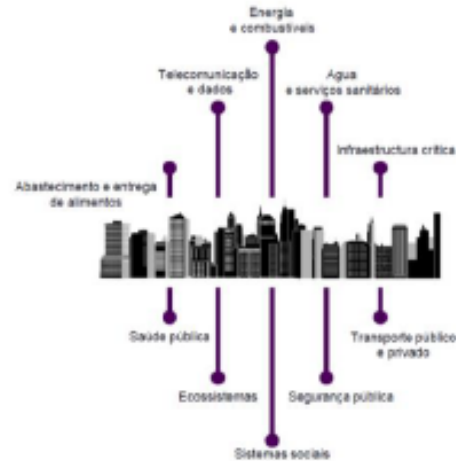


- Dos 308 municípios portugueses, em dezembro de 2022 apenas 41 tinham aderido à campanha (13,3%)
- Destas, apenas 4 dizem ter implementada uma plataforma local de redução do risco de catástrofes (PLRRC)

- Aprovada em reunião de câmara de 19 de agosto de 2019, a proposta n.º 677-2019 [SMPC]: “Proposta de adesão à campanha da ONU “Making Cities Resilient: My City is getting ready!”. Subscrição de Carta de Compromisso. Aprovação”
- Teve como base a informação serviço n.º 47/SMPC/2019



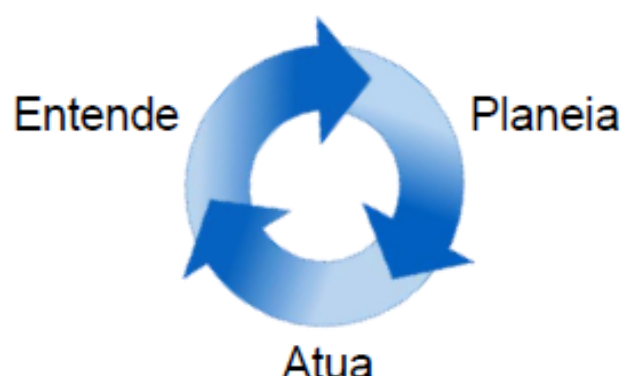
A cidade como sistema de sistemas



Uma Cidade Resiliente...

- Segundo a norma ISSO 37123 - *Sustainable cities and communities - Indicators for resilient cities*:
 - Uma cidade resiliente pode resistir, absorver, acomodar, adaptar-se, transformar-se e recuperar dos efeitos de acidentes graves ou catástrofes em tempo útil e de maneira eficiente, nomeadamente pela preservação, restauração de infraestruturas e serviços básicos essenciais, de modo sustentável e gerindo os riscos.
 - **Envolve todas as partes interessadas, especialmente os cidadãos** na redução dos riscos
 - Reduz a vulnerabilidade e exposição a catástrofes
 - Aumenta a capacidade de preparação e de resposta
 - Aposta nas lições aprendidas, na melhoria contínua e numa melhor recuperação após catástrofes

Uma cidade resiliente...

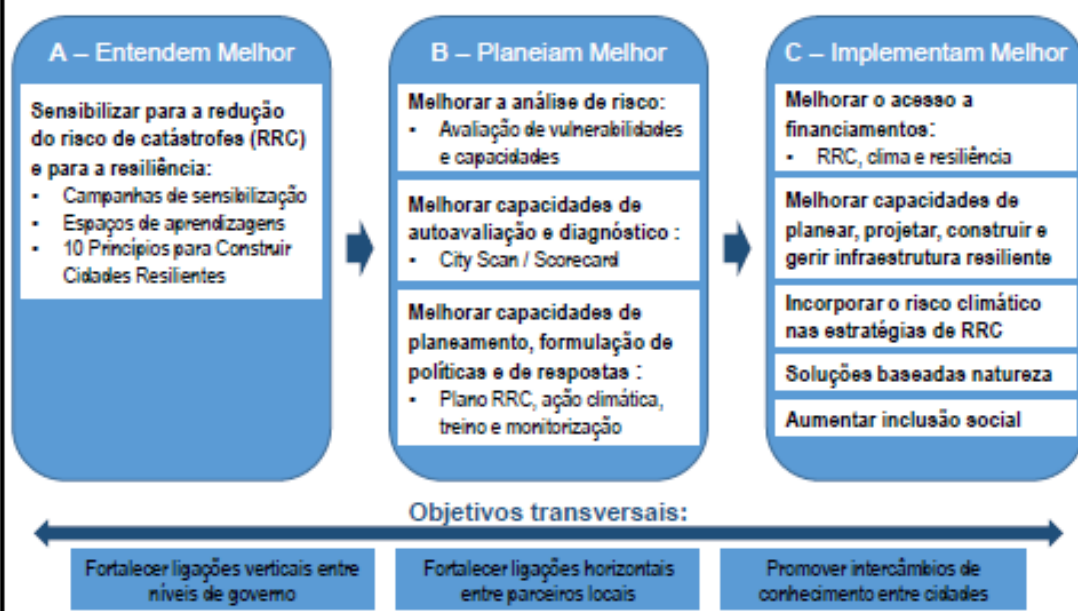


Objetivos estratégicos da iniciativa MCR2030:

O objetivo final da iniciativa MCR2030 é garantir que as cidades se tornem inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis até 2030, contribuindo diretamente para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Uma cidade resiliente...

(metas até 2030)



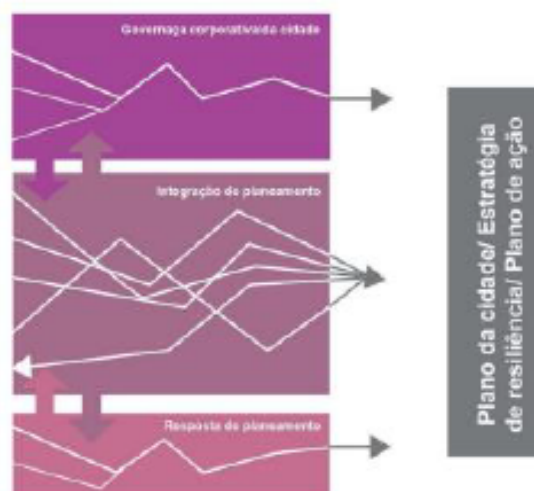
10 Princípios para construir Cidades Resilientes

(campanha anterior até 2020 – Atual estágio A)

- **Princípio 1** – Organização para a resiliência
- **Princípio 2** – Identificar, compreender e utilizar cenários de risco atuais e futuros
- **Princípio 3** – Fortalecer a capacidade financeira para resiliência
- **Princípio 4** – Garantir um planeamento e desenvolvimento urbano resiliente
- **Princípio 5** – Proteger as zonas naturais para melhorar as funções protetoras oferecidas pelos ecossistemas naturais
- **Princípio 6** – Fortalecer a capacidade institucional para a resiliência
- **Princípio 7** – Aumentar a capacidade social e cultural da resiliência
- **Princípio 8** – Aumentar a resiliência das infraestruturas
- **Princípio 9** – Garantir a preparação e a resposta eficaz a catástrofes
- **Princípio 10** – Acelerar a recuperação e reconstruir melhor

10 Princípios para construir Cidades Resilientes

- 1  Organizar para a resiliência a Catástrofes.
- 2  Identificar, compreender e usar cenários de riscos atuais e futuros.
- 3  Fortalecer a capacidade financeira para a resiliência.
- 4  Prosseguir com o design e desenvolvimento urbano resiliente.
- 5  Proteger as zonas naturais para melhorar as funções protetoras oferecidas pelos ecossistemas naturais.
- 6  Fortalecer a capacidade institucional para a resiliência.
- 7  Compreender e fortalecer a capacidade social para a resiliência.
- 8  Aumentar a resiliência das infraestruturas.
- 9  Garantir a preparação e a resposta eficazes a Catástrofes.
- 10  Acelerar a recuperação e reconstruir melhor.

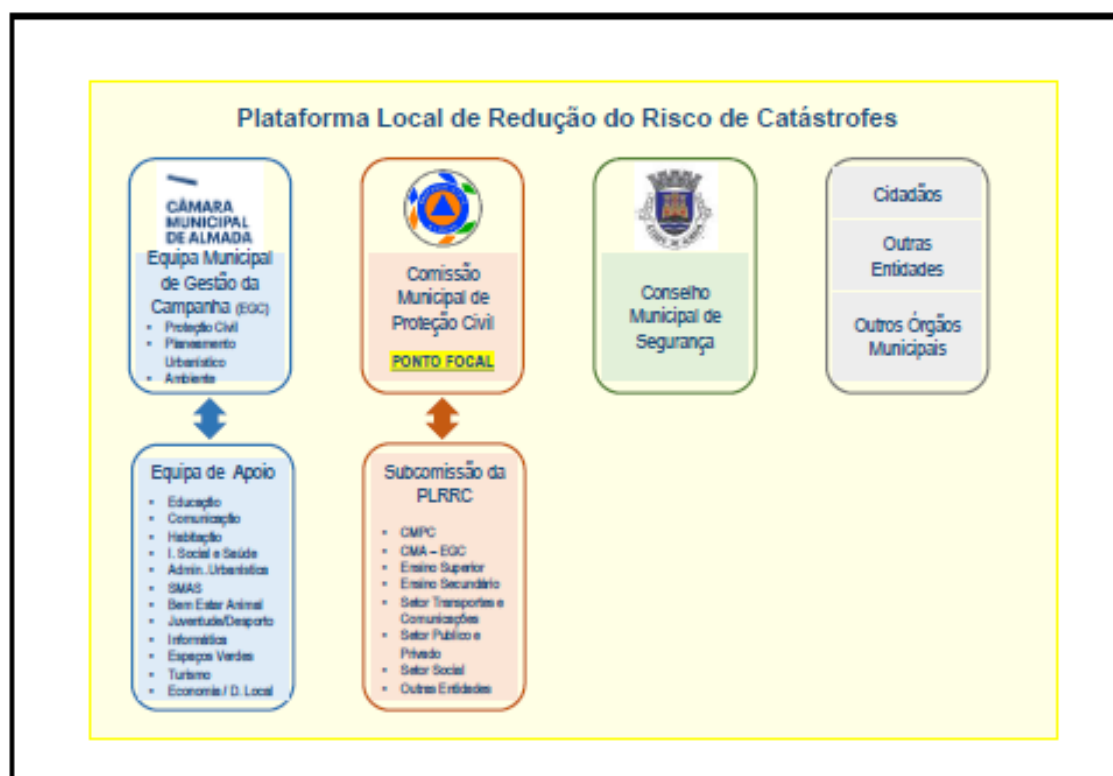


Considerações:

- A PLRRC não pode ser mais uma estrutura a concorrer com as já existentes nos municípios, nomeadamente:
 - Comissão Municipal de Proteção Civil e Subcomissões (se existentes)
 - Comissão Municipal de Gestão Integrada dos Fogos Rurais
 - Conselho Municipal de Segurança (Geral e Restrito)
- Não pode adicionar trabalho e recursos aos (poucos) já existentes

Considerações...

- A adesão à campanha não pode ser exclusiva da CM, nem de nenhum serviço desta
- Todos os que vivem, trabalham ou visitam o território devem contribuir para a resiliência
- A construção de um território resiliente é uma jornada longa, que nunca está concluída
- Saber o que fazer para reduzir riscos e melhorar a resiliência, progredindo ainda mais para garantir um território mais seguro, resiliente e sustentável
- O objetivo principal é **garantir o envolvimento e o compromisso** do maior número de parceiros, além dos habituais APC



Estratégia de implementação da PLRRC



Propostas de implementação

Elaborar um Programa de Ação Local para a Resiliência

- Programa de ação proposto pela CMA / Equipe Gestão da Campanha e pela Subcomissão da PLRRC
- Agrega vários planos, programas e roteiros existentes
- Parecer da CMPC
- Aprovado pelos órgãos autárquicos
- 4 anos (mandato) | Avaliação bi-aneal



Anexo 2 – Síntese curricular dos entrevistados

Apresenta-se de seguida uma síntese curricular dos entrevistados:

Secretária de Estado da Proteção Civil

- Licenciada em Relações Internacionais em 1995 pela Universidade Técnica de Lisboa.
- Serviu na Marinha Portuguesa entre 1996 e 2000, com funções na área do Protocolo e da análise de informações estratégicas.
- Em 2000 ingressou nos quadros do ex-Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), atual Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), onde trabalhou no Gabinete de Relações Internacionais, entre 2000 e 2007.
- Entre 2007 e 2013, desempenhou funções como Adjunta de Operações Nacional.
- Em 2013 foi nomeada Comandante Operacional Distrital de Setúbal, cargo desempenhado até janeiro de 2017.
- Em janeiro de 2017 foi designada para exercer funções de Adjunta de Operações Nacional, do Comando Nacional de Operações de Socorro.
- Em dezembro de 2017 foi nomeada 2ª Comandante Operacional Nacional da ANEPC.

Presidente da Câmara Municipal de Almada

- Frequentou o Curso Superior de Literatura Portuguesa na Universidade Nova de Lisboa.
- Frequentou também o curso de Estudos Teatrais na Sorbonne de Paris.
- Presidente da Câmara Municipal de Almada desde 2017.
- Vice-presidente da Fundação Inatel e diretora do Teatro da Trindade Inatel (2016-2017).
- Presidente da Assembleia de Freguesia de Campo de Ourique (2013-2017).
- Deputada da Assembleia da República (2009-2016).
- É atualmente Membro do Conselho Geral da Universidade Nova.

- Foi membro do Conselho de Opinião da RTP e Presidente da Assembleia da Academia Portuguesa de Cinema.
- Para além do seu percurso político, esteve desde sempre ligada ao cinema e teatro, tendo participado como atriz em inúmeras longas metragens em Portugal e no estrangeiro.
- Como realizadora, realizou cinco filmes documentários, tendo participado e recebido vários prémios em importantes festivais nacionais e internacionais de cinema

Chefe de Divisão de Riscos e Ordenamento da ANEPC

- Licenciado em Engenharia de Ambiente, pelo Instituto Superior Técnico (1998).
- Diploma de Formação Avançada (3.º Ciclo) em Avaliação de Riscos, Segurança e Fiabilidade, pelo Instituto Superior Técnico (2010/2011).
- Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e de Segurança, pelo Instituto de Defesa Nacional e Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (2012/2013).
- Curso de Business Intelligence e Analítica Avançada de Dados para Engenheiros, pelo Instituto Superior Técnico e Ordem dos Engenheiros (2018).

Presidente do Conselho Diretivo do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil

- Licenciado em Gestão pelo Instituto Superior de Economia e Gestão.
- De 1996 a 2010 foi dirigente da Escola Nacional de Bombeiros, tendo exercido as funções de Presidente desta instituição, no período 2002-2010.
- Presidiu ainda ao Conselho Executivo da Liga dos Bombeiros Portugueses durante 12 anos e integrou a Comissão Nacional de Proteção Civil e o Conselho Nacional de Bombeiros, durante o mesmo período.
- Coordenador do Curso de Extensão Universitária em Emergência e Proteção Civil, ministrado na NOVA DIREITO.
- Desde 2011 exerce as funções de Presidente do Conselho Diretivo do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil.