

**Humberto Vassalo  
Azevedo**

Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil, o caso dos Municípios da Sub-região do Cávado.



**Humberto Vassalo  
Azevedo**

Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil, o caso dos Municípios da Sub-região do Cávado.

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em *Gestão de Emergência e Socorro*, realizada sob a orientação científica do Mestre Eutíquio José Gonçalves Costa.



**o júri**

Presidente Carla Andreia Pimentel Rodrigues

Arguente Eutíquio José Gonçalves Costa

Orientador Mestre Eutíquio José Gonçalves Costa

## **Agradecimentos**

Dizem que escrever uma dissertação é uma viagem longa, às vezes turbulenta, outras vezes inspiradora, e quase sempre acompanhada por café em quantidades duvidosas. Apesar de ser um caminho que obriga a muitas horas a sós com livros, artigos e documentos legais, ninguém chega ao fim sem uma verdadeira equipa de bastidores, e a minha foi excepcional.

Ao meu Orientador, Professor Eutíquio Costa, agradeço a disponibilidade que sempre manifestou, bem como a orientação rigorosa, atenta e diligente ao longo de todo o trabalho. Muito obrigado pela orientação.

Aos professores do mestrado, pela generosidade com que partilharam conhecimento e pela capacidade de transformar temas complexos em ferramentas úteis para este trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado, que me apoiaram nas fases mais complexas, demonstrando uma compreensão praticamente científica para as minhas ausências mentais ocasionais. Obrigado por estarem sempre a perguntar “já acabaste

A todos aqueles que contribuíram para a concretização desta investigação, especialmente aos municípios da Sub-região do Cávado e aos seus Coordenadores Municipais de Proteção Civil, que prontamente participaram no estudo. Sem a vossa colaboração, esta dissertação seria apenas um ficheiro em branco cheio de boas intenções.

A todos vocês, o meu sincero agradecimento. Sem o vosso contributo, esta dissertação teria sido muito mais difícil e provavelmente bastante menos divertida.

**palavras-chave**

Proteção Civil; Serviço Municipal de Proteção Civil, Sub-Região do Cávado.

resumo

Num contexto de riscos cada vez mais complexos e imprevisíveis, a proteção civil assume um papel central na segurança das populações. Os incêndios de 2017 evidenciaram a necessidade de um sistema articulado entre os diferentes níveis de atuação, destacando a relevância do município enquanto nível base da proteção civil. É neste patamar que os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) se encontram mais próximos dos cidadãos, sendo responsáveis pela prevenção, planeamento e redução de vulnerabilidades.

As alterações legislativas reforçaram as competências municipais, exigindo uma reorganização dos SMPC. Neste enquadramento, o presente estudo analisa os seis municípios da Sub-região do Cávado, avaliando a concretização prática dessas mudanças. A investigação, baseada num questionário dirigido aos Coordenadores Municipais de Proteção Civil, revela que todos os municípios dispõem de SMPC formalmente constituídos, com estruturas e recursos humanos ajustados às especificidades territoriais. Destaca-se ainda o papel central do coordenador municipal, bem como a existência de planos municipais de emergência aprovados, embora nenhum tenha sido elaborado diretamente pelos próprios serviços.

**keywords**

Civil Protection; Municipal Civil Protection; Cávado Sub-region.

**abstract**

In a context marked by increasingly complex and unpredictable risks, civil protection plays a central role in ensuring public safety. The wildfires of 2017 highlighted the need for a coordinated system across different levels of intervention, emphasizing the municipality as the foundational level of civil protection. At this level, Municipal Civil Protection Services (MCPS) are closest to citizens and are responsible for prevention, emergency planning, and vulnerability reduction.

Recent legislative changes have strengthened municipal responsibilities, requiring internal reorganization of MCPS. Within this framework, this study analyses six municipalities in the Cávado Sub-region, assessing the extent to which the legally established changes have been implemented in practice. The research is based on a questionnaire administered to Municipal Civil Protection Coordinators and reveals that all municipalities have formally established MCPS, with organizational structures and human resources adapted to territorial specificities. The findings also highlight the central role of the municipal coordinator and confirm that all municipal emergency plans are approved, although none were developed directly by the services themselves.

## ÍNDICE:

ÍNDICE DE TABELAS .....	11
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	12
ÍNDICE DE FIGURAS .....	13
Siglas e Abreviaturas .....	14
INTRODUÇÃO.....	15
Motivação.....	17
Definição do problema em estudo.....	17
Objetivos .....	19
Estrutura .....	19
CAPÍTULO 1.....	21
Estado da Arte.....	21
A Proteção Civil no Contexto Internacional .....	23
A Proteção Civil na Europa .....	25
A Proteção Civil em Portugal.....	27
A evolução da Proteção Civil em Portugal.....	29
A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.....	33
A Proteção Civil Municipal .....	37
A questão da Formação .....	47
A questão dos Territórios Resilientes .....	51
CAPÍTULO 2.....	53
Enquadramento da Sub-região do Cávado .....	53
Caraterização dos municípios da sub-região do Cávado.....	53
Principais riscos da Sub-região do Cávado.....	55
Dispositivo de proteção civil na Sub-região do Cávado.....	57

<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>59</b>
<b>Metodologias.....</b>	<b>59</b>
<b>Recolha de dados .....</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>63</b>
<b>Apresentação e Discussão dos Resultados .....</b>	<b>63</b>
<b>Organização dos SMPC.....</b>	<b>67</b>
<b>Competências no âmbito de planeamento e prevenção .....</b>	<b>75</b>
<b>Outras questões .....</b>	<b>83</b>
<b>Conclusões, Limitações do estudo e futuras linhas de investigação .....</b>	<b>89</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>93</b>
<b>Webgrafia.....</b>	<b>95</b>
<b>Anexo - Questionário.....</b>	<b>98</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Organização da NATO.....	24
Tabela 2 – Princípios da Proteção Civil .....	28
Tabela 3 – Orçamento ANEPC 2021 a 2023 .....	37
Tabela 4 – Eixos de Competências dos SMPC.....	41
Tabela 5 – Princípios para construção de Territórios Resilientes .....	52
Tabela 6 – Caracterização do questionário.....	52
Tabela 7 – Habitantes e Dimensões dos Concelhos da Sub-região do Cávado .....	53
Tabela 8 – Os Riscos da Sub-região do Cávado .....	56
Tabela 9 – Distribuição dos CB da Sub-região do Cávado .....	58
Tabela 10 – Ano de nomeação dos CMPC.....	58
Tabela 11 – Orçamentos dos SMPC .....	62
Tabela 12 – Recursos Humanos dos SMPC.....	65
Tabela 13 – Formação Académica dos Tec. Superiores dos SMPC .....	67
Tabela 14 – Formação Académica dos CMPC.....	68
Tabela 15 – Formação adequada dos colaboradores dos SMPC.....	69
Tabela 16 – Instalações próprias dos SMPC .....	71
Tabela 17 – Equipamentos afetos aos SMPC .....	72
Tabela 18 – Rádios Siresp dos SMPC.....	72
Tabela 19 – Data de aprovação dos PMEPC.....	73
Tabela 20 – PMEPC elaborados pelos SMPC .....	75
Tabela 21 – PMEPC ao abrigo da resolução 30/2015 de 7 de maio.....	76
Tabela 22 – Número de testes ao PMEPC nos último 5 anos .....	77
Tabela 23 – SMPC que realizam estudos técnicos .....	78
Tabela 24 – Municípios em que o SMPC divulga Informação à População.....	81
Tabela 25 – Municípios em que o SMPC divulga Informação à População.....	82

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – O SMPC encontra-se criado.....	63
Gráfico 2 – Periodicidade em que a CMPC reúne anualmente.....	64
Gráfico 3 – Existem outro tipo de planos aprovados nos SMPC .....	79
Gráfico 4 – Grau de clarificação dos SMPC em relação à legislação atual .....	83
Gráfico 5 – Nível de concordância com a implementação do nível Sub-regional.....	84
Gráfico 6 – De quem deve depender hierarquicamente o SMPC.....	85
Gráfico 7 – Nível de articulação operacional entre SMPC e ANEPC.....	86
Gráfico 8 – Nível de Cooperação técnica entre SMPC e ANEPC .....	87

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da Proteção Civil em Portugal .....	28
Figura 2 – Organograma dos órgãos de Direção, Coord e Execução Política. SIPOS I ....	30
Figura 3 – Divisão territorial NUTS .....	31
Figura 4 – Organograma dos órgãos de Direção, Coord e Execução Política. SIPOS II ...	31
Figura 5 – Organização da Proteção Civil de Âmbito Municipal .....	31
Figura 6 – Localização dos Municípios da Sub-região do Cávado .....	32

## **Siglas e Abreviaturas**

AGIF, I.P. – Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.

AMN – Autoridade Marítima Nacional

ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

CB – Corpo de Bombeiros

CCOM – Centro de Coordenação Operacional Municipal

CDOS – Comando Distrital de Operações de Socorro

CIM – Comunidade Intermunicipal

CMOS – Central Municipal de Operações de Socorro

CMPC – Comissão Municipal de Proteção Civil

ENB – Escola Nacional de Bombeiros

FAP – Forças Armadas Portuguesas

FS – Forças de Segurança

GNR – Guarda Nacional Republicana

ISCIA – Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica

LBPC – Lei de Bases de Proteção Civil

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

ONU – Organização das Nações Unidas

PCE – Planeamento Civil de Emergência

PEE – Plano de Emergência Externo

PMEPC – Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil

PPI – Plano Prévio de Intervenção

PSP – Polícia de Segurança Pública

REPC – Rede Estratégica de Proteção Civil

SF – Sapadores Florestais

SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Socorro

# INTRODUÇÃO

A presente dissertação subordinada ao tema “A Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil: O Caso dos Municípios da Sub-Região do Cávado”, insere-se no âmbito do Mestrado em Gestão de Emergência e Socorro, do Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração.

Vivemos hoje numa sociedade marcada pela incerteza e pela multiplicação de ameaças, na qual a proteção civil assume um papel essencial, tanto na prevenção como na gestão de situações de emergência. Como refere Beck (1992), o risco tornou-se uma característica estrutural das sociedades modernas, exigindo respostas cada vez mais organizadas e participadas. A atuação neste domínio não é exclusiva do Estado; envolve igualmente as autarquias, as instituições e a própria comunidade, que desempenham um papel determinante na redução da vulnerabilidade coletiva (Martins, 2016).

O conceito de risco é inseparável da evolução humana, estando presente desde os primórdios da civilização. Se no passado estava sobretudo associado a fenómenos naturais, hoje abrange também perigos tecnológicos e sociais, como sublinham Catarino (2017) e Alexander (2002).

Entre os vários níveis de organização da proteção civil, o município destaca-se pela proximidade às populações e pelo conhecimento concreto do território. Amaro e Lopes (2020) defendem que o escalão local é insubstituível, não apenas por ser o mais próximo do cidadão, mas por reunir informação crítica que permite uma resposta mais rápida e ajustada. Nesta linha, Ribeiro (2018) realça que o patamar municipal constitui a referência central no planeamento de emergência. Vários autores convergem, aliás, na ideia de que os sistemas mais robustos de preparação e resposta assentam numa forte capacidade municipal, articulada com os restantes níveis de coordenação (Amaro & Lopes, 2020; Alexander, 2002).

Em Portugal, a estrutura da proteção civil distribui-se por quatro patamares nacional, regional, sub-regional e municipal, conforme previsto no artigo 45.º da Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. Entre estes, o patamar municipal destaca-se como o nível mais sensível ao quotidiano das populações e aos riscos específicos de cada território, assumindo um papel central na identificação, mitigação e gestão desses riscos.

A presente dissertação organiza-se em quatro capítulos. O capítulo 1 desenvolve o enquadramento geral do tema, o capítulo 2 abordando a evolução da proteção civil no contexto internacional, europeu e nacional. O capítulo 3 apresenta o território de estudo e a metodologia de investigação. O capítulo 4 reúne a apresentação dos resultados e discussões.

As sociedades contemporâneas vivem expostas a um conjunto crescente de riscos, cuja natureza se diversifica e cuja dinâmica se intensifica. Como refere Ulrich Beck (1992), a modernidade caracteriza-se pela emergência de uma “sociedade de risco”, onde ameaças globais e locais coexistem, interagem e exigem sistemas de proteção civil capazes de se adaptar de forma contínua. Esta necessidade de ajustamento permanente torna-se particularmente evidente nos níveis mais próximos das populações, onde a realidade territorial, social e económica torna os riscos mais palpáveis e a resposta mais urgente.

Diversos autores sublinham a centralidade do patamar municipal neste sistema. Para Alexander (2002), a eficácia da gestão de emergências está intimamente ligada à capacidade organizacional das estruturas locais, por serem estas que possuem o conhecimento mais profundo do território e das vulnerabilidades específicas das comunidades. De forma semelhante, Tierney (2014) destaca que a resiliência começa sempre nas instâncias de governação mais próximas dos cidadãos, que são as primeiras a identificar sinais, a mobilizar recursos e a assegurar coordenação.

Este cenário exige um planeamento de emergência robusto, sustentado não apenas no conhecimento científico, mas também no entendimento empírico das dinâmicas locais.

A motivação para a presente dissertação decorre tanto do interesse pessoal do autor pela área da proteção civil como da necessidade de compreender, de forma crítica, o modo como os municípios se organizam para prevenir, preparar e responder a situações de emergência. A nível local, estas estruturas representam o primeiro elo na cadeia da proteção civil, e a sua organização influencia diretamente a capacidade de restabelecer a normalidade após uma ocorrência grave.

Assim, esta investigação procura analisar o estado atual dos Serviços Municipais de Proteção Civil da sub-região do Cávado, explorando novos modelos organizacionais e paradigmas de atuação que possam fortalecer o papel destes serviços. Pretende-se ainda identificar oportunidades de melhoria na cooperação, coordenação e interoperabilidade.

Pelas razões mencionadas, esta investigação consiste numa reflexão sobre o estado da arte dos serviços municipais de proteção civil pertencentes à sub-região do Cávado.

## **Motivação**

A escolha do tema desta dissertação resulta da crescente complexidade dos riscos que afetam os territórios e da conseqüente exigência colocada aos sistemas de proteção civil. Os acontecimentos extremos registados em Portugal, em particular os incêndios florestais de 2017, evidenciaram fragilidades estruturais e operacionais, mas também reforçaram a importância de uma atuação integrada e articulada entre os diferentes níveis de governação. Neste contexto, o município assume um papel determinante enquanto nível base da proteção civil, por ser o patamar mais próximo das populações e aquele onde a prevenção, o planeamento e a resposta inicial aos riscos se concretizam de forma mais direta.

As alterações legislativas verificadas nos últimos anos reforçaram significativamente as competências e responsabilidades dos municípios no domínio da proteção civil, impondo novas exigências aos Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC), nomeadamente ao nível da sua organização interna, recursos humanos, planeamento e capacidade técnica. Contudo, a implementação prática dessas alterações pode variar consoante os territórios, os recursos disponíveis e as opções estratégicas adotadas pelo poder político local, tornando pertinente uma análise concreta da realidade municipal.

Neste sentido, a motivação central desta investigação prende-se com a necessidade de compreender de que forma o enquadramento legal se traduz na prática operacional dos SMPC, avaliando se as mudanças previstas foram efetivamente concretizadas. A escolha da Sub-região do Cávado como área de estudo permite analisar realidades municipais distintas, mas inseridas num mesmo contexto territorial, possibilitando uma leitura comparativa sobre a estrutura, funcionamento e dinâmica dos serviços de proteção civil ao nível local.

Assim, esta dissertação procura contribuir para o conhecimento sobre a organização da proteção civil municipal, valorizando o papel dos coordenadores municipais e identificando desafios e oportunidades de melhoria, com o objetivo último de reforçar a eficácia da proteção civil e a segurança das populações.

## **Definição do problema em estudo**

As sociedades contemporâneas vivem expostas a um conjunto crescente de riscos, cuja natureza se diversifica e cuja dinâmica se intensifica. Como refere Ulrich Beck (1992), a modernidade caracteriza-se pela emergência de uma “sociedade de risco”, onde ameaças globais e locais coexistem, interagem e exigem sistemas de proteção civil capazes de se adaptar de forma contínua.

Esta necessidade de ajustamento permanente torna-se particularmente evidente nos níveis mais próximos das populações, onde a realidade territorial, social e económica torna os riscos mais palpáveis e a resposta mais urgente.

Diversos autores sublinham a centralidade do patamar municipal neste sistema. Para Alexander (2002), a eficácia da gestão de emergências está intimamente ligada à capacidade organizacional das estruturas locais, por serem estas que possuem o conhecimento mais profundo do território e das vulnerabilidades específicas das comunidades. De forma semelhante, Tierney (2014) destaca que a resiliência começa sempre nas instâncias de governação mais próximas dos cidadãos, que são as primeiras a identificar sinais, a mobilizar recursos e a assegurar coordenação.

Este cenário exige um planeamento de emergência robusto, sustentado não apenas no conhecimento científico, mas também no entendimento empírico das dinâmicas locais.

A motivação para a presente dissertação decorre tanto do interesse pessoal do autor pela área da proteção civil como da necessidade de compreender, de forma crítica, o modo como os municípios se organizam para prevenir, preparar e responder a situações de emergência. A nível local, estas estruturas representam o primeiro elo na cadeia da proteção civil, e a sua organização influencia diretamente a capacidade de restabelecer a normalidade após uma ocorrência grave.

Assim, esta investigação procura analisar o estado atual dos Serviços Municipais de Proteção Civil da sub-região do Cávado, explorando novos modelos organizacionais e paradigmas de atuação que possam fortalecer o papel destes serviços. Pretende-se ainda identificar oportunidades de melhoria na cooperação, coordenação e interoperabilidade.

Pelas razões mencionadas, esta investigação consiste numa reflexão sobre o estado da arte dos serviços municipais de proteção civil pertencentes à sub-região do Cávado.

Assim, este estudo procura responder à seguinte questão orientadora: de que modo se encontra estruturado o modelo organizacional dos Serviços Municipais de Proteção Civil na Sub-Região do Cávado?

Tendo definida a questão orientadora do estudo, torna-se necessário estruturá-lo em subtópicos que permitam uma análise sistemática e coerente. As questões de investigação, enquanto formuladas de modo direto e no presente, servem para clarificar os aspetos essenciais a explorar no âmbito da população estudada.

Assim, para operacionalizar a investigação e garantir alinhamento com a pergunta central, estabelecem-se as seguintes questões de investigação (QI):

QI1. Estão as estruturas municipais responsáveis pela coordenação e execução das atividades de proteção civil devidamente estabelecidas e funcionais?

QI2. Qual é o modelo organizativo atualmente adotado pelos Serviços Municipais de Proteção Civil da Sub-Região do Cávado?

QI3. Em que medida os Serviços Municipais de Proteção Civil da Sub-Região do Cávado cumprem eficazmente as suas atribuições no domínio do planeamento e da prevenção?

## **Objetivos**

A presente investigação tem como propósito central compreender a forma como os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) da sub-região do Cávado se encontram estruturados e avaliar se a sua atuação está alinhada com o quadro legislativo em vigor.

A partir deste objetivo geral, definem-se três objetivos específicos que orientam a análise:

Obj1. Examinar a implementação das estruturas municipais responsáveis pela coordenação e execução das atividades de proteção civil.

Obj2. Analisar o modelo organizacional adotado pelos Serviços Municipais de Proteção Civil.

Obj3. Verificar se, no domínio do planeamento e da prevenção, as competências legalmente atribuídas aos SMPC estão a ser desempenhadas de forma adequada.

## **Estrutura**

A presente dissertação encontra-se estruturada em quatro secções introdução, de seguida o capítulo 1 com o estado da arte, o capítulo 2 com as metodologia de investigação conclusões, o capítulo 3 com a apresentação dos resultados e conclusões, terminando com as respetivas referências bibliográficas e anexo, obedecendo a uma lógica sequencial que permite enquadrar teoricamente o tema, definir a metodologia adotada e analisar empiricamente os resultados obtidos.

A Introdução apresenta o enquadramento geral do estudo, explicitando a motivação para a escolha do tema, a definição do problema em análise, bem como os objetivos gerais e específicos da investigação. Nesta secção é ainda apresentada a estrutura da dissertação, permitindo ao leitor uma visão global da organização do trabalho.

O Capítulo 1 – Estado da Arte dedica-se ao enquadramento teórico e conceptual da proteção civil, iniciando-se com uma abordagem ao contexto internacional e europeu, de modo a situar o tema num quadro mais amplo. Seguidamente, procede-se à análise da proteção civil em Portugal, abordando a sua evolução histórica, o papel da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e a organização do sistema nacional. O capítulo aprofunda ainda a proteção civil ao nível municipal, destacando questões fundamentais como a formação dos agentes envolvidos e o conceito de territórios resilientes, essenciais para a compreensão do papel dos Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC).

O Capítulo 2 apresenta o enquadramento da Sub-região do Cávado, incluindo a sua caracterização geral e a dos municípios que a compõem, bem como a identificação dos principais riscos existentes. O capítulo termina com a descrição do dispositivo de proteção civil da sub-região, enquadrando a sua organização e capacidade de resposta.

O Capítulo 3 – Metodologias descreve o desenho metodológico da investigação. São apresentados a população e a amostra em estudo, os instrumentos de recolha de dados utilizados, com especial enfoque no questionário aplicado aos Coordenadores Municipais de Proteção Civil, bem como os procedimentos adotados para a análise dos dados. Este capítulo visa garantir a transparência e o rigor científico do processo de investigação.

O Capítulo 4 – Apresentação e Análise dos Resultados é dedicado à exposição e interpretação dos dados recolhidos. Inicia-se com uma análise descritiva, seguida de uma abordagem mais detalhada às estruturas de execução, coordenação e comando dos SMPC, à sua organização interna e às competências no domínio do planeamento e da prevenção. São ainda analisadas outras questões relevantes emergentes do estudo, permitindo uma leitura crítica dos resultados à luz do enquadramento teórico apresentado.

Este capítulo apresenta igualmente as conclusões, sistematiza os principais resultados da investigação, respondendo aos objetivos inicialmente definidos e refletindo sobre a concretização prática das alterações legislativas ao nível municipal. Apresenta também as principais limitações do estudo e propõe pistas para futuras investigações no domínio da proteção civil municipal.

Por fim, são apresentadas as Referências Bibliográficas, que sustentam teoricamente o trabalho, e os Anexos, onde se inclui o questionário aplicado, complementando e suportando a análise desenvolvida ao longo da dissertação.

# CAPÍTULO 1

## Estado da Arte

Em Portugal, o estudo da proteção civil municipal tem evoluído em paralelo com a consolidação do enquadramento legal e com a experiência acumulada em eventos extremos. A literatura e os documentos oficiais convergem na ideia de que o município constitui o nível-base do sistema, por ser onde a proteção civil se concretiza mais perto das populações (prevenção, planeamento, informação pública e primeira coordenação local). Este princípio está refletido no regime jurídico municipal da proteção civil, que define a existência obrigatória de Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC), com estrutura variável e adaptada à realidade territorial, bem como a figura do Coordenador Municipal de Proteção Civil enquanto responsável pela direção e dinamização do serviço.

A investigação académica portuguesa sobre SMPC tem, de forma geral, três linhas principais. A primeira é a abordagem organizacional e funcional, centrada em como os SMPC se estruturam, que recursos mobilizam, como se articulam internamente com a câmara municipal e externamente com os agentes de proteção civil. Trabalhos de referência defendem que o patamar municipal é frequentemente o mais determinante, mas também o mais desigual em termos de capacidade instalada, dependendo de liderança política, recursos humanos especializados e maturidade institucional.

A segunda linha incide sobre planeamento e instrumentos de gestão do risco, com destaque para os planos municipais de emergência e para o modo como estes são produzidos, atualizados e operacionalizados. A evidência reunida em estudos de caso mostra que, apesar de existir planeamento formal em muitos municípios, há desafios recorrentes na apropriação técnica dos instrumentos (por exemplo, dependência de consultoria externa, atualização irregular e ligação nem sempre robusta ao treino/exercícios e à sensibilização pública). Esta preocupação também aparece em análises que procuram propor modelos de organização e boas práticas para elevar a consistência técnica dos SMPC.

A terceira linha, mais recente e fortemente impulsionada pelos acontecimentos de 2017, foca a coordenação multi-nível e a aprendizagem institucional após crises. Os relatórios da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios de junho (Pedrógão Grande) e de outubro de 2017 tornaram-se um marco, ao evidenciar limites de planeamento, comunicação operacional e capacidade de resposta em cenários extremos, reforçando a necessidade de articulação entre níveis municipal, sub-regional/regional e nacional. Estes relatórios têm sido usados como base para reflexão académica e para

justificar mudanças organizacionais e procedimentais no sistema.

Paralelamente, o “estado da arte” em Portugal é inseparável da evolução normativa e institucional do setor. A reconfiguração do sistema nacional nos anos seguintes inclui a orgânica da ANEPC e a atualização de mecanismos operacionais e de coordenação (incluindo referências recentes ao SIOPS e à regulamentação do Sistema de Gestão de Operações), o que influencia diretamente a atuação municipal—sobretudo no encaixe entre direção política local, coordenação técnica municipal e comando operacional em teatro de operações.

Apesar do avanço, a literatura aponta lacunas persistentes que sustentam a relevância de estudos empíricos comparativos.

Entre as lacunas mais referidas estão:

- (i) Heterogeneidade de recursos e de profissionalização entre municípios;
- (ii) Dependência variável de entidades externas para planeamento;
- (iii) Necessidade de medir não só “existência formal” de SMPC, mas capacidade efetiva (rotinas, formação, exercícios, integração com ordenamento do território e gestão do risco);
- (iv) Carência de indicadores padronizados para comparar maturidade organizacional entre municípios.

Em síntese, o estado da arte em Portugal mostra um campo em consolidação: há um quadro legal claro para o nível municipal e uma produção académica crescente sobre organização, planeamento e coordenação; contudo, permanece central a pergunta sobre como a norma se traduz em prática e que fatores explicam diferenças de capacidade entre municípios, questão particularmente pertinente após 2017 e no contexto de riscos mais complexos e interdependentes.

## **A Proteção Civil no contexto Internacional**

O entendimento contemporâneo de proteção civil resulta de um percurso histórico marcado pela evolução das necessidades sociais e pelo impacto crescente dos conflitos e desastres. Nos primórdios do século XX, as ações dirigidas à proteção de civis surgiram sobretudo como respostas não-militares a ameaças de guerra. Durante este período, foram criados sistemas básicos de alarme e abrigo, numa lógica que hoje seria considerada embrionária (Alexander, 2002). A Segunda Guerra Mundial reforçou esta tendência, consolidando políticas de proteção das populações e conduzindo à elaboração de instrumentos fundamentais como as Convenções de Genebra de 1949, que visavam salvaguardar civis em contextos de conflito armado.

A institucionalização da proteção civil à escala internacional ganhou novo impulso com a criação, em 1931, da Association des Lieux de Genève, posteriormente transformada na Organização Internacional de Proteção Civil (OIPC), registada nas Nações Unidas em 1975. Esta evolução refletiu a transição de uma perspetiva centrada na guerra para um conceito alargado de proteção das populações em múltiplos cenários de crise.

Atualmente, três grandes organizações internacionais têm responsabilidades de destaque na assistência humanitária e na coordenação de respostas a catástrofes: as Nações Unidas, a NATO e a União Europeia.

No âmbito das Nações Unidas, a coordenação das respostas humanitárias cabe ao Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA), cuja missão consiste em articular esforços internacionais para garantir intervenções rápidas e eficazes (ONU, 1963). Para reforçar a capacidade de resposta, foi criado em 2005 o Fundo Central de Resposta de Emergência (CERF), que assegura financiamento imediato a operações humanitárias. O CERF, financiado por Estados-Membros, organismos privados e fundações, mobilizou, desde a sua criação, mais de 5,5 mil milhões de dólares, tendo registado contribuições anuais superiores a 700 milhões de dólares em 2021 (OCHA, 2020; OCHA, 2021). Reconhecendo que o financiamento ainda é insuficiente, a Assembleia Geral da ONU recomendou, na Resolução A/RES/71/127 (2016), a consolidação de um orçamento anual de 1 mil milhão de dólares.

No espaço euro-atlântico, a NATO tem vindo a integrar progressivamente a dimensão civil no seu modelo de segurança. Embora a Aliança tenha nascido com uma finalidade essencialmente militar, defesa coletiva dos seus Estados-membros, a proteção civil passou a constituir um domínio relevante de atuação, especialmente após a Guerra Fria (Rêgo, 2018). O contributo da NATO materializa-se sobretudo através do Planeamento Civil de Emergência (PCE), que trabalha áreas como a preparação para crises, o apoio a

operações militares e a mobilização de recursos em situações de desastre. Conforme refere Sousa (2015), o PCE resulta de décadas de evolução institucional e de adaptação a ameaças cada vez mais diversificadas, incluindo acidentes tecnológicos, catástrofes naturais e crises complexas. Este programa é financiado pelo orçamento civil da NATO, que aumentou de 289 milhões de dólares em 2019 para valores estimados acima de 310 milhões em 2021 (NATO, 2021).

A crescente complexidade dos desastres coloca desafios significativos à governação global e nacional. Diversos autores, como Tierney (2014) e Wisner et al. (2004), sublinham que as catástrofes não resultam apenas de eventos extremos, mas também de falhas de preparação, comunicação e coordenação. Por outro lado, Beck (1992) destaca que vivemos numa “sociedade de risco”, na qual ameaças imprevistas — desde fenómenos naturais a falhas tecnológicas ou ataques cibernéticos — emergem com maior frequência e intensidade.

Por fim, no que respeita à participação de Portugal no sistema internacional de ajuda humanitária, o país tem mantido uma contribuição regular para o orçamento das Nações Unidas. Nos últimos anos, o contributo teve um crescimento progressivo, atingindo no último triénio o valor mais elevado (10 milhões de euros).

Tabela 1. Orçamento da NATO (a preços constantes de 2015 – Milhões de euros).

Países	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Albânia	154	150	132	130	135	148	170	156	146,9
Bélgica	4,501	4,400	4,204	4,189	4,204	4,314	4,401	4,889	4,4
Bulgária	697	640	633	655	667	814	1,832	883	623,9
Canadá	14,828	15,562	18,689	18,219	23,302	21,595	21,619	22,523	19,5
Croácia	708	892	883	831	883	858	925	927	863,4
República Checa	1,770	1,683	1,921	1,833	2,095	2,312	2,486	2,668	2,1
Dinamarca	3,572	3,399	3,364	3,587	3,657	4,194	4,395	4,654	3,9
Estónia	416	432	463	487	503	524	555	607	498,4
France	44,471	43,931	43,492	44,097	44,857	46,496	47,707	48,413	45,4
Alemanha	39,825	39,270	39,829	41,169	43,499	44,762	48,802	52,909	43,8
Grécia	4,338	4,357	4,519	4,676	4,678	5,075	4,805	4,905	4,7
Hungria	1,094	1,035	1,132	1,281	1,593	1,416	1,844	2,567	1,5
Itália	23,046	20,786	19,574	21,934	22,757	23,396	22,525	24,158	22,3
Letónia	240	245	282	401	459	617	621	665	441,3
Lituânia	299	357	471	628	758	905	962	1,002	547,6
Luxemburgo	201	212	250	235	312	318	352	352	279,0
Montenegro	56	59	57	59	59	63	63	71	60,9
Holanda	8,633	8,649	8,672	9,056	9,253	10,031	11,302	11,882	9,7
Macedónia do Norte	109	105	105	100	94	101	130	136	110,0
Noruega	5,564	5,862	6,142	6,799	6,861	6,965	7,562	8,034	6,7
Polónia	7,665	8,538	10,596	9,807	9,751	10,987	11,293	12,695	10,2
<b>Portugal</b>	<b>2,600</b>	<b>2,762</b>	<b>2,845</b>	<b>2,901</b>	<b>2,985</b>	<b>3,002</b>	<b>3,358</b>	<b>3,717</b>	<b>3,1</b>
Romania	2,141	2,324	2,581	2,617	3,437	3,767	4,004	4,273	3,0
República Eslovaca	806	832	987	1,012	1,030	1,186	1,693	1,853	329,0
Eslovénia	430	411	401	447	458	491	531	512	460,1
Espanha	10,568	10,607	11,095	9,969	11,494	12,054	12,005	13,639	11,4
Turquia	11,695	11,786	11,957	12,989	14,498	17,963	18,468	18,304	14,7
Reino Unido	62,305	61,365	59,492	62,202	63,466	64,860	65,362	64,030	62,9
<b>Total</b>	<b>252,768</b>	<b>250,286</b>	<b>254,406</b>	<b>261,825</b>	<b>277,271</b>	<b>289,014</b>	<b>299,342</b>	<b>310,925</b>	<b>274,5</b>

Fonte: Adaptado de NATO (2024).

## **A Proteção Civil na Europa**

O conceito moderno de proteção civil resulta de uma evolução gradual, marcada pela transição de uma lógica centrada na guerra para um modelo mais abrangente de gestão de riscos. Como refere Alexander (2013), os sistemas de proteção civil europeus desenvolveram-se ao longo do século XX em resposta à necessidade de enfrentar fenómenos cada vez mais complexos e de proteger populações expostas a perigos diversos. A partir da década de 1980, vários países iniciaram iniciativas coordenadas no domínio da mitigação de desastres, dando origem a formas pioneiras de cooperação europeia.

A diversidade geográfica do continente condiciona profundamente a distribuição dos riscos, que podem assumir origens naturais, tecnológicas ou combinadas. Segundo Wisner et al. (2004), esta multiplicidade de ameaças exige que os governos assumam uma responsabilidade crescente na gestão do risco, articulando políticas que considerem tanto a probabilidade dos eventos como a vulnerabilidade das populações.

No contexto europeu, os desastres tornaram-se cada vez mais frequentes e transfronteiriços. Tierney (2014) sublinha que os eventos extremos ignoram fronteiras administrativas, tornando indispensável a existência de mecanismos internacionais de apoio mútuo, capazes de responder com eficácia quando os meios nacionais se revelam insuficientes. Esta perspetiva é reforçada no relatório da ANPC (2010), que destaca que, embora a resposta a emergências recaia sobretudo sobre o Estado afetado, a cooperação internacional é frequentemente decisiva.

A integração europeia introduziu importantes marcos institucionais neste domínio. Um dos primeiros passos foi a adoção do número único de emergência europeu — 112 — pela Decisão 91/396/CEE. Paralelamente, a União Europeia desenvolveu diversos programas de ação, evoluindo de iniciativas pontuais para um sistema estruturado de cooperação. O primeiro programa comunitário de proteção civil, criado em 1997, procurou fortalecer a coordenação entre Estados-Membros, dando origem ao Mecanismo Comunitário de Proteção Civil (2000–2004), orientado para a intervenção internacional.

Esta evolução culminou na criação do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, formalizado pela Decisão n.º 1313/2013/UE, que introduziu uma capacidade comum voluntária e um centro permanente de coordenação de emergências. O mecanismo assenta em quatro eixos fundamentais: monitorização contínua de emergências, criação de reservas de capacidades e peritos, estabelecimento de um sistema comum de comunicação e informação, e formação especializada para reforço da coordenação operacional.

A política europeia de proteção civil baseia-se, atualmente, em dois pilares principais: a cooperação operacional entre Estados-Membros e um instrumento financeiro próprio que apoia medidas de prevenção e resposta (Aragão, 2010). Esta abordagem dual permite à UE atuar tanto antes como depois da ocorrência de catástrofes.

As mudanças climáticas intensificaram a ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos, aumentando significativamente os prejuízos económicos e sociais. A LEX (2017) reporta que, desde 1980, as perdas acumuladas nos Estados-Membros ultrapassaram os 360 mil milhões de euros, demonstrando a necessidade de novas estratégias de adaptação. O ano de 2017 exemplifica esta tendência, com incêndios severos que atingiram regiões mediterrânicas e países historicamente pouco afetados por tais fenómenos. Assim, como observa Clarke (2005), os sistemas de proteção civil enfrentam “desafios inéditos que exigem respostas igualmente inovadoras”.

A adoção da Decisão (UE) 2019/420 reforçou ainda mais o mecanismo existente, instituindo a rescEU, uma reserva estratégica europeia destinada a responder a situações de grande gravidade quando as capacidades nacionais e voluntárias se revelam insuficientes. Esta reforma reforça igualmente a vertente preventiva, nomeadamente no âmbito da adaptação às alterações climáticas e da aceleração dos procedimentos de resposta.

O financiamento acompanha esta ambição crescente. No período 2014–2020, ao abrigo da Decisão 1313/2013/UE, o mecanismo contou com cerca de 574 milhões de euros. Para 2021–2027, o Regulamento (UE) 2021/836 aumentou substancialmente esta dotação, prevendo 1,26 mil milhões de euros para o Mecanismo, complementados por 2,06 mil milhões de euros destinados a ações de proteção civil orientadas para a adaptação ao risco e para a melhoria da resiliência europeia.

## **A Proteção Civil em Portugal**

A proteção civil, em Portugal, é entendida como uma responsabilidade partilhada entre o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os cidadãos e todas as entidades públicas e privadas. De acordo com o n.º 1 do artigo 1.º da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), esta atividade visa prevenir situações de acidente grave ou catástrofe, reduzir os seus impactos e assegurar a proteção e o socorro de pessoas e bens sempre que tais eventos ocorram.

A Constituição da República Portuguesa, no artigo 27.º, estabelece que todos têm direito à liberdade e à segurança. Este direito não se limita à dimensão policial ou criminal, devendo ser interpretado também como segurança civil, cuja garantia depende das ações realizadas no âmbito da proteção civil.

A própria LBPC, no n.º 2 do artigo 1.º, caracteriza a proteção civil como uma atividade contínua, multidisciplinar e transversal a vários setores, o que exige cooperação estreita entre os diferentes serviços e organismos da Administração Pública. Compete a estas entidades criar condições adequadas para que as medidas de prevenção, preparação e resposta possam ser executadas eficazmente.

O artigo 6.º da LBPC especifica os deveres de colaboração que recaem sobre cidadãos, entidades privadas, trabalhadores do Estado e responsáveis de organismos públicos. Todos têm a obrigação de cooperar com as autoridades de proteção civil, sobretudo em situações de alerta, contingência ou calamidade. A lei prevê ainda que a desobediência às ordens legítimas das entidades competentes constitui infração penal agravada, podendo implicar responsabilidade criminal, contraordenacional ou disciplinar, conforme a gravidade da situação.

Compreender a proteção civil implica reconhecer a necessidade de promover uma cultura de segurança capaz de sensibilizar a sociedade para os riscos que enfrenta. Como refere Martins (2016), acidentes graves e catástrofes podem ocorrer a qualquer momento, exigindo estruturas organizadas, qualificadas e dotadas de meios para prevenir, proteger e socorrer.

Além dos princípios gerais previstos na Constituição, a proteção civil rege-se também por um conjunto de princípios específicos que orientam a sua atuação. Estes encontram-se sistematizados no artigo 5.º da LBPC e são apresentados na Tabela 2.

**Tabela 2.** Princípios da Proteção Civil.

<b>Princípio</b>	<b>Designação</b>
PRIORIDADE	Deve ser dada prevalência à prossecução do interesse público relativo à Proteção Civil, sem prejuízo da segurança e da saúde pública, sempre que estejam em causa ponderações de interesses, entre si conflitantes.
PREVENÇÃO	No território municipal, os riscos coletivos de acidente grave, de catástrofe ou calamidade, devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível.
PRECAUÇÃO	Devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe, inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado.
SUBSIDIARIEDADE	Determina que o subsistema de proteção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objetivos da proteção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil municipal, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências.
COOPERAÇÃO	Assenta no reconhecimento de que a proteção civil constitui atribuição não só do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias locais, mas um dever dos cidadãos e de todas as entidades públicas e privadas.
COORDENAÇÃO	Exprime a necessidade de articular a política municipal de proteção civil com a política Nacional, Distrital e Intermunicipal.
UNIDADE DE COMANDO	Determina que todos os agentes atuem, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.
INFORMAÇÃO	Traduz o dever de assegurar a divulgação das informações relevantes em matéria de proteção civil.

Fonte: Adaptado do artigo n.º 5.º da LBPC.

Verifica-se que a proteção civil intervém em três fases complementares: a preparação, a atuação durante o evento e as ações subsequentes, alinhando-se com o conceito de ciclo das catástrofes. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) descreve este ciclo como um conjunto de acontecimentos que se repetem de forma periódica, retornando ao ponto de partida após cada ocorrência.

Ainda que a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) não utilize explicitamente esta terminologia, o n.º 1 do artigo 4.º permite identificar os pilares que estruturam esta lógica de intervenção. Entre os objetivos fundamentais encontram-se:

- a) evitar a formação de riscos coletivos e impedir que deles resulte um acidente grave ou catástrofe;
- b) reduzir a perigosidade e limitar os efeitos caso tais situações ocorram;
- c) garantir o socorro e a proteção de pessoas, outros seres vivos e bens de relevância cultural, ambiental ou pública;
- d) contribuir para o restabelecimento das condições de vida das populações afetadas após um acidente grave ou catástrofe.

Segundo Santos (2011), o ciclo de gestão das catástrofes assenta numa lógica contínua: começa com medidas destinadas a reduzir o risco, como a preparação e a mitigação, avança para a fase de resposta imediata quando ocorre um acidente grave ou catástrofe, caracterizada pelo socorro e pela intervenção operacional, e culmina na etapa de recuperação e reconstrução.

Perante situações de grande severidade, os recursos disponíveis tendem a revelar-se insuficientes. Por essa razão, a Lei de Bases da Proteção Civil prevê, no artigo 51.º, a possibilidade de recorrer a meios externos, cabendo ao Governo decidir sobre esse reforço sempre que tal se afigure necessário.

A coordenação entre estas diferentes entidades ocorre através do Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS). Este sistema estabelece normas, procedimentos e estruturas que garantem que todos os agentes de proteção civil e entidades com dever de cooperação atuem de forma concertada, sob um comando operacional unificado, independentemente das respetivas dependências hierárquicas e funcionais.

### A evolução da Proteção Civil em Portugal

A proteção civil em Portugal percorreu um longo processo de transformação institucional, como se observa na figura 1. A atual Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) foi formalmente instituída a 2 de abril de 2019, sucedendo à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), criada em 2007. Esta, por sua vez, resultou da integração de várias entidades, incluindo a Empresa de Meios Aéreos, e substituiu o antigo Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, estrutura que nasceu em 2003 da fusão entre o Serviço Nacional de Proteção Civil, o Serviço Nacional de Bombeiros e a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais.

Antes destas reorganizações sucessivas, a génese da proteção civil encontrava-se em organismos como a Legião Portuguesa e a Organização Nacional de Defesa Civil.



**Figura 1.** Evolução da Proteção Civil em Portugal.

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo das últimas décadas, a distribuição de competências no domínio da proteção civil em Portugal sofreu uma profunda reorganização. Como refere Peixoto (2019), durante muitos anos estas responsabilidades encontravam-se dispersas por várias entidades, o que dificultava a coordenação operacional. A criação da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), em 2007, marcou o início de um processo de concentração de atribuições, concluído em 2014, que permitiu unificar num único organismo a condução das políticas de proteção civil. Em 2019, esta estrutura foi substituída pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), à qual passaram a estar atribuídas todas as competências anteriormente exercidas pela ANPC.

A ANEPC, segundo o artigo 44.º da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), é atualmente a entidade responsável por planear, coordenar e executar a política nacional de proteção civil. Entre os principais domínios de atuação que lhe cabem, destacam-se:

- a) a identificação, análise e prevenção dos riscos coletivos;
- b) a avaliação permanente das vulnerabilidades existentes;
- c) a informação e formação das populações, promovendo comportamentos de autoproteção;
- d) o planeamento das respostas de emergência, assegurando operações de busca, salvamento, socorro e apoio às populações;
- e) a inventariação dos meios disponíveis nos diferentes níveis territoriais;
- f) a definição e divulgação de medidas adequadas para proteger património edificado, bens culturais, infraestruturas essenciais e recursos naturais.

No que respeita aos Planos de Emergência de Proteção Civil, o artigo 50.º da LBPC define os elementos essenciais que estes documentos devem contemplar, nomeadamente:

- a) a caracterização dos riscos previsíveis;
- b) as ações de prevenção a implementar;
- c) a identificação dos meios mobilizáveis em caso de emergência;
- d) a distribuição de responsabilidades entre organismos públicos e privados;
- e) os critérios de mobilização e os mecanismos de coordenação operacional;
- f) a estrutura de comando que garante a direção unificada e o controlo da situação.

Segundo a ANEPC, estes planos funcionam como instrumentos orientadores da atuação dos agentes de proteção civil e das entidades com dever especial de cooperação, procurando minimizar os impactos de acidentes graves ou catástrofes sobre pessoas, bens, economia e ambiente. Devem, por isso, ser documentos simples, adaptáveis e atualizados, capazes de antecipar cenários prováveis resultantes da avaliação de riscos.

Em termos políticos, a responsabilidade nacional pela proteção civil encontra-se atribuída ao Primeiro-Ministro, nos termos do artigo 33.º da LBPC, podendo este delegar

ou subdelegar competências no Ministro da Administração Interna. A atual organização do sistema encontra-se em fase de consolidação desde a publicação do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que definiu a estrutura de atuação em quatro níveis: nacional, regional, distrital e municipal. Esta arquitetura integra a ANEPC, os agentes de proteção civil previstos no artigo 46.º da LBPC, e as entidades com dever especial de cooperação, mencionadas no artigo 46.º-A.

De acordo com o artigo n.º 46.º da LBPC são agentes de proteção civil:

- a) Os Corpos de Bombeiros.
- b) As Forças de Segurança.
- c) As Forças Armadas.
- d) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional.
- e) A Autoridade Nacional da Aviação Civil.
- f) O INEM, I.P., e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde.
- g) Os Sapadores Florestais.

A Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), atuando de acordo com o seu estatuto e em articulação com os restantes agentes, desempenha um papel relevante na proteção civil, contribuindo para operações de intervenção, apoio, socorro e assistência nas vertentes sanitária e social.

Ainda, segundo o artigo n.º 46.º-A da mesma lei, são entidades com especial dever de cooperação:

Entidades de direito privado detentoras de corpos de bombeiros, nos termos da lei:

- a) serviços de segurança;
- b) serviço responsável pela prestação de perícias médico-legais e forenses;
- c) serviços de segurança social;
- d) instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade;
- e) serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos;

- f) instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente dos sectores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente, mar e atmosfera;
- g) organizações de voluntariado de proteção civil.

## **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil**

Em Portugal, a entidade responsável por coordenar todo o sistema de emergência e proteção civil é a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), conforme estipula o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril. Trata-se de um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, bem como de património próprio, funcionando como organismo estruturante do dispositivo nacional de proteção civil.

Nos termos do artigo 3.º do mesmo diploma, à ANEPC compete planear, coordenar e executar as políticas nacionais de emergência e proteção civil, abrangendo as dimensões de prevenção, preparação e resposta a acidentes graves ou catástrofes. Cabe-lhe, igualmente, assegurar a coordenação dos agentes de proteção civil e do planeamento civil de emergência em situações de crise ou conflito, além de exercer funções de fiscalização e inspeção relativamente ao cumprimento de normas e regulamentos no âmbito das suas atribuições.

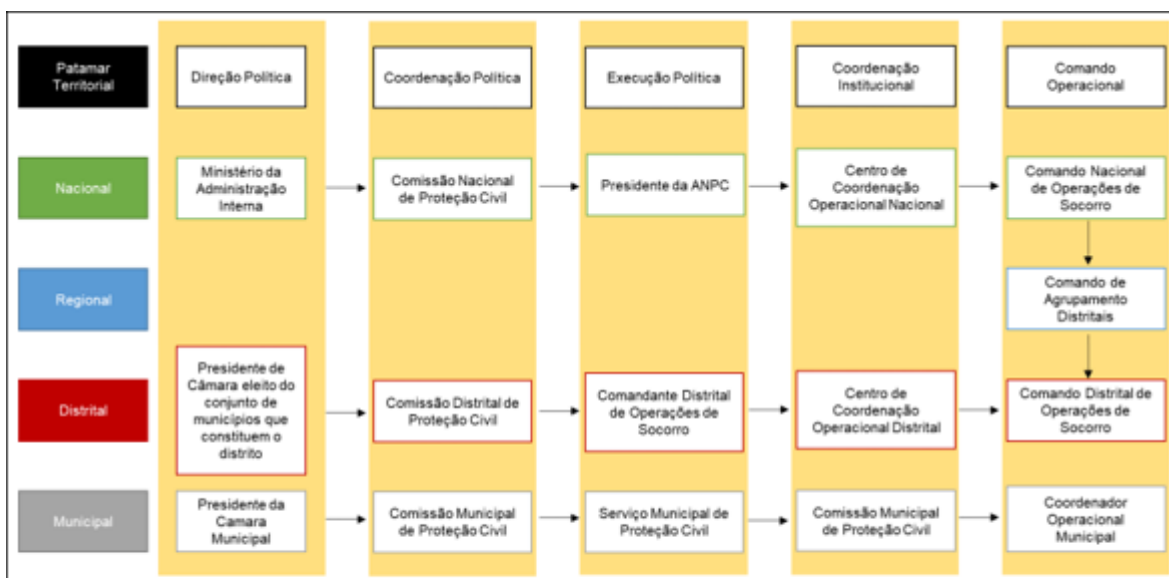
No domínio do planeamento civil de emergência, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2019 especifica que a ANEPC deve contribuir para a definição da política nacional, conduzir processos de previsão e gestão do risco, orientar a atividade de proteção e socorro e definir diretivas operacionais. Este artigo atribui ainda competências na área da gestão integrada de fogos rurais, na proteção dos aglomerados populacionais e na defesa do território florestal, através do desenvolvimento de programas e medidas estruturais destinadas à salvaguarda de pessoas, bens e infraestruturas localizadas na interface urbano-florestal.

No que se refere ao planeamento de emergência propriamente dito, o artigo 16.º estabelece que a ANEPC é responsável por emitir orientações gerais para a elaboração dos planos de emergência, promover a avaliação dos riscos naturais e tecnológicos e identificar as vulnerabilidades associadas. Estes planos devem respeitar as regras fixadas pela Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, que determina os tipos de plano (gerais ou especiais), os diferentes níveis territoriais a que se destinam, os conteúdos obrigatórios, os procedimentos de aprovação e a periodicidade de revisão.

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 45/2019, que revogou o Decreto-Lei n.º 73/2013, introduziu alterações significativas na estrutura de comando e nas direções nacionais da ANEPC. Atualmente, a Autoridade adota um modelo hierarquizado, sendo dirigida por um presidente, sob tutela do Ministério da Administração Interna, e apoiada pelo Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil e por quatro diretores nacionais, conforme previsto no artigo 11.º. De acordo com o artigo 15.º, estas direções correspondem à Direção Nacional de Prevenção e Gestão de Riscos, Direção Nacional de

Administração de Recursos, Direção Nacional de Bombeiros e Inspeção de Serviços de Emergência e Proteção Civil.

Até à publicação da nova lei orgânica, o comando da proteção civil assentava num Comando Nacional, cinco Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro e dezoito Comandos Distritais. Com a atual reorganização, a ANEPC encontra-se estruturada política e operacionalmente de acordo com os princípios definidos na Lei de Bases da Proteção Civil, articulando-se com as diversas comissões territoriais, tal como ilustrado na figura 2.



**Figura 2.** Organograma dos Órgãos de Direção, Coordenação e Execução da Política de Proteção Civil e da Estrutura do SIOPS – I.

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto e no Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro.

O Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, produziu efeitos no próprio dia seguinte à sua publicação, o artigo 38.º deste diploma estabelece que a entrada em funcionamento das estruturas regionais e sub-regionais da ANEPC ocorresse de forma faseada.

O Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil (CNEPC) e os cinco Comandos Regionais de Emergência e Proteção Civil (CREPC), cuja instalação e funcionamento foram regulamentados pelo Despacho n.º 11198/2020, de 13 de novembro. Os 18 Comandos Distritais de Operações de Socorro, foram substituídos pelos 23 Comandos Sub-Regionais de Emergência e Proteção Civil.

No que diz respeito à reorganização territorial da proteção civil, importa salientar que esta estrutura foi concebida em conformidade com a classificação NUTS (Unidades Territoriais para Fins Estatísticos). As NUTS constituem o sistema oficial de divisão estatística do território português, definido pelo Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003. Este diploma estabelece três níveis hierárquicos de desagregação territorial, que se refletem na atual arquitetura da proteção civil e se encontram representados na figura 3.

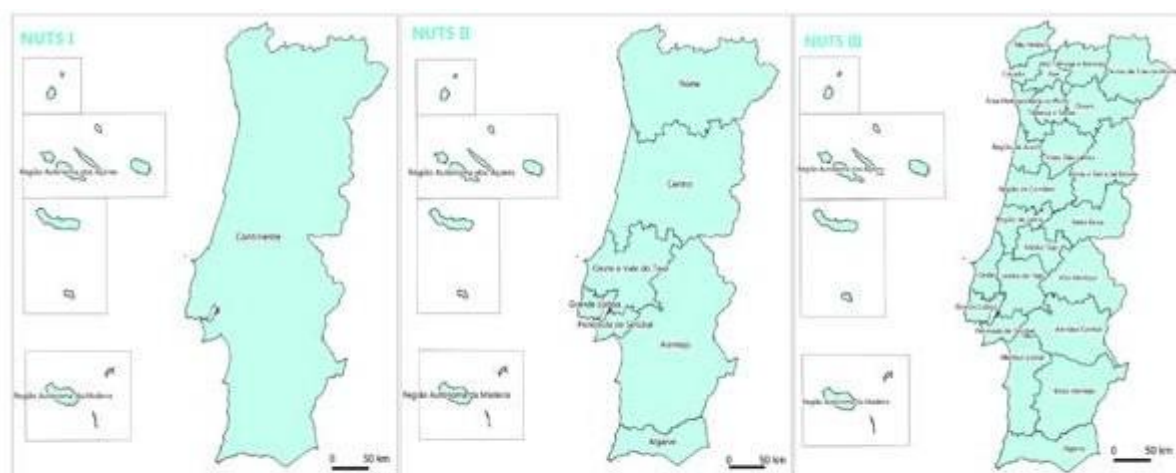
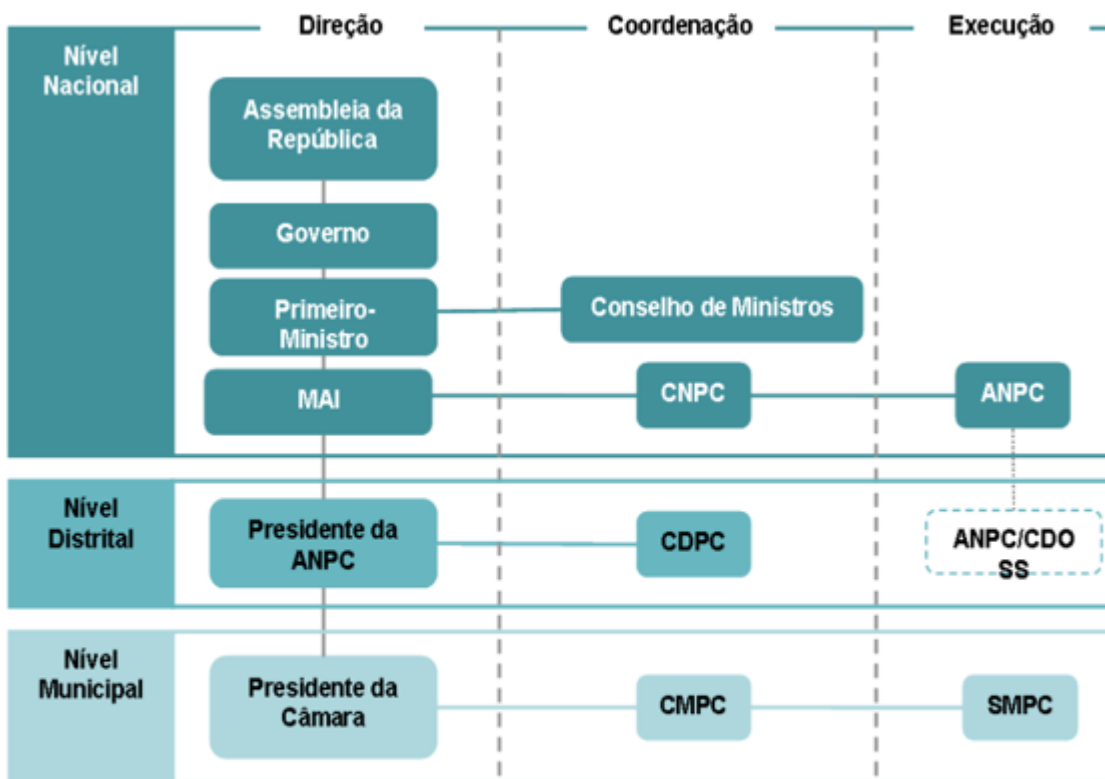


Figura 3. Divisão Territorial NUTS.

Fonte: Adaptado de PORDATA.

As cinco regiões, Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve — funcionam sobretudo como áreas de atuação de serviços desconcentrados do Estado, tal como sucede na proteção civil através da ANEPC. A transição do modelo distrital para um modelo sub-regional, alinhado com as NUTS III, implica sobretudo mudanças operacionais, mas, como refere Silva (2016), deverá também gerar ajustamentos nas estruturas de direção, coordenação e execução política, tanto ao nível sub-regional como regional (NUTS II). Estes níveis carecem ainda de regulamentação específica, prevendo-se que venham a ser adaptados para responder às exigências da política de proteção civil. A figura 4 ilustra as principais alterações decorrentes desta reorganização.



**Figura 4.** Organograma dos Órgãos de Direção, Coordenação e Execução da Política de Proteção Civil e da Estrutura do SIOPS – II.

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto e no Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

As alterações introduzidas pela anterior Lei Orgânica refletiram-se num reforço significativo das competências atribuídas às diferentes direções nacionais, acompanhadas de um esforço evidente de descentralização da estrutura operacional da proteção civil. Uma das mudanças mais marcantes prende-se com a forma de recrutamento para os cargos de comando sub-regional e regional, que passaram a ser preenchidos exclusivamente através de concurso público.

O n.º 7 do artigo 23.º estabelece que os comandantes sub-regionais devem ser licenciados, pertencentes ou não à Administração Pública, possuir perfil técnico adequado às funções de direção, coordenação e controlo, e deter pelo menos seis anos de experiência profissional relevante. De modo semelhante, o n.º 8 do artigo 22.º determina que os segundos comandantes regionais são selecionados entre licenciados com formação apropriada e que comprovem oito anos de experiência em funções de comando em corpos de bombeiros. Já os segundos comandantes sub-regionais, conforme dispõe o n.º 8 do artigo 23.º, necessitam de cinco anos de experiência de comando em corpos de bombeiros, além de habilitações e competências compatíveis com o exercício do cargo.

Importa salientar que a lei não especifica as áreas científicas das licenciaturas aceites, apesar de se tratar de funções altamente especializadas e com exigências técnicas particulares.

No que se refere ao financiamento da ANEPC, o orçamento anual resulta de quatro tipos de receitas:

- i) impostos,
- ii) receitas próprias,
- iii) fundos europeus
- iv) operações extraorçamentais.

A Tabela 3 apresenta a evolução do orçamento da Autoridade ao longo dos anos de 2021 e 2023.

**Tabela 3.** Orçamento atribuído à ANEPC via Orçamento de Estado 2021 a 2023.

Ano	Valores (Milhões€)
2021	137 058 248 €
2022	134 605 554 €
2023	137 000 100 €
<b>Média</b>	<b>117.774,0793</b>

Fonte: Adaptado de ANEPC (2025).

Após análise da tabela anterior, verifica-se que existe uma oscilação ao longo do período em análise.

Em 2021 registou-se um montante de cerca de 137,1 milhões de euros, seguido de uma redução em 2022 para aproximadamente 134,6 milhões de euros. Em 2023 observa-se novamente um aumento do orçamento, atingindo cerca de 137,0 milhões de euros, valor próximo do registado em 2021. A média do período em análise situa-se nos 117,8 milhões de euros.

### **A proteção civil municipal**

Durante longos anos, a proteção civil ao nível municipal foi reconhecida como o alicerce fundamental de todo o sistema nacional, sustentando a ação dos restantes patamares. O novo regime jurídico veio reforçar essa centralidade, contribuindo para a consolidação institucional da proteção civil local e atribuindo-lhe um papel mais explícito como destinatária das decisões emanadas do poder central (Catarino, 2017).

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, reforçado pelas alterações subsequentes, concretizou-se o processo de transferência de competências em

matéria de proteção civil para os órgãos municipais. Este diploma veio atribuir aos municípios e também às freguesias, uma intervenção mais abrangente, conferindo-lhes responsabilidades na prevenção, preparação e resposta a situações de emergência.

Uma das alterações mais significativas introduzidas pelo novo enquadramento legal diz respeito ao processo de aprovação dos Planos Municipais de Emergência e Proteção Civil (PMEPC). A competência, que anteriormente pertencia à Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), passou a ser atribuída às Assembleias Municipais, após parecer favorável da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) e da ANEPC, conforme estipula o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril. Este ajustamento reforça o papel decisivo do poder local na definição das políticas de proteção civil.

A relevância das autarquias nesta matéria tem sido amplamente sublinhada na literatura. Para Silva (2020), os municípios constituem a base operacional da proteção civil, precisamente pela proximidade às comunidades e pela capacidade de implementar políticas assentes na descentralização e no princípio da subsidiariedade. O fortalecimento das competências municipais é, assim, um passo essencial para aumentar a segurança das populações, proteger o património e assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais. Nesta linha, Ribeiro (2009) observa que, embora exista articulação com os níveis sub-regional e nacional, é no plano local que os impactos, positivos ou negativos, das ações de proteção civil são mais evidentes.

Gomes e Saraiva (2012) reforçam esta ideia ao sublinhar que, perante riscos naturais cuja perigosidade não pode ser eliminada, a prioridade deve recair sobre a redução das vulnerabilidades, através de estratégias de prevenção e mitigação. Do mesmo modo, Amaro e Lopes (2020) defendem que o nível municipal é o mais apto para preparar e responder a catástrofes, destacando que as alterações legislativas constituem uma oportunidade para consolidar uma verdadeira “municipalidade de proteção civil”.

O Relatório do Observatório Técnico Independente (OTI, 2018) reforça que o princípio da subsidiariedade é estruturante na gestão das emergências, permitindo definir, a cada momento, o nível mais adequado de intervenção. A proteção civil distingue-se, assim, pela sua natureza permanente, multidisciplinar e transversal a múltiplos setores, operando num quadro claramente descentralizado, onde os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) assumem o papel de fundação de todo o sistema.

Neste contexto, a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) confere ao Presidente da Câmara Municipal um papel central. O artigo 35.º atribui-lhe a responsabilidade de, enquanto autoridade municipal de proteção civil, desencadear as ações de prevenção,

socorro, assistência e recuperação perante a iminência ou a ocorrência de acidentes graves ou catástrofes. Para o efeito, conta com o apoio do SMPC e dos agentes

de proteção civil com intervenção no território municipal.

Compete-lhe ainda declarar situações de alerta e proceder à ativação ou desativação do Plano Municipal de Emergência, A mesma lei estabelece ainda que, em cada município, a coordenação das ações de proteção civil deve ser assegurada pela Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC). Este órgão tem a responsabilidade de garantir a articulação entre todas as entidades e instituições de âmbito municipal que sejam essenciais às operações de proteção, socorro, emergência e assistência decorrentes ou previsíveis em situações de acidente grave ou catástrofe, assegurando a disponibilização dos meios adequados à gestão de cada ocorrência. A legislação prevê igualmente que, sempre que existam riscos particularmente frequentes ou de elevada intensidade, possam ser criadas subcomissões especializadas para reforçar a capacidade de atuação local.

Ainda, de acordo com o previsto no artigo n.º 41.º da LBPC, integram a CMPC:

- a) O presidente da câmara municipal, como autoridade municipal de proteção civil, que preside.
- b) O coordenador municipal de proteção civil.
- c) Um elemento do comando de cada corpo de bombeiros existente no município.
- d) Um elemento de cada uma das forças de segurança presentes no município.
- e) Os capitães dos portos que dirigem as capitánias existentes no distrito.
- f) A autoridade de saúde do município.
- g) O dirigente máximo da unidade local de saúde ou o diretor executivo do agrupamento de centros de saúde da área de influência do município e o diretor do hospital da área de influência do município, designado pelo Diretor-geral da Saúde.
- h) Um representante dos serviços de segurança social.
- i) Um representante das juntas de freguesia a designar pela assembleia municipal.
- j) Representantes de outras entidades e serviços, implantados no município, cujas atividades e áreas funcionais possam, de acordo com os riscos existentes e as características da região, contribuir para as ações de proteção civil.

A CMPC, tal como as Comissões Distritais, tem as seguintes competências

adaptadas à realidade e dimensão municipal:

- a) Promover a elaboração, acompanhar a execução e remeter para aprovação pela assembleia municipal dos Planos de Emergência e Proteção Civil de âmbito municipal.
- b) Dar parecer sobre o acionamento dos planos municipais de emergência e proteção civil;
- c) Promover a realização de exercícios, simulacros ou treinos operacionais que contribuam para a eficácia de todos os serviços intervenientes em ações de proteção civil.
- d) Promover e difundir a emissão de comunicados e avisos as populações e as entidades e instituições, incluindo os órgãos de comunicação social.

Os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) constituem o alicerce de todo o sistema nacional de proteção civil. Ribeiro (2009) salienta que esta centralidade é amplamente reconhecida pelos diferentes agentes que atuam no setor, sublinhando que o investimento na proteção civil é indispensável para salvaguardar a segurança das populações, do património e do ambiente, elementos que, no seu conjunto, configuram um verdadeiro direito dos cidadãos.

Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, cada município deve dispor de um SMPC, incumbido de desenvolver as ações de proteção civil no âmbito local. O mesmo artigo define ainda o conjunto de atribuições que compete a estes serviços, estruturando assim a sua intervenção no território municipal.

- a) Prevenção e avaliação de riscos e vulnerabilidades;
- b) Planeamento e apoio às operações;
- c) Logística e comunicações;
- d) Sensibilização e informação pública.

No âmbito das suas competências gerais, o Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) deve, conforme estabelece o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, garantir o funcionamento de todos os organismos municipais ligados à proteção civil, bem como recolher, tratar e difundir a informação relevante nesta matéria.

A lei organiza estas atribuições em três grandes áreas de intervenção:

- i) planeamento e operações
- ii) prevenção e segurança
- iii) informação pública.

**Tabela 4. Eixos de Competência dos SMPC.**

<b>EIXO 1 – PLANEAMENTO E OPERAÇÕES</b>
1. Acompanhar a elaboração e atualizar o plano municipal de emergência e os planos especiais, quando estes existam.
2. Assegurar a funcionalidade e a eficácia da estrutura do SMPC.
3. Inventariar e atualizar permanentemente os registos dos meios e dos recursos existentes no concelho, com interesse para o SMPC.
4. Realizar estudos técnicos com vista à identificação, análise e consequências dos riscos naturais, tecnológicos e sociais que possam afetar o município, em função da magnitude estimada e do local previsível da sua ocorrência, promovendo a sua cartografia, de modo a prevenir, quando possível, a sua manifestação e a avaliar e minimizar os efeitos das suas consequências previsíveis.
5. Manter informação atualizada sobre acidentes graves e catástrofes ocorridas no município, bem como sobre elementos relativos às condições de ocorrência, às medidas adotadas para fazer face às respetivas consequências e às conclusões sobre o êxito ou insucesso das ações empreendidas em cada caso.
6. Planear o apoio logístico a prestar às vítimas e às forças de socorro em situação de emergência.
7. Levantar, organizar e gerir os centros de alojamento a acionar em situação de emergência.
8. Elaborar planos prévios de intervenção e preparar e propor a execução de exercícios e simulacros que contribuam para uma atuação eficaz de todas as entidades intervenientes nas ações de proteção civil.
9. Estudar as questões de que vier a ser incumbido, propondo as soluções que considere mais adequadas.
<b>EIXO 2 – PREVENÇÃO E SEGURANÇA</b>
1. Propor medidas de segurança face aos riscos inventariados.
2. Colaborar na elaboração e execução de treinos e simulacros.
3. Elaborar projetos de regulamentação de prevenção e segurança.
4. Realizar ações de sensibilização para questões de segurança, preparando e organizando as populações face aos riscos e cenários previsíveis.
5. Promover campanhas de informação sobre medidas preventivas, dirigidas a segmentos específicos da população alvo, ou sobre riscos específicos em cenários prováveis previamente definidos.
6. Fomentar o voluntariado em proteção civil.
7. Estudar as questões de que vier a ser incumbido, propondo as soluções que entenda mais adequadas.
<b>EIXO 3 – INFORMAÇÃO PÚBLICA</b>
1. Assegurar a pesquisa, análise, seleção e difusão da documentação com importância para a proteção civil.
2. Divulgar a missão e estrutura do SMPC.
3. Recolher a informação pública emanada das comissões e gabinetes que integram o SMPC destinada à divulgação pública relativa a medidas preventivas ou situações de catástrofe.
4. Promover e incentivar ações de divulgação sobre proteção civil junto dos munícipes com vista à adoção de medidas de autoproteção.
5. Indicar, na iminência de acidentes graves ou catástrofes, as orientações, medidas preventivas e procedimentos a ter pela população para fazer face à situação.
6. Dar seguimento a outros procedimentos, por determinação do presidente da câmara municipal ou vereador com competências delegadas.

O Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) encontra-se subordinado, em termos hierárquicos, ao Presidente da Câmara Municipal, sendo operacionalmente dirigido pelo Coordenador Municipal de Proteção Civil. A sua atuação desenvolve-se exclusivamente dentro dos limites territoriais do respetivo município. De acordo com o artigo 14.º-A do

Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, o coordenador é nomeado pelo Presidente da Câmara em regime de comissão de serviço por três anos, dependendo deste tanto hierárquica como funcionalmente. O diploma determina ainda que o cargo deve ser exercido por indivíduos, com ou sem vínculo à Administração Pública, que possuam habilitação superior e experiência compatível com as responsabilidades do posto.

No que respeita às suas atribuições, o artigo 15.º-A do mesmo decreto-lei define o conjunto de competências que cabem ao Coordenador Municipal de Proteção Civil, orientando a sua intervenção no planeamento, coordenação e acompanhamento das ações de proteção civil no território municipal.

- a) Dirigir o SMPC.
- b) Acompanhar permanentemente e apoiar as operações de proteção e socorro que ocorram na área do concelho.
- c) Promover a elaboração dos planos prévios de intervenção com vista à articulação de meios face a cenários previsíveis.
- d) Promover reuniões periódicas de trabalho sobre matérias de proteção e socorro.
- e) Dar parecer sobre os materiais e equipamentos mais adequados à intervenção operacional no respetivo município.
- f) Comparecer no local das ocorrências sempre que as circunstâncias o aconselhem.
- g) Convocar e coordenar o Centro de Coordenação Operacional Municipal (CCOM), nos termos previstos no SIOPS.

Embora a legislação preveja que cada município disponha de um Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) com atribuições claramente definidas, o Relatório do Observatório Técnico Independente (OTI, 2018) sublinha que estes serviços continuam a revelar fragilidades ao nível da sua constituição e organização interna. A definição da estrutura técnica e administrativa fica, em grande medida, entregue à autonomia de cada município, o que resulta na ausência de um modelo orientador comum, conduzindo a uma significativa heterogeneidade entre SMPC, tanto em termos de estrutura como de qualificação dos recursos humanos disponíveis. O relatório acrescenta que o atual modelo municipal de gestão de emergências já não responde adequadamente à complexidade dos riscos contemporâneos, exigindo uma revisão estrutural profunda.

Também Morais (2012) destaca que os municípios têm liberdade para desenhar o

seu SMPC em função das especificidades locais, devendo, idealmente, encontrar um equilíbrio coerente entre custos e desempenho.

Uma das lacunas da legislação anterior é parcialmente colmatada pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, que introduz a possibilidade de criação das Centrais Municipais de Operações de Socorro (CMOS). Estas estruturas, a constituir no âmbito do SMPC, destinam-se aos municípios que possuam mais do que um corpo de bombeiros, funcionando de forma semelhante ao modelo até agora existente a nível distrital através dos Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS). Conforme estabelece o artigo 16.º-A, as CMOS podem substituir as centrais de despacho dos corpos de bombeiros e de outras estruturas municipais integradas, contribuindo assim para uma coordenação mais eficiente ao nível local. Esta medida responde, ainda que parcialmente, a uma das recomendações do OTI (2018), que defendia a existência de uma estrutura municipal capaz de assegurar a triagem e o despacho de meios segundo o princípio da subsidiariedade e em articulação coerente com o patamar superior.

A aprovação do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, marca o avanço mais expressivo no processo de transferência de competências para os municípios no domínio da proteção civil. Esta mudança enquadra-se na concretização da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, que aposta num modelo mais robusto e territorialmente próximo, assente nos princípios da descentralização e da subsidiariedade. A lógica subjacente é clara: quanto mais próximo estiver o nível de decisão das populações, maior será a capacidade de identificar vulnerabilidades, antecipar riscos e responder de forma eficaz. Neste contexto, as autarquias, e em particular as juntas de freguesia, assumem um papel determinante, dado o profundo conhecimento que possuem sobre as dinâmicas locais, os recursos existentes e as fragilidades dos territórios (Silva, 2020).

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 44/2019 reforça precisamente esta centralidade das juntas de freguesia, detalhando as suas atribuições e responsabilidades no âmbito da proteção civil. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 22 de julho, sublinha igualmente que estas entidades, pela sua proximidade diária às comunidades, desempenham uma função insubstituível na identificação e mitigação de riscos. Assim, o diploma reconhece às juntas de freguesia um dever de colaboração que se traduz em diversas áreas operacionais, essenciais ao funcionamento articulado do sistema de proteção civil.

prevenção e avaliação de riscos e vulnerabilidades;

sensibilização e informação pública;

apoio à gestão de ocorrências, conforme previsto no respetivo Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil (PMEPC) e nos planos municipais especiais de emergência

de proteção civil.

A evolução recente da proteção civil em Portugal tem vindo a alargar o seu âmbito muito para além dos níveis previstos na Lei de Bases da Proteção Civil (nacional, regional, sub-regional e municipal). Como observa Peixoto (2019), a descentralização de competências estende-se agora até à freguesia, onde o Presidente de Junta assume responsabilidades equivalentes às do Presidente da Câmara no respetivo território, no que respeita à coordenação de ações de proteção civil. Esta atribuição encontra respaldo no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que define o dever de colaboração das juntas de freguesia com as restantes entidades envolvidas no cumprimento dos planos de emergência e na resposta a acidentes graves ou catástrofes.

O financiamento das ações de proteção civil ao nível municipal continua a ser assegurado pelas câmaras municipais, no âmbito do orçamento anual. Contudo, o Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, veio reforçar a proximidade estrutural ao prever a criação das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC), cuja implementação depende das características e dos riscos específicos de cada freguesia. Conforme estipulado no artigo 8.º, estas unidades destinam-se a apoiar a junta de freguesia em tarefas de prevenção, sensibilização e intervenção em ocorrências que exijam resposta imediata, funcionando também como elo privilegiado de ligação ao SMPC.

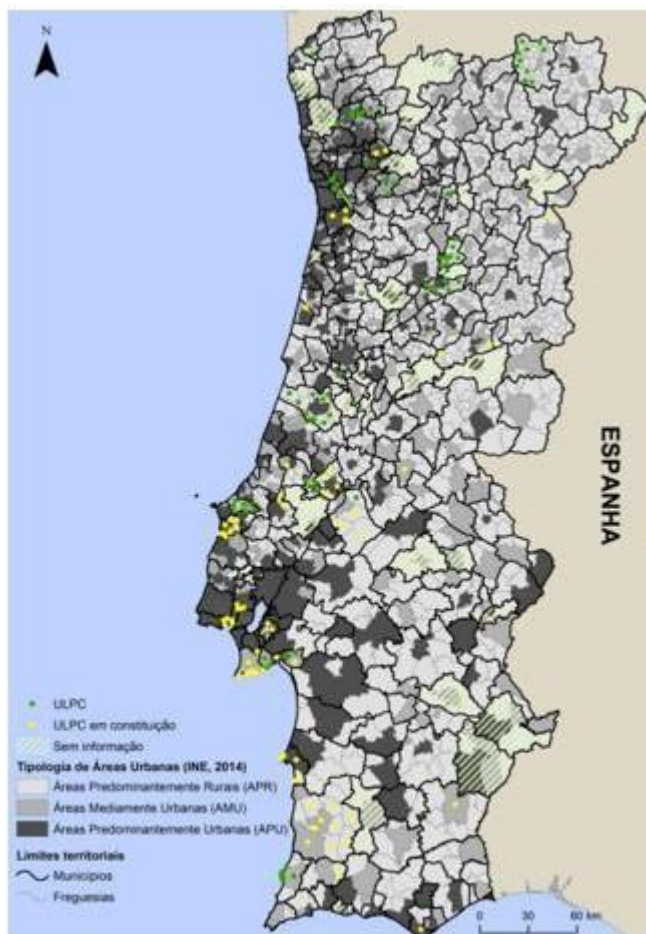
A constituição de uma ULPC deve ser deliberada pela junta de freguesia, carecendo de parecer vinculativo da Comissão Municipal de Proteção Civil. O diploma admite ainda a possibilidade de várias freguesias vizinhas se agruparem na criação de uma ULPC comum, sempre que tal se justifique por razões de eficiência ou pela natureza dos riscos existentes. Nestes casos, cabe aos presidentes envolvidos nomear o responsável pela direção e operação da unidade.

A literatura sublinha a importância destas estruturas de proximidade. Para Gonçalves (2019), as ULPC representam uma oportunidade concreta de reforço da resiliência comunitária, contribuindo para um planeamento de emergência municipal mais robusto. Dado o seu contacto permanente com a realidade local, as freguesias encontram-se particularmente bem posicionadas para detetar vulnerabilidades, identificar necessidades e atuar de forma imediata em situações de risco. Peixoto (2019) acrescenta que este conhecimento aprofundado do território é crucial para uma prevenção mais eficaz, defendendo que estas unidades devem promover redes organizadas de voluntariado local capazes de reforçar o planeamento e a resposta à emergência.

A presença de estruturas tão próximas das populações constitui o primeiro nível de atuação no sistema nacional de proteção civil. Como refere Ribeiro (2009), é na escala

local que se podem implementar medidas concretas para reduzir a exposição aos riscos e ajustar a forma como as comunidades utilizam o território e os recursos naturais. O envolvimento organizado da sociedade civil, através das ULPC, potencia esta capacidade de adaptação e cria canais de ligação eficazes ao patamar municipal, representado pelos SMPC.

No entanto, a distribuição das ULPC no território nacional permanece desigual. Conforme assinala Peixoto (2019), a sua implantação é ainda limitada a um conjunto reduzido de municípios, com maior incidência nas regiões centro e sul do país e predominantemente em áreas próximas do litoral, tal como ilustrado na figura 5.



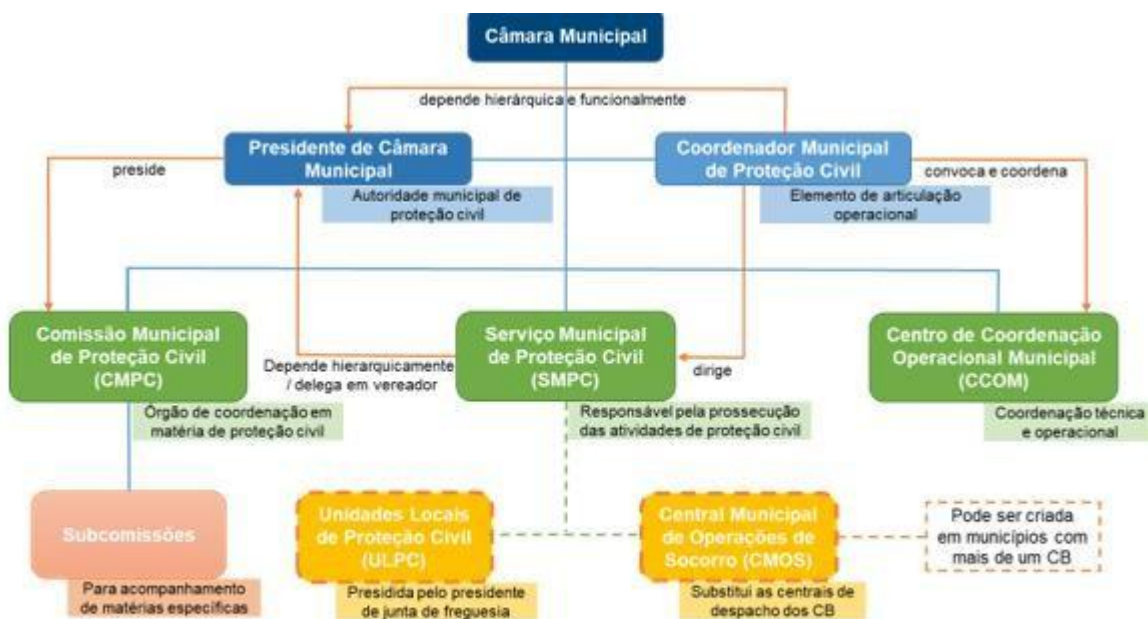
**Figura 5. Localização das ULPC em Portugal.**

Fonte: Peixoto (2019), p.26]

No estudo conduzido por Peixoto (2019) sobre o papel das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) na defesa da floresta e dos aglomerados populacionais face aos incêndios, foram obtidas respostas de 250 dos 278 municípios inquiridos. À data, existiam

71 ULPC formalmente constituídas e 56 em processo de criação, revelando um movimento ainda incipiente, mas em expansão, de reforço da intervenção de proximidade no domínio da proteção civil.

Para compreender de forma mais clara o modo como os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) se estruturam e se articulam internamente, a figura 6 apresenta a sua organização funcional e hierárquica. Esta representação evidencia a necessidade de uma orientação transversal a nível nacional, mas também a centralidade do Presidente da Câmara Municipal, que atua como autoridade municipal de proteção civil e constitui o vértice do sistema. Compete-lhe presidir à Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) e designar o Coordenador Municipal de Proteção Civil, responsável por dirigir o SMPC e coordenar o Centro de Coordenação Operacional Municipal (CCOM). O SMPC, por sua vez, opera sob dependência direta do Presidente da Câmara ou de um vereador por ele mandatado.



**Figura 6.** Organização da Proteção Civil, no Âmbito Municipal.

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril.

## **A questão da formação dos SMPC**

Nos termos da sua lei orgânica, cabe à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) coordenar a rede nacional dedicada à formação e investigação em proteção civil. Para isso, promove parcerias com entidades como a Escola Nacional de Bombeiros (ENB), instituições de ensino superior, centros de investigação, laboratórios colaborativos e outras organizações com capacidade formativa certificada, nacionais ou internacionais. O objetivo é disponibilizar uma oferta formativa multidisciplinar, ajustada às necessidades dos vários agentes que integram o sistema de proteção civil.

A cooperação entre instituições e a harmonização dos modelos formativos é essencial para reforçar a interoperabilidade e superar fragilidades estruturais — uma ideia sublinhada por Catarino (2017), que defende a importância de estratégias colaborativas amplas e participadas entre os diferentes intervenientes.

O Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, estabelece igualmente que a Direção-Geral das Autarquias Locais, a ENB e outras entidades credenciadas podem promover formação profissional na área da proteção civil. Contudo, o mesmo diploma evidencia uma lacuna relevante: a ausência de referência à formação exigida para a generalidade dos agentes de proteção civil, incluindo o próprio pessoal da ANEPC, ficando apenas explicitada a formação dirigida aos elementos dos corpos de bombeiros.

Com a intenção de elevar o nível de qualificação técnica e científica dos profissionais deste setor, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2021, de 22 de março, determinou a criação de um grupo de trabalho encarregado de propor um novo modelo de governação e organização da ENB, bem como de reformular a oferta de ensino e formação profissional nas áreas dos bombeiros e da proteção civil. A mesma resolução atribuiu ainda à Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF, I.P.) a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Qualificação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Ao nível municipal, os conteúdos programáticos obrigatórios para a formação dos trabalhadores dos Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) foram definidos pela Portaria n.º 354/2019, de 7 de outubro, que estabelece, entre outros aspetos, a carga horária mínima necessária: 223 horas para o Coordenador Municipal de Proteção Civil e 100 horas para os restantes trabalhadores do SMPC. Esta diferenciação evidencia a necessidade crescente de especialização, numa altura em que já existem várias instituições de ensino superior com licenciaturas, pós-graduações e mestrados especificamente orientados para a proteção civil.

O Relatório do Observatório Técnico Independente (OTI) reforça igualmente a urgência de profissionalizar todos os agentes envolvidos, consolidando estruturas e garantindo que os cargos são providos por concurso público. A formação contínua é apresentada como uma condição imprescindível para uniformizar práticas de planeamento, fortalecer a capacidade de avaliação de riscos e melhorar a resposta a emergências — visão alinhada com Lourenço (2019), que defende que funções de comando e planeamento devem necessariamente integrar conhecimentos académicos especializados.

Paralelamente, a formação e sensibilização da população são dimensões nucleares da política de proteção civil. A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) estabelece, nos artigos 4.º e 7.º, que os cidadãos têm direito a ser informados sobre os riscos existentes e sobre as medidas de autoproteção que devem adotar, reconhecendo a proteção civil como uma atividade que envolve o Estado, as autarquias, as entidades privadas e os próprios cidadãos. Assim, sensibilizar a comunidade para a sua responsabilidade individual e coletiva faz parte integrante da missão da proteção civil e contribui para reforçar a capacidade de prevenção, preparação e resposta às emergências.

O legislador determinou que, em todos os níveis de ensino, os programas curriculares integrem conteúdos de proteção civil e autoproteção no âmbito da formação cívica. A intenção é sensibilizar crianças e jovens para os diversos riscos existentes, promovendo comportamentos adequados em situações de acidente grave ou catástrofe. Com este propósito, a ANEPC, em colaboração com a Direção-Geral da Educação e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, desenvolveu, em 2015, um documento orientador destinado aos docentes e concebido para apoiar a integração da educação para o risco desde a educação pré-escolar até ao ensino básico e secundário.

O Referencial para o Risco 2015 sublinha que crianças e jovens desempenham um papel central na transformação das comunidades, não apenas pelo conhecimento que adquirem, mas também pela sua capacidade de o transmitir aos seus agregados familiares. Desta forma, tornam-se agentes multiplicadores de boas práticas, contribuindo para uma cultura de prevenção mais sólida.

Este referencial pretende afirmar-se como uma ferramenta estruturante para a construção de uma sociedade mais segura, fomentando hábitos de autoproteção e uma consciência cívica ativa. Entre os objetivos propostos, destacam-se:

- a) Sensibilizar a comunidade educativa para a temática da proteção civil.
- b) Identificar os riscos.

- c) Adquirir hábitos de segurança e desenvolver competências no âmbito da proteção civil.
- d) Promover atitudes e comportamentos adequados em situações de emergência.
- e) Promover os planos de segurança internos face aos riscos.
- f) Promover a segurança pessoal.

Segundo Amaro e Lopes (2020), o cidadão desempenha um papel fundamental na proteção civil, mas continua a não dispor da formação necessária para assumir essa responsabilidade de forma plena. Um indivíduo que compreende os riscos que o rodeiam e adota medidas de autoproteção torna-se um elemento ativo do sistema; contudo, os autores reconhecem que o nível de literacia nesta área permanece insuficiente, apesar dos progressos realizados.

Também Gomes e Saraiva (2012) alertam para o desconhecimento generalizado dos riscos coletivos em Portugal, situação que aumenta a vulnerabilidade das comunidades. Os autores destacam o esforço da ANEPC na sensibilização das faixas etárias mais jovens, um público particularmente recetivo, contribuindo para consolidar uma cultura de segurança. Ainda assim, sublinham que essa cultura continua longe do ideal, salientando um traço muito enraizado: a excessiva confiança dos portugueses no imprevisto, frequentemente associada a uma menor valorização da prevenção e do planeamento.

Importa destacar alguns exemplos positivos de iniciativas de formação e sensibilização promovidas pela ANEPC nos últimos anos, que procuram divulgar à população as principais medidas preventivas associadas aos riscos mais relevantes em Portugal. Entre essas iniciativas encontra-se o exercício anual “A Terra Treme”, dedicado à preparação para o risco sísmico e à adoção de comportamentos simples, mas potencialmente salvadores, em caso de tremor de terra. Outro contributo significativo resulta dos programas “Aldeias Seguras Pessoas Seguras”, criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, na sequência dos incêndios de 2017.

O programa “Aldeias Seguras, Pessoas Seguras” constitui um instrumento de proteção de aglomerados populacionais situados na interface urbano-florestal, promovendo a implementação de medidas estruturais que reforcem a segurança de pessoas, bens e edifícios, através da criação de zonas de proteção, identificação de pontos críticos e definição de locais de refúgio.

Complementarmente, o programa “Aldeias Seguras, Pessoas Seguras” centra-se

na formação e sensibilização das populações, promovendo ações para prevenir comportamentos de risco, divulgar medidas de autoproteção e realizar simulacros de evacuação em articulação com as autarquias locais, conforme previsto no capítulo II da referida Resolução do Conselho de Ministros.

Neste sentido, torna-se evidente que o reforço da formação e da sensibilização da população deve ser encarado como uma prioridade estratégica da proteção civil. A promoção de uma cidadania informada e participativa permite reduzir comportamentos de risco, aumentar a capacidade de resposta individual e coletiva e potenciar a eficácia das estruturas institucionais existentes. O envolvimento ativo dos cidadãos, articulado com a ação das autarquias e dos Serviços Municipais de Proteção Civil, contribui para a consolidação de comunidades mais resilientes, capazes de antecipar riscos e de responder de forma organizada a situações de emergência.

## **A questão dos territórios resilientes**

Os efeitos das alterações climáticas e dos fenómenos extremos revelam-se particularmente severos nos ambientes urbanos, onde a elevada concentração de pessoas, equipamentos e infraestruturas essenciais amplifica as consequências de qualquer perturbação. Segundo a mesma referência (UNISDR, 2017), o ritmo acelerado de urbanização ao longo das últimas décadas conduziu à expansão das cidades para zonas naturalmente vulneráveis, desde faixas costeiras e várzeas inundáveis, até encostas instáveis ou de grande inclinação. Esta tendência reforça a urgência de transformar os centros urbanos em espaços capazes de resistir e adaptar-se melhor aos riscos que enfrentam.

No contexto das orientações internacionais, nomeadamente a Declaração de Hyogo e o Quadro de Sendai, que estabelece objetivos e prioridades para a redução do risco de desastre até 2030, Portugal desenvolveu em 2010 a PNRRC. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) assumiu o papel de ponto focal nacional para este enquadramento (ANEPC, 2020).

Neste enquadramento, o Quadro de Sendai reforça a importância de uma abordagem integrada e preventiva da gestão do risco, centrada no conhecimento aprofundado das ameaças, das vulnerabilidades e das capacidades existentes. A aposta na governação multinível, na partilha de informação e no envolvimento das comunidades locais surge como um elemento estruturante para a eficácia das políticas públicas de proteção civil. Ao privilegiar a prevenção, a preparação e o fortalecimento da resiliência territorial, este quadro orientador contribui para uma mudança de paradigma, deslocando o foco da resposta reativa para uma gestão antecipatória do risco, mais sustentável e ajustada aos desafios colocados pelas alterações climáticas e pela crescente complexidade dos sistemas urbanos.

O Quadro estabelece que o Estado assume a responsabilidade central na mitigação dos riscos de catástrofe. No entanto, essa função não deve ser exclusiva: exige a participação ativa das diversas entidades envolvidas, com destaque para as autarquias, bem como do setor privado, das organizações da sociedade civil e da própria população, permitindo aplicar medidas mais eficazes para a redução de riscos de desastre e acelerar a construção da resiliência (Tabela 5).

**Tabela 5. Os Dez Princípios para Construir Territórios mais Resilientes a Catástrofes.**

<b>Princípios</b>	<b>Descrição</b>
<b>Organizar para a resiliência a catástrofes</b>	Colocar uma estrutura organizacional com forte liderança e clareza de coordenação e responsabilidades. Estabelecer a Redução de Risco de Catástrofe como uma consideração fundamental em toda a Visão da Cidade ou Plano Estratégico.
<b>Identificar, compreender e usar cenários de riscos atuais e futuros</b>	Manter os dados atualizados sobre perigos e vulnerabilidades. Preparar avaliações de risco com base em processos participativos e utilizá-los como base para o desenvolvimento urbano da cidade e respetivas metas de planeamento a longo prazo.
<b>Fortalecer a capacidade financeira para a resiliência</b>	Elaborar um plano financeiro através da compreensão e avaliação dos impactos económicos significativos das catástrofes. Identificar e desenvolver mecanismos financeiros para apoiar atividades de resiliência.
<b>Prosseguir com o design e desenvolvimento urbano resiliente</b>	Realizar o planeamento e o desenvolvimento urbano e com base em avaliações de risco atualizadas, com especial incidência nas populações vulneráveis. Aplicar e reforçar normas de construção realistas e em conformidade com riscos.
<b>Proteger as zonas naturais</b>	Identificar, proteger e monitorizar os ecossistemas naturais dentro e fora da geografia da cidade e melhorar a sua utilização para a redução dos riscos.
<b>Fortalecer a capacidade institucional para a resiliência</b>	Compreender a capacidade institucional para a redução de risco, incluindo as de organizações governamentais, setor privado, organizações profissionais e da sociedade civil, para ajudar, detetar e fortalecer lacunas na capacidade de resiliência.
<b>Compreender e fortalecer a capacidade social para a resiliência</b>	Identificar e fortalecer a conectividade social e a cultura da ajuda mútua através de iniciativas da comunidade e do governo e canais de comunicação multimédia
<b>Aumentar a resiliência das infraestruturas</b>	Desenvolver uma estratégia para a proteção, atualização e manutenção de infraestrutura crítica. Desenvolver a infraestrutura de mitigação de riscos quando necessário.
<b>Garantir a preparação e a resposta eficazes a Catástrofes</b>	Crie e atualize regularmente planos de preparação, implemente e aumente as capacidades de emergência e gestão.
<b>Acelerar a recuperação e reconstruir melhor</b>	Estabelecer estratégias pós-catástrofes de recuperação, reabilitação e reconstrução que estão alinhadas com o planeamento a longo prazo e proporcionar um ambiente urbano melhorado.

Elaboração própria.

A dimensão humana e económica dos impactos provocados por fenómenos extremos evidencia que a capacidade de resistir e recuperar perante estes acontecimentos se tornou um imperativo global. Para isso, é essencial desenvolver competências e mecanismos prévios que permitam aos diferentes setores sociais e à população reforçar a sua resiliência antes de qualquer episódio severo (Folke et al., 2002). Embora a atenção pública se concentre, muitas vezes, em desastres de grande visibilidade — como sismos, erupções ou tsunamis, a UNISDR (2009) sublinha que a maior parte das perdas humanas e dos prejuízos financeiros resulta, na realidade, de eventos mais recorrentes, como inundações e incêndios rurais, cuja frequência elevada contribui para danos acumulados muito superiores.

## CAPÍTULO 2

### Enquadramento da Sub-região do Cávado

A área de estudo do presente trabalho incide sobre a Sub-região do Cávado, situada na Região Norte de Portugal, a qual se distingue pela sua diversidade territorial, demográfica e socioeconómica. A sub-região integra municípios com características distintas, combinando áreas urbanas mais densamente povoadas com zonas rurais, o que condiciona a ocupação do solo e as dinâmicas populacionais. A sua localização geográfica, bem como a presença de importantes infraestruturas e eixos de mobilidade, assume particular relevância no contexto do planeamento e da gestão do território. O enquadramento da área de estudo revela-se, assim, fundamental para a compreensão dos principais riscos existentes e para a análise da organização e funcionamento do sistema de proteção civil na Sub-região do Cávado.

### Caraterização dos municípios da Sub-região do Cávado

As sub-região do Cávado (NUTS III), criadas desde 2013. Fazem parte da Região Norte (NUTS II), localizam-se no Noroeste de Portugal com uma área de 124 579,4 km<sup>2</sup>.

O território é constituído pelos concelhos de Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde, com uma população de 409.470 habitantes, conforme a tabela 7.

**Tabela 7.** Número de Habitantes e Dimensão dos Concelhos da CIM-Cávado.

<b>Municípios</b>	<b>População (hab.)</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>
Amares	18 634	81,95
Barcelos	119 823	378,90
Braga	187 978	183,40
Esposende	34 268	95,41
Terras de Bouro	6 928	277,46
Vila Verde	47 837	228,67
<b>TOTAL</b>	<b>409 470</b>	<b>124 579,40</b>

Fonte: Cim-Cávado

Pode verificar-se que, mesmo dentro da mesma sub-região, a dimensão populacional dos municípios é bastante desigual. Braga destaca-se como o concelho mais populoso, com 187 978 residentes, enquanto Terras de Bouro, com 6 928 habitantes,

apresenta a população mais reduzida. Esta discrepância traduz uma diferença superior a 180 mil habitantes, evidenciando a forte assimetria demográfica existente. Já no que diz respeito à dimensão territorial dos municípios analisados, observa-se igualmente uma forte heterogeneidade. As áreas variam entre cerca de 81,95 km<sup>2</sup> e 378,90 km<sup>2</sup>, revelando diferenças expressivas na extensão geográfica dos concelhos. Esta amplitude territorial evidencia que cada município enfrenta desafios distintos no domínio da gestão do risco e da proteção civil, uma vez que concelhos mais extensos, como Barcelos que atinge os 378,90 km<sup>2</sup>, exigem uma distribuição mais complexa de recursos e meios operacionais, enquanto territórios mais reduzidos, como Terras de Bouro que apresenta 81,95 km<sup>2</sup>, tendem a concentrar de forma mais próxima a população e as infraestruturas, facilitando alguns processos de coordenação.

Na figura 7, pode observar-se a distribuição geográfica de cada concelho dentro da sub-região em estudo. A norte encontra-se a Galiza, na vizinha Espanha; a leste situa-se a Póvoa de Lanhoso, a oeste, o Oceano Atlântico e a sul Vila Nova de Famalicão.



**Figura 7.** Localização dos Municípios da Sub-Região do Cávado.

Fonte: Cim-Cávado.

A sub-região do Cávado é composta por territórios com características físicas e humanas bastante distintas, o que lhe confere uma identidade marcadamente heterogénea. Esta sub-região integra municípios de natureza predominantemente urbana, como Braga e Barcelos, espaços rurais de transição, como Amares e Vila Verde e zonas fortemente influenciadas pela proximidade ao litoral, como Esposende, mas também áreas de montanha e elevada riqueza ambiental, como Terras de Bouro, inserido em pleno Parque Nacional da Peneda-Gerês.

Esta diversidade traduz-se em variações importantes de relevo, clima e ocupação do solo, o que influencia também a exposição diferenciada a riscos naturais e tecnológicos.

As áreas de montanha, principalmente em Terras de Bouro, apresentam altitudes elevadas, temperaturas mais baixas e maior precipitação, condições que favorecem fenómenos como nevões, quedas de blocos e cheias rápidas em vales encaixados. Já os territórios mais próximos do Atlântico, como Esposende, caracterizam-se por um clima mais ameno, menor amplitude térmica anual e maior vulnerabilidade a riscos costeiros, incluindo galgamentos oceânicos e erosão litoral.

Os municípios centrais, de forte densidade urbana, enfrentam sobretudo riscos associados à concentração populacional, como inundações rápidas, acidentes tecnológicos e constrangimentos de mobilidade.

No que se refere às acessibilidades, a sub-região é atravessada pela A3 e A11.

No domínio das acessibilidades aéreas, a sub-região dispõe de aeródromo em Braga, de heliporto para helicópteros pesados no Hospital de Braga, o que permite uma articulação eficiente com serviços de emergência aéreos.

A sub-região é também servida por caminho de ferro, com ligação direta ao Porto.

Pelo evidenciado, a sub-região do Cávado está sujeita a elevado número de riscos quer naturais quer tecnológicos suscetíveis de poder afetar o território em estudo, nomeadamente a população, o ambiente e a economia. Após análise do Plano Distrital de Emergência e Proteção Civil do Distrito de Braga<sup>18</sup>, que engloba catorze concelhos, dos quais fazem parte todos os seis que se encontram em estudo, verifica-se que existe uma grande suscetibilidade aos riscos, também demonstrados na Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes<sup>19</sup> mencionados na tabela 8.

### **Principais riscos da Sub-região do Cávado**

A Sub-região do Cávado está exposta a um conjunto diversificado de riscos naturais, tecnológicos e mistos, resultantes das suas características territoriais, climáticas, hidrológicas e do nível de ocupação humana e infraestrutural. Entre os riscos naturais

destacam-se os fenómenos meteorológicos adversos, os eventos hidrológicos e os movimentos de vertente, enquanto os riscos tecnológicos estão associados, sobretudo, aos transportes, infraestruturas e à atividade industrial. Acrescem ainda os riscos mistos, com particular relevância para os incêndios rurais, que representam uma ameaça recorrente ao território.

**Tabela 8. Riscos Naturais, Tecnológicos e Mistos na Sub-Região do Cávado.**

Riscos		Designação
Riscos Naturais	Meteorologia adversa	Nevões
		Ondas de calor
		Ondas de frio
		Vento forte
	Hidrologia	Secas
		Linhas e inundações
	Geodinâmica interna	Sismos
	Geodinâmica externa	Movimentos de massa em vertentes
Riscos Tecnológicos	Acidentes graves de transporte	Acidentes rodoviários
		Acidentes ferroviários
		Acidentes aéreos
		Acidentes no transporte terrestre de mercadorias perigosas
	Infraestruturas	Acidentes em infraestruturas fixas de transporte de produtos perigosos
		Incêndios urbanos
		Incêndios em centros históricos
	Atividade industrial e comercial	Colapso de tuneis
		Colapso de pontes e infraestruturas
		Acidentes em instalações fixas com matérias perigosas
Colapso de edifícios de utilização coletiva		
		Emergências radiológicas
Riscos Mistos	Relacionados com a atmosfera	Incêndios rurais

Fonte: Elaboração própria. Adaptado do Plano Distrital de Emergência e Proteção Civil de Braga.

Para analisar a forma como os diferentes agentes de proteção civil se distribuem pelos seis municípios que integram a sub-região do Cávado, procedeu-se à elaboração da Tabela 9. Esta tabela identifica todos os agentes presentes no território, cada um atuando sob a direção das respetivas estruturas de comando, tal como previsto no artigo 46.º da Lei de Bases da Proteção Civil. Inclui-se igualmente a Cruz Vermelha Portuguesa, que, embora não sendo um agente de proteção civil *stricto sensu*, assume um dever especial de colaboração no sistema.

Pode ainda observar-se que todos os concelhos possuem pelo menos um Corpo de Bombeiros (CB), e que Braga, Barcelos e Esposende, contam com dois ou mais CB. No que diz respeito a Forças de Segurança (FS), os concelhos de Braga e Barcelos contam com Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP), enquanto todos os restantes no seu concelho têm apenas GNR. Para além dos postos territoriais, a GNR, conta ainda com uma Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS), sediada em Braga.

Observa-se que relativamente às FAP apenas Braga possui, com o RC6 e relativamente à Autoridade Marítima Nacional (AMN), verifica-se apenas em Esposende com Polícia Marítima.

No que diz respeito ao Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de Saúde, existe nesta sub-região, três Unidades Hospitalares (Braga, Barcelos e Esposende), do qual também fazem parte todos os centros de saúde, um ou mais em cada concelho.

Na emergência pré-hospitalar, os meios próprios do INEM são constituídos por uma Viatura Médica de Emergência e Reanimação de Braga e diversas ambulâncias por todos os concelhos da sub-região.

Relativamente às equipas de Sapadores Florestais (SF), do Instituto da Conservação da Natureza (ICNF), todos os concelhos da sub-região têm uma ou mais equipas de Sapadores Florestais.

Quanto a delegações da CVP, apenas o Concelho de Vila Verde não possui nenhuma, conforme se pode constatar abaixo, na tabela 9.

### **Dispositivo de proteção civil na Sub-região**

O dispositivo de proteção civil na Sub-região do Cávado integra o conjunto de entidades, meios e recursos responsáveis pela prevenção, planeamento e resposta a situações de emergência. A sua organização assenta na articulação entre os diferentes

níveis de proteção civil, visando assegurar uma atuação coordenada e eficaz face aos riscos identificados no território. Este enquadramento permite avaliar a capacidade de resposta e a prontidão operacional da sub-região perante ocorrências de diversa natureza.

**Tabela 9.** Distribuição dos Agentes de Proteção Civil na Sub-Região do Cávado.

Municípios	Corpos de Bombeiros (CB)	Forças de Segurança (FS)	Forças Armadas Portuguesas (FAP)	Autoridade Marítima Nacional (AMN)	INEM e demais serviços de saúde	Sapadores Florestais (SF)	Delegações CVP *
Amares	CB Amares	GNR-Posto Territorial	-	-	Centro de Saúde de Amares	1 Equipa de SF	1 Del.
Barcelos	CB Barcelinhos; CB Barcelos; CB Vila Todos	GNR-Posto Territorial Esquadra PSP	-	-	Centro de Saúde da Sé; Unidade Hospitalar de Barcelos	2 Equipas de SF	4 Del.
Braga	CB Voluntários Sapadores	GNR-Posto Territorial; Esquadras PSP	RC6	-	Centros de Saúde; Hospital de Braga; INEM – VMER Braga	2 Equipas SF	1 Del.
Esposende	CB Esposende; CB Fão	GNR-Posto Territorial	-	Polícia Marítima	Centros de Saúde; Hospital de Esposende	1 Equipa de SF	1 Del.
Terras de Bouro	CB Terras de Bouro	GNR-Posto Territorial	-	-	Centro de Saúde	3 Equipas de SF	1 Del.
Vila Verde	CB Vila Verde	GNR-Posto Territorial	-	-	Centro de Saúde	2 Equipas de SF	

Nota: (\*) Entidade que coopera com os restantes agentes de proteção civil, com estatuto próprio.

Fonte: Elaboração própria.

Com vista a aproximar os dados da sub-região em estudo, o orçamento dos SMPC pode ser dividido em várias áreas:

- I) pagamento aos técnicos do SMPC;
- II) campanhas de sensibilização;
- III) aquisição de equipamentos;

Na tabela 10 observa-se o investimento efetuado por cada município que constitui a sub-região do Cávado em 2024, perfazendo um total de investimento de 1 800 000 €.

**Tabela 10.** Média do Investimento Anual das Autarquias da Sub-Região do Cávado à Proteção Civil Municipal 2019-2024.

Município	Valor Médio de Investimento
Amares	50 000 €
Barcelos	200.000 €
Braga	1 000 000 €
Esposende	200 000 €
Terras de Bouro	200 000 €
Vila Verde	150 000€
<b>Total</b>	<b>1 800 000€</b>

Fonte: Adaptado de CIM-Cávado.

## CAPÍTULO 3

### Metodologia

O território em estudo é a sub-região do Cávado, com realização do estudo sobre a forma como os serviços municipais de proteção civil funcionam na pode, também, gerar ganhos significativos para a segurança e resiliência das comunidades locais. Para a população, que diariamente enfrenta riscos de origem natural ou tecnológica, tal análise permite identificar fragilidades e oportunidades de melhoria, para os responsáveis

políticos, oferece uma perspetiva mais clara e distanciada sobre o desempenho dos serviços que tutelam. O conhecimento resultante poderá servir de base ao aperfeiçoamento das práticas em vigor ou à criação de políticas públicas mais eficazes, capazes de reforçar a proteção das pessoas através de medidas preventivas, de mitigação, de sensibilização, de resposta a emergências e de recuperação após os eventos.

Além disso, ambiciona-se que este trabalho contribua para o desenvolvimento e modernização das estruturas municipais de proteção civil, fortalecendo tanto as ações de prevenção e informação pública como as operações de resposta e apoio nos momentos de socorro.

Neste segundo capítulo da dissertação clarifica-se o propósito da investigação e expõe-se a metodologia utilizada. São apresentadas as opções metodológicas definidas para o estudo, incluindo o instrumento de recolha de dados, a caracterização da população da sub-região do Cávado e os procedimentos de tratamento, análise e discussão da informação obtida.

Num cenário global cada vez mais interligado, as expectativas da população em relação ao funcionamento do Estado tendem a aumentar, tornando mais complexa a gestão das demandas públicas. Paralelamente, a constante exposição mediática a crises e situações de emergência evidencia o papel crucial da proteção civil enquanto mecanismo de resposta a fenómenos extremos, naturais, tecnológicos ou mistos, que continuam a provocar perdas humanas significativas, danos ambientais profundos e impactos económicos, sociais e culturais de grande escala.

Como área que atravessa todos os domínios da vida coletiva, a proteção civil precisa de acompanhar a evolução dos territórios e das suas comunidades, ajustando-se tanto a centros urbanos densamente povoados quanto a regiões marcadas pelo envelhecimento ou pela dispersão geográfica. Mendes (2015) salienta que a vulnerabilidade resulta de múltiplos fatores que interagem entre si, exigindo, por isso, uma revisão constante das estratégias de preparação e mitigação, baseada num planeamento

estruturado.

Diversos autores sublinham que é ao nível local que a gestão do risco se torna mais eficaz. Ribeiro (2009) defende que é neste patamar que se consolidam práticas capazes de diminuir a vulnerabilidade das comunidades, promovendo uma cultura de segurança enraizada no quotidiano. A literatura mais recente reforça esta perspetiva: Wisner et al. (2012) salientam que a redução do risco de desastre depende de estruturas locais robustas e alinhadas com as características socio territoriais de cada comunidade.

Assim, os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) devem possuir modelos organizacionais flexíveis e ajustados às realidades de cada município, contribuindo para que a população desenvolva comportamentos mais informados, preventivos e resilientes, ao mesmo tempo que confia na capacidade de resposta dos serviços, conforme estabelecido na legislação nacional.

Quanto à abordagem metodológica, adotou-se um paradigma quantitativo, adequado ao objetivo de identificar padrões organizacionais e operacionais dos SMPC da área em estudo. Corbin e Strauss (2015) referem que este tipo de investigação se orienta pela produção e interpretação de dados numéricos, permitindo aferir tendências, comparar realidades e sustentar conclusões. Dado que o presente trabalho recorre ao inquérito por questionário para recolha de dados, esta abordagem revela-se a mais pertinente. O estudo enquadra-se ainda na tradição positivista, uma vez que, conforme argumentam Marque e Sarmiento (2007), procura formular e testar hipóteses que facilitem a compreensão do fenómeno analisado. Também Creswell (2014) destaca que, neste paradigma, a objetividade, a mensurabilidade e a replicação constituem pilares fundamentais.

O objetivo geral desta investigação consiste em responder à questão orientadora: “Qual é o padrão organizacional que caracteriza atualmente os Serviços Municipais de Proteção Civil na sub-região do Cávado?”

Mais especificamente, pretende-se caracterizar a estrutura, o modo de funcionamento e a capacidade de resposta dos SMPC à luz da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), avaliando o impacto destas normas na organização municipal.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se:

Verificar se as estruturas de execução e coordenação ao nível municipal, no âmbito da proteção civil, se encontram devidamente implementadas?

- a) Avaliar de que forma se encontram organizados os SMPC?
- b) Avaliar se os Serviços Municipais de Proteção Civil, estão a desempenhar corretamente as suas competências no âmbito do planeamento e prevenção?
- c)

## **Recolha de Dados**

Os inquéritos por questionário constituem um dos instrumentos mais utilizados na investigação social devido às suas vantagens operacionais. Johnson (2011) refere que este meio de recolha de dados se destaca pela sua flexibilidade e pela capacidade de gerar informação de forma rápida, simples e económica. Do mesmo modo, Ferreira e Campos (2009) observam que esta técnica é particularmente eficaz quando se pretende recolher o mesmo tipo de informação junto de um grande conjunto de participantes.

Hill e Hill (2012) adicionam que os questionários podem incluir perguntas abertas, que exigem uma resposta livre e desenvolvida, ou perguntas fechadas, em que o participante escolhe entre opções previamente definidas.

No âmbito deste trabalho, aplicou-se um questionário (ver Apêndice I) dirigido aos municípios que integram a sub-região do Cávado, com o objetivo de recolher dados sobre o modo de organização e funcionamento dos Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC). A construção do instrumento teve como ponto de partida o questionário desenvolvido por Morais (2012), autor que propôs um modelo de organização funcional para os SMPC do território continental, visando o seu aperfeiçoamento.

Antes de ser disponibilizado aos respondentes, o questionário foi sujeito a um processo de validação preliminar.

Para reforçar o apelo à colaboração, todos os Coordenadores dos Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) foram contactados por telefone, de forma a garantir que os estavam cientes do propósito do estudo.

O questionário foi distribuído por via de correio eletrónico aos coordenadores municipais de proteção civil da sub-região do Cávado.

A estrutura do questionário assentou sobretudo em questões fechadas, ainda que algumas perguntas abertas tenham sido incluídas quando era necessário obter informação mais detalhada e contextualizada.

Tabela 11. Caracterização do questionário

Questão	Item	Resposta
I - Identificação do Município		Escolha Múltipla
II - Estruturas de Execução e Coordenação	Q1. Existência de Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC).	Sim / Não
	Q2. Periodicidade anual com que a Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) reúne.	Frequência (N.º de vezes) / Escolha Múltipla
	Q3. Nomeação de Coordenador Municipal de Proteção Civil.	Sim / Não
	Q4. Data de nomeação do Coordenador Municipal de Proteção Civil.	Resposta Aberta
	Q5. Existência de regulamento aprovado para o SMPC.	Sim / Não
	Q7. N.º da publicação do regulamento do SMPC no Diário da República.	Resposta Aberta
	Q8. Valor do orçamento anual do SMPC de acordo com o orçamento municipal.	
III - Organização do Serviço Municipal de Proteção Civil	Q9. N.º de recursos humanos se encontra afetos exclusivamente ao SMPC, além do Coordenador Municipal de Proteção Civil.	N.º de Recursos Humanos / Resposta aberta
	Q10. Formação académica dos técnicos superiores afetos ao SMPC.	Resposta Aberta
	Q11. Formação académica do Coordenador Municipal de Proteção Civil.	
	Q13. Existência de formação dos colaboradores de acordo com a Portaria n.º 354/2019.	Sim / Não
	Q14. Instalações próprias do SMPC.	
	Q15. Equipamentos afetos ao SMPC.	Escolha Múltipla
	Q16. N.º de rádios SIRESP que o SMPC possui.	Resposta Aberta
	Q17. Existência de central de comunicações própria no SMPC.	Sim / Não
	Q18. Dependência direta do SMPC do Presidente da Câmara Municipal.	
	Q19. Dependência do SMPC excluindo o Presidente da Câmara Municipal.	Resposta Aberta

Fonte: Elaboração própria.

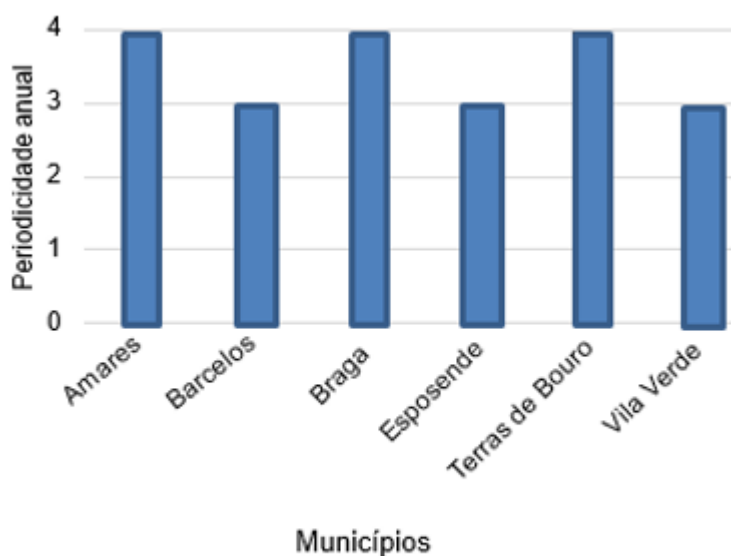
Questão	Item	Resposta
IV - Competências no Âmbito do Planeamento e Prevenção	Q20. Data de aprovação do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC).	Resposta Aberta
	Q21. Elaboração do PMEPC.	Escolha Múltipla
	Q22. Vigência do PMEPC de acordo com a Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio.	Sim / Não
	Q23. N.º de exercícios de teste ao PMEPC realizados até 31/12/2020, nos últimos 5 anos.	Resposta Aberta
	Q24. Existência de outros Planos de Proteção Civil aprovados no município.	
	Q25. Atualização e inventariação dos meios e recursos existentes no concelho de forma anual.	Sim / Não
	Q26. Atualização da listagem de contactos de forma anual.	
	Q27. Realização de estudos técnicos pelo SMPC com vista à identificação e análise dos riscos naturais, tecnológicos e mistos que possam afetar o município.	
Q28. Difusão pelo SMPC das medidas preventivas explanadas no PMEPC à população.		
V - Outras Questões	Q29. Grau de clarificação do papel do SMPC na atual legislação.	Escala 1 a 5 (1-Nada clarificado; 2-Pouco clarificado; 3-Neutro; 4-Bastante clarificado; 5-Muito clarificado)
	Q30. Concorda com a implementação do nível sub-regional, em substituição do nível distrital, previsto no Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (Lei Orgânica da ANEPC).	Escala 1 a 5 (1-Discordo totalmente; 2-Discordo; 3-Nem concordo/Nem discordo; 4-Concordo; 5-Concordo totalmente)
	Q31. Dependência hierárquica do SMPC.	Escolha Múltipla
	Q32. Articulação, em termos de estrutura, entre a ANEPC e a SMPC.	Escala 1 a 5 (1-Nada estruturada; 2-Pouco estruturada; 3-Neutro; 4-Bastante estruturada; 5-Muito estruturada)
	Q33. Consideração em termos técnicos, a cooperação entre a ANEPC e o SMPC.	Escala 1 a 5 (1-Nada cooperante; 2-Pouco cooperante; 3-Neutro; 4-Bastante cooperante; 5-Muito cooperante)
	Q34. Corpos de Bombeiros existentes no concelho.	Escolha Múltipla

Fonte: Elaboração própria.



Deste enquadramento legal decorre que todos os municípios têm a obrigação de constituir o seu SMPC, uma vez que é este serviço que assegura a execução das ações de proteção civil ao nível local. Constatou-se, assim, que todos os municípios cumprem esta exigência.

No que se refere à periodicidade anual das reuniões da CMPC, observa-se que três municípios, Amares, Braga e Terras de Bouro realizam quatro reuniões por ano, Barcelos, Esposende e Vila Verde registam uma periodicidade ligeiramente inferior, reunindo três vezes ao longo do ano. Esta distribuição evidencia alguma uniformidade na regularidade das reuniões entre os diferentes municípios da sub-região do Cávado, conforme ilustrado no gráfico 2.



**Gráfico 2.** Periodicidade com que a CMPC reúne anualmente.

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de não existir uma obrigatoriedade legal quanto à frequência anual das reuniões da CMPC, esta periodicidade pode ser estabelecida no respetivo regulamento interno. Ainda assim, a comissão é imperativamente chamada a reunir para emitir parecer sobre o acionamento dos planos municipais de emergência de proteção civil, conforme determina a alínea c) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, bem como sempre que o Presidente da Câmara Municipal, que assume a presidência da CMPC a convoque.

Observa-se que, no conjunto dos municípios analisados, 50% apresentam uma regularidade considerada bastante adequada (Barcelos, Esposende e Vila Verde), realizando três reuniões anuais, enquanto que Amares, Braga e Terras de Bouro reúnem 4 vezes ao ano.

Relativamente à nomeação do Coordenador Municipal de Proteção Civil, os municípios foram questionados sobre a existência formal deste responsável, tendo sido obtidos os resultados apresentados na tabela 11.

**Tabela 12-** Nomeação do Coordenador Municipal de Proteção Civil

Municípios	Possui CMPC?	Data de nomeação	% municípios com CMPC
Amares	√	2024	100%
Barcelos	√	2022	
Braga	√	2017	
Esposende	√	2019	
Terras de Bouro	√	2013	
Vila Verde	√	2023	

Nota: √ significa que o município possui coordenador municipal de proteção civil; X significa que não possui coordenador municipal de proteção civil.

Fonte: Elaboração própria.

Nos termos do artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, cada município é obrigado a dispor de um coordenador municipal de proteção civil. Este cargo encontra-se subordinado hierárquica e funcionalmente ao presidente da câmara municipal, que é a entidade responsável pela sua nomeação, em regime de comissão de serviço com a duração de três anos. Compete a este coordenador dirigir o Serviço Municipal de Proteção Civil, conforme estabelece o artigo 9.º do mesmo diploma legal.

Da análise efetuada constata-se que 100% dos municípios estão em cumprimento do previsto na legislação, tornando assim o SMPC mais eficiente no desempenho de todas as missões que lhe estão atribuídas.

Dos seis coordenadores nomeados e em funções, um deles exerce funções de Comandante dos Bombeiros de Esposende.

Relativamente à existência de um Regulamento municipal do próprio SMPC, nenhum município possui qualquer regulamento.

Embora a lei não imponha expressamente a sua existência, é recomendável que a Comissão Municipal de Proteção Civil disponha de um regulamento interno que enquadre o seu modo de funcionamento e defina regras mínimas de organização. Esta necessidade decorre do facto de as autarquias gozarem de autonomia regulamentar, prevista no artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, podendo as câmaras municipais submeter à assembleia municipal propostas de regulamentos que apoiem o exercício das competências e a concretização dos objetivos da comissão.

## Organização dos SMPC

Apresentam-se, de seguida, os resultados obtidos relativamente à constituição do SMPC, aos seus recursos humanos, à formação existente, bem como aos recursos materiais e às instalações disponíveis.

Quando questionados sobre o número de elementos afetos exclusivamente ao SMPC, incluindo o Coordenador Municipal de Proteção Civil, os municípios forneceram as respostas que se encontram sintetizadas na tabela 13.

Tabela 13. Recursos Humanos Afetos Exclusivamente ao SMPC.

Municípios	Técnicos Superiores	Assistentes Técnicos	Assistentes Operacionais
Amares	1	0	0
Barcelos	1	1	0
Braga	11	8	10
Esposende	2	1	0
Terras de Bouro	1	0	0
Vila Verde	2	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>15</b>

Fonte: Elaboração própria.

Da leitura da tabela apresentada, constata-se que a distribuição de recursos humanos exclusivamente afetos ao SMPC varia significativamente entre os municípios analisados. No que se refere aos Técnicos Superiores, verifica-se que Amares, Barcelos e Terras de Bouro dispõem de um elemento cada, enquanto Esposende e Vila Verde contam com dois profissionais. O município de Braga destaca-se claramente, reunindo 11 Técnicos Superiores afetos ao serviço.

Relativamente aos Assistentes Técnicos, observa-se que Barcelos e Esposende possuem um elemento cada, ao passo que Braga apresenta um número bastante superior, com oito Assistentes Técnicos. Os restantes municípios não possuem trabalhadores deste grupo profissional no SMPC.

No que diz respeito aos Assistentes Operacionais, identifica-se novamente uma grande disparidade: Braga regista 10 elementos, e Vila Verde refere a existência de cinco Assistentes Operacionais, enquanto os demais municípios não dispõem de pessoal desta categoria.

Na sequência da pergunta anterior, foi solicitado aos municípios que indicassem qual a área de formação académica dos Técnicos Superiores afetos exclusivamente ao SMPC (Tabela 14).

**Tabela 14.** Formação Académica dos Técnicos Superiores do SMPC.

Municípios	Licenciatura	Pós-Graduação	Mestrado	Doutoramento
Amares	0			
Barcelos	1 x Eng. Proteção Civil			
Braga	3 x Eng. Proteção Civil 1 x Eng. Florestal 1 x Eng. Geologia 1 x Eng. Ambiente 1 x Eng. Civil 1 x Arquitetura 1 x Eng. Segurança no Trabalho 1 x Geografia e Planeamento	Gestão de Recursos Humanos	Ambiente	
Esposende	1 x Geografia 1 x Eng. Civil 1 x Desporto			
Terras de Bouro	0			
Vila Verde	0			

Da análise da Tabela 14, relativa à formação académica dos Técnicos Superiores dos Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC), constata-se uma distribuição desigual destes recursos humanos pelos diferentes municípios em estudo. Verifica-se que os municípios de Amares, Terras de Bouro e Vila Verde não apresentam qualquer técnico superior com grau de licenciatura afeto aos respetivos SMPC, contrastando com os municípios de Barcelos, Braga e Esposende, onde se observa a existência de técnicos com formação superior.

O concelho de Braga destaca-se claramente dos restantes, concentrando o maior número e diversidade de formações académicas, maioritariamente ao nível da licenciatura. As áreas de formação predominantes inserem-se no domínio da engenharia, nomeadamente Engenharia de Proteção Civil, Engenharia Florestal, Engenharia Geológica, Engenharia do Ambiente e Engenharia Civil, bem como Arquitetura, Segurança no Trabalho e Geografia e Planeamento. Esta diversidade formativa poderá refletir uma abordagem multidisciplinar à gestão do risco e à proteção civil, com particular enfoque em áreas técnicas relevantes para a prevenção, planeamento e resposta a situações de emergência.

Ao nível da pós-graduação, apenas se regista a existência de um técnico com formação em Gestão de Recursos Humanos, evidenciando uma reduzida aposta em formação avançada especializada no contexto da proteção civil. Relativamente aos graus

académicos mais elevados, observa-se a existência de um único elemento com mestrado, na área do Ambiente, não havendo qualquer referência à existência de doutoramentos entre os técnicos superiores dos SMPC analisados.

De salientar ainda que, apesar da relevância crescente da área da Proteção Civil enquanto domínio científico e profissional autónomo, a sua representação ao nível da formação académica específica continua a ser limitada, surgindo apenas pontualmente associada a áreas de engenharia afins. Esta realidade poderá indicar uma preferência institucional por formações técnicas tradicionais, em detrimento de percursos académicos especificamente orientados para a Proteção Civil, apesar do desenvolvimento e consolidação desta área no ensino superior nacional ao longo das últimas décadas.

A limitada presença de técnicos com formação avançada e especializada em Proteção Civil poderá constituir um fator condicionante da capacidade de planeamento, prevenção e gestão integrada do risco por parte dos SMPC, com potenciais implicações na eficácia da resposta a situações de emergência e na prossecução das competências legalmente atribuídas a estes serviços municipais.

De referir ainda que o artigo 21.º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, previa que «a carreira de proteção civil é criada por diploma próprio». Contudo, esta disposição veio a ser revogada pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, o que representou um retrocesso na regulamentação desta carreira por parte do legislador, traduzindo-se na perda de uma oportunidade para a uniformização do enquadramento profissional dos técnicos superiores que exercem funções nos Serviços Municipais de Proteção Civil.

Relativamente à questão sobre a formação académica do Coordenador Municipal de Proteção Civil, foram recolhidos os dados apresentados na tabela 15.

**Tabela 15. Formação Académica do Coordenador Municipal de Proteção Civil.**

Municípios	Licenciatura	Pós-Graduação	Mestrado	Doutoramento
Amares	Fisioterapia	Coordenador Municipal de PC		
Barcelos	Ensino de Matemática	Gestão de Proteção e Socorro		
Braga	Arquitetura			
Esposende	Segurança Comunitária			
Terras de Bouro	Administração Pública		Proteção Civil	
Vila Verde	Eng. Agronómica	Proteção Civil		

Da análise da Tabela 15 conclui-se que todos os Coordenadores Municipais de Proteção Civil dos municípios em estudo possuem o grau acadêmico de licenciatura, em conformidade com o disposto no artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril. As áreas de formação inicial são diversificadas, abrangendo Fisioterapia, Ensino de Matemática, Arquitetura, Segurança Comunitária, Administração Pública e Engenharia Agronómica, não se verificando a repetição de uma mesma licenciatura entre os diferentes municípios.

No que respeita à formação pós-graduada, apenas dois coordenadores apresentam qualificações adicionais, destacando-se a pós-graduação em Coordenador Municipal de Proteção Civil, no município de Amares, e a pós-graduação em Gestão de Proteção e Socorro, no município de Barcelos. Relativamente ao grau de mestrado, apenas se regista a sua existência no município de Terras de Bouro, na área da Proteção Civil, não havendo qualquer referência à obtenção do grau de doutoramento por parte dos coordenadores municipais analisados.

À semelhança do que se verifica relativamente aos Técnicos Superiores afetos aos Serviços Municipais de Proteção Civil, constata-se que a formação de base dos Coordenadores Municipais não é maioritariamente específica na área da Proteção Civil, sendo esta apenas evidenciada ao nível da pós-graduação e do mestrado em casos pontuais. Esta realidade poderá traduzir-se numa menor adequação técnica e científica à complexidade das funções inerentes à coordenação municipal de proteção civil.

Importa salientar que, de acordo com o artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, «a designação do coordenador municipal de proteção civil ocorre de entre indivíduos, com ou sem relação jurídica de emprego público, que possuam licenciatura e experiência funcional adequadas ao exercício daquelas funções». O legislador não especifica a área científica da licenciatura nem define critérios objetivos quanto à experiência funcional considerada adequada, remetendo essa avaliação para o presidente da câmara municipal, a quem compete a designação do coordenador municipal de proteção civil, em regime de comissão de serviço, pelo período de três anos.

Foi ainda analisada a formação dos colaboradores afetos aos SMPC, conforme apresentado na Tabela 16, à luz do disposto na Portaria n.º 354/2019, de 7 de outubro. Esta estabelece que o curso de formação para o Coordenador Municipal de Proteção Civil deve ter a duração de 223 horas, organizado em seis módulos: I) âmbito e competências do SMPC; II) sensibilização e informação pública; III) análise de riscos e vulnerabilidades; IV) planeamento de emergência; V) coordenação operacional municipal de proteção civil; e VI) exercícios de coordenação operacional municipal de proteção civil.

Para os restantes trabalhadores com funções no SMPC, a formação deverá ter uma duração mínima de 100 horas, incidindo sobre as matérias constantes do Referencial de Formação de Técnico/a de Proteção Civil do Catálogo Nacional de Qualificações.

A capacitação adequada e uniforme destes profissionais revela-se fundamental para a harmonização de competências ao nível da prevenção e mitigação de riscos, proteção, socorro e assistência a pessoas e bens, assumindo particular relevância no contexto municipal, onde a proximidade às populações constitui um fator determinante para a eficácia da resposta em situações de emergência.

**Tabela 16.** Formação Adequada dos Colaboradores do SMPC.

Municípios	Formação adequada	% municípios que tem formação adequada
Amares	x	100%
Barcelos	x	
Braga	x	
Esposende	x	
Terras de Bouro	x	
Vila Verde	x	

Nota: √ significa que os colaboradores afetos ao SMPC possuem a formação adequada, conforme estipulado na Portaria n.º 354/2019, de 7 de outubro; X significa que os colaboradores do SMPC não têm a formação adequada.

Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados sobre a existência de instalações próprias afetas aos Serviços Municipais de Proteção Civil, verifica-se que apenas o município de Terras de Bouro respondeu afirmativamente, conforme evidenciado na tabela correspondente à área de estudo. Os restantes municípios analisados indicaram não dispor de instalações próprias para os SMPC. Apesar de a legislação em vigor não prever orientações específicas quanto à obrigatoriedade da existência destas infraestruturas, a disponibilidade de instalações próprias constitui uma mais-valia relevante para a operacionalização das funções de coordenação, planeamento e resposta em matéria de proteção civil.

**Tabela 17.** Instalações Próprias dos SMPC.

Municípios	Instalações próprias	% municípios com instalações próprias
Amares	x	
Barcelos	X	
Braga	X	
Esposende	X	
Terras de Bouro	√	16,67%
Vila Verde	x	

Nota: √ significa que existem instalações próprias do SMPC; X significa que os SMPC não têm instalações próprias.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 18.** Equipamentos Afetos ao SMPC.

Municípios	Veículo caracterizado 4x4	Drone
Amares	0	0
Barcelos	3	2
Braga	5	1
Esposende	1	0
Terras de Bouro	3	1
Vila Verde	1	1

Da análise da Tabela 18 constata-se uma distribuição desigual dos equipamentos afetos aos Serviços Municipais de Proteção Civil, tanto no que respeita a veículos todo-terreno (4x4) como a drones. O município de Braga apresenta a maior dotação de viaturas 4x4 (cinco), evidenciando uma maior capacidade de mobilidade e intervenção em contextos de difícil acesso, seguido de Barcelos e Terras de Bouro, ambos com três veículos deste tipo.

Em contraste, o município de Amares não dispõe de qualquer veículo 4x4 afeto ao SMPC, o que poderá constituir uma limitação significativa à capacidade de resposta operacional, sobretudo em cenários que envolvam terrenos acidentados ou de acesso condicionado. Os municípios de Esposende e Vila Verde apresentam apenas uma viatura 4x4, revelando igualmente uma capacidade operacional reduzida neste domínio.

Relativamente à utilização de drones, observa-se que apenas quatro dos seis municípios dispõem deste tipo de equipamento, destacando-se Barcelos, com dois drones, enquanto Braga, Terras de Bouro e Vila Verde possuem um drone cada. Os municípios de Amares e Esposende não apresentam qualquer drone afeto ao SMPC. A presença deste tipo de tecnologia constitui uma mais-valia relevante para ações de vigilância, monitorização de áreas de risco, apoio à tomada de decisão e avaliação de danos,

nomeadamente em ocorrências como incêndios rurais, cheias ou movimentos de vertente.

A análise evidencia, assim, assimetrias significativas na dotação de meios materiais entre os municípios da área de estudo, podendo estas diferenças influenciar a eficácia da resposta operacional dos SMPC. A insuficiência ou inexistência de determinados equipamentos em alguns municípios poderá comprometer a capacidade de prevenção, vigilância e intervenção em situações de emergência, reforçando a necessidade de uma maior harmonização e reforço dos recursos materiais ao nível municipal.

**Tabela 19.** Rádios nos SMPC.

Municípios	Rádios Siresp	Rádio Analógico
Amares	1	4
Barcelos	9	6
Braga	12	12
Esposende	6	6
Terras de Bouro	3	3
Vila Verde	9	9

Fonte: Elaboração própria

De acordo com o artigo n.º 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, os SMPC devem manter operacional e em permanência a ligação rádio à Rede Estratégica de Proteção Civil (REPC). Embora a legislação não mencione a rede SIRESP, esta é, atualmente, a rede de comunicação rádio mais utilizada e privilegiada pelos agentes de proteção civil, dada a sua segurança e qualidade de comunicação, pelo que se torna fundamental que o SMPC possua acesso a esta rede de comunicações exclusiva do Estado português para o comando, controlo e coordenação de comunicações em todas as situações de emergência e segurança.

Da análise da tabela relativa aos meios de comunicação disponíveis nos Serviços Municipais de Proteção Civil, constata-se que todos os municípios da área de estudo dispõem de rádios, quer no sistema SIRESP, quer em rádio analógico, ainda que em quantidades diferenciadas. O município de Braga apresenta o maior número de equipamentos, com doze rádios SIRESP e doze rádios analógicos, seguido de Barcelos e Vila Verde, ambos com nove rádios em cada um dos sistemas. Em sentido oposto, Amares apresenta uma dotação mais reduzida de rádios SIRESP, com apenas um equipamento, embora disponha de quatro rádios analógicos.

A existência destes meios de comunicação é fundamental para assegurar a coordenação, o controlo das ocorrências e o comando único das forças empenhadas,

conforme definido no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). O apoio das estruturas municipais assume, neste contexto, um papel essencial, tornando-se imperioso que os SMPC consigam manter um contacto permanente e articulado com todos os agentes de proteção civil ao longo das operações de socorro desenvolvidas no respetivo território.

No seguimento da análise das comunicações, foi ainda questionada a existência de uma central de comunicações própria nos SMPC, que permita dar cumprimento ao disposto no n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, designadamente no que respeita ao planeamento e gestão dos equipamentos de telecomunicações e outros recursos tecnológicos, à manutenção permanente da ligação rádio à Rede Estratégica de Proteção Civil (REPC) e ao SIRESP, bem como ao funcionamento da sala municipal de operações e gestão de emergências. Do conjunto dos municípios analisados, todos referiram não dispor de uma central de comunicações própria.

Por fim, relativamente à dependência hierárquica dos SMPC, e em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, todos os municípios indicaram que o Serviço Municipal de Proteção Civil depende diretamente do Presidente da Câmara Municipal, não tendo sido identificados casos de delegação desta competência em vereador designado para o efeito.

## Competências no âmbito do planeamento e prevenção

A tabela 20 menciona as datas sobre a data de aprovação dos PMEPC dos SMPC.

Municípios	Ano Da Ultimo Aprovação PMEPC
Amares	09/11/2025
Barcelos	11/02/2025
Braga	04/07/2023
Esposende	12/11/2015
Terras de Bouro	12/11/2021
Vila Verde	24/10/2021

Tabela 20. Data de Aprovação dos PMEPC.  
Fonte: Elaboração própria

Os planos de emergência de proteção civil constituem instrumentos fundamentais de planeamento, através dos quais as autoridades de proteção civil, nos diversos níveis territoriais, estabelecem as orientações estratégicas e operacionais para a atuação articulada dos organismos, serviços e demais estruturas a mobilizar em situações de emergência. Estes documentos visam garantir uma resposta coordenada, eficaz e adequada aos diferentes cenários de risco, assegurando a proteção de pessoas, bens e do ambiente.

A Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, veio proceder à revisão do enquadramento normativo anteriormente definido, atualizando os critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização dos planos de emergência de proteção civil e revogando a Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho. Esta atualização teve como principal propósito a simplificação da estrutura e dos conteúdos dos planos, de modo a facilitar a sua aplicação prática. Simultaneamente, foi alargado o prazo máximo para a revisão destes instrumentos, sem prejuízo da necessidade de atualização mais frequente de componentes de carácter dinâmico, como o inventário de meios e recursos e as listas de contactos.

Nesse contexto, o artigo 9.º da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, estabelece que os Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil devem ser revistos num prazo máximo de cinco anos.

Considerando as datas de aprovação dos planos analisados, verifica-se que, com exceção dos PMEPC de Macedo de Cavaleiros, Mirandela e Mogadouro, os restantes planos foram aprovados em anos anteriores a 2016. Apesar da informação prestada pelos municípios no sentido de que os respetivos planos se encontram em processo de revisão, importa salientar que, do ponto de vista legal, enquanto essas revisões não forem formalmente aprovadas e publicadas em Diário da República, conforme previsto no n.º 11 do artigo 7.º da referida Resolução, os municípios em causa permanecem em situação de incumprimento legal.

Quando questionados sobre a entidade responsável pela elaboração dos respetivos Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil, constata-se que nenhum dos municípios da área de estudo recorreu a meios próprios dos Serviços Municipais de Proteção Civil para a elaboração do PMEPC, conforme evidenciado na Tabela 21. Com efeito, em 100% dos municípios analisados, os planos foram elaborados por entidades externas, nomeadamente empresas privadas, não se registando qualquer caso de elaboração direta por parte dos SMPC.

**Tabela 21.** PMEPC Elaborados pelos SMPC.

Municípios	SMPC elaborou o PMEPC	% municípios que o SMPC elaborou o PMEPC
Amares	X	0 %
Barcelos	X	
Braga	X	
Esposende	X	
Terras de Bouro	X	
Vila Verde	X	

Nota: √ municípios que o SMPC elaborou o PMEPC; X municípios em que os PMEPC foram elaborados por empresas privadas.

Fonte: Elaboração própria.

Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, compete aos Serviços Municipais de Proteção Civil, no âmbito da prevenção e da avaliação de riscos e vulnerabilidades, proceder à realização de estudos técnicos destinados à identificação e avaliação dos riscos suscetíveis de afetar o território municipal, considerando a magnitude expectável e a localização previsível da sua ocorrência, bem como promover a respetiva cartografia, com vista à prevenção, avaliação e minimização dos efeitos das suas consequências previsíveis.

Neste contexto, os SMPC deveriam dispor de recursos humanos qualificados e de meios técnicos adequados que lhes permitissem assegurar o estudo e a avaliação dos riscos do concelho, a elaboração de cartografia de risco e, em consequência, a elaboração e/ou atualização dos respetivos Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil. Tratando-se de um serviço de proximidade e de atuação contínua, pressupõe-se ainda um conhecimento aprofundado dos riscos existentes, bem como das necessidades e especificidades do território municipal. Todavia, constata-se que a maioria dos SMPC revela um défice significativo no cumprimento desta competência, o que poderá comprometer a eficácia do planeamento e da gestão do risco à escala local.

Ainda relativamente aos PMEPC, foi questionado se estes se encontram em vigor de acordo com a Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio (PMEPC de 3.ª Geração), sendo que as respostas vão ao encontro do observado na Tabela 22, onde apenas dois municípios (33,33%), nomeadamente, Amares e Barcelos conforme também demonstrado na mesma tabela.

**Tabela 22.** PMEPC ao Abrigo da Resolução 30/2015, de 7 de maio.

Municípios	Geração do PMEPC	(%) de PMEPC da 3.ª Geração
Amares	√	33,33%
Barcelos	√	
Braga	x	
Esposende	X	
Terras de Bouro	x	
Vila Verde	x	

Nota: √ municípios que o SMPC elaborou o PMEPC; X municípios em que os PMEPC foram elaborados por empresas privadas.

Fonte: Elaboração própria.

Nos termos do disposto em cada um dos Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil e em conformidade com o artigo 8.º da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, os planos de emergência de proteção civil devem ser objeto de exercícios periódicos com o objetivo de testar a sua operacionalidade, com uma periodicidade máxima de dois anos. Nesse enquadramento, foi questionado o número de exercícios de teste ao PMEPC realizados nos últimos cinco anos, até 31 de dezembro de 2020, conforme apresentado na Tabela 23.

**Tabela 23.** N.º de exercícios realizados ao PMEPC nos últimos cinco anos.

Municípios	N.º de exercícios	% municípios com $\geq 2$ exercícios realizados nos últimos 5 anos
Amares	1	33,33%
Barcelos	1	
Braga	3	
Esposende	2	
Terras de Bouro	1	
Vila Verde	0	

Fonte: Elaboração própria.

Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, compete aos Serviços Municipais de Proteção Civil, no domínio do planeamento e apoio às operações, preparar e executar exercícios e simulacros, com o objetivo de contribuir para uma atuação eficaz e articulada de todos os agentes de proteção civil intervenientes. Esta obrigação é reforçada pelo artigo 18.º do mesmo diploma, que estabelece que os Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil devem ser sujeitos a exercícios frequentes, de forma a testar a sua operacionalidade, devendo estes ser promovidos e apoiados pelo Coordenador Municipal de Proteção Civil, conforme previsto no artigo 3.º.

Da análise da Tabela 23 constata-se que, no período em análise correspondente aos últimos cinco anos até 31 de dezembro de 2020, apenas 33,33% dos municípios realizaram dois ou mais exercícios de teste ao PMEPC, concretamente os municípios de Braga, com três exercícios realizados, e Esposende, com dois exercícios. Os restantes municípios, Amares, Barcelos e Terras de Bouro, com um exercício cada, e Vila Verde, que

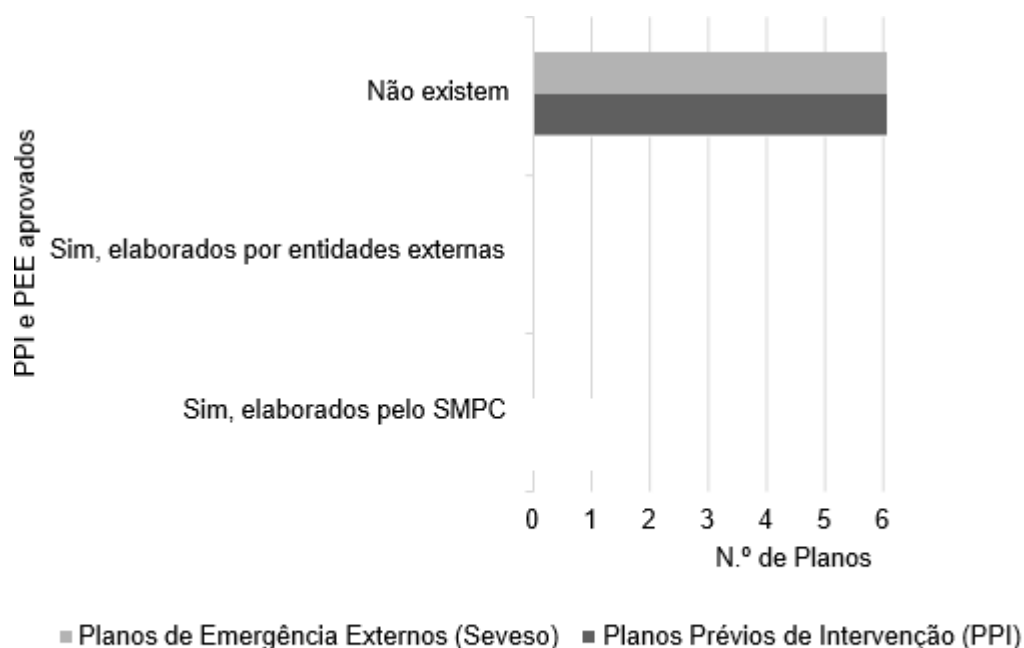
não realizou qualquer exercício, evidenciam uma frequência de testagem inferior ao recomendado pela legislação em vigor.

Estes resultados revelam um défice significativo na realização de exercícios de proteção civil à escala municipal, comprometendo a verificação da operacionalidade dos planos, a articulação entre os diferentes agentes de proteção civil e a preparação efetiva para a resposta a situações de emergência.

Os municípios foram igualmente questionados quanto à existência de outros instrumentos de planeamento de proteção civil destinados a dar resposta a riscos específicos,

designadamente Planos Prévios de Intervenção (PPI) ou Planos de Emergência Externos (PEE). Da informação recolhida resulta que nenhum dos municípios da área de estudo dispõe de planos adicionais aprovados, para além do respetivo PMEPC.

Importa salientar que, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, constitui competência do SMPC a elaboração de Planos Prévios de Intervenção de âmbito municipal. Assim, a inexistência destes instrumentos na generalidade dos municípios analisados evidencia o incumprimento de uma competência legalmente atribuída, com potenciais impactos negativos na preparação e na capacidade de resposta a riscos específicos no território municipal.



**Gráfico 3.** Existem outros Planos de Proteção Civil aprovados no Município?

Fonte: Elaboração própria.

No que respeita às questões relacionadas com a atualização anual e inventariação dos meios e recursos existentes no concelho, bem como com a atualização das listagens de contactos constantes do PMEPC, verifica-se que todos os municípios da sub-região em estudo responderam afirmativamente à realização destas tarefas.

Os resultados obtidos evidenciam, assim, um cumprimento generalizado destas obrigações por parte dos Serviços Municipais de Proteção Civil.

Face a estes dados, pode afirmar-se que os municípios analisados se encontram em conformidade com o disposto no artigo 10.º da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, que estabelece que «os conteúdos dos planos de emergência de proteção civil relacionados com o inventário de meios e recursos ou com a lista de contactos devem ser atualizados sempre que se justifique ou no prazo máximo de um ano». Do mesmo modo, verifica-se o cumprimento do previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, que atribui ao SMPC a competência de «inventariar e atualizar permanentemente os registos dos meios e dos recursos existentes no concelho, com interesse para as operações de proteção e socorro».

Relativamente à realização de estudos técnicos para a identificação e análise dos riscos naturais, tecnológicos e mistos suscetíveis de afetar o território municipal, considerando as dinâmicas associadas às alterações demográficas, às acessibilidades e

às alterações climáticas, constata-se que apenas que monitorizam as situações inicialmente previstas em PMEPC.

De acordo com o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, compete ao SMPC a realização de «estudos técnicos com vista à identificação e avaliação dos riscos que possam afetar o município, em função da magnitude estimada e do local previsível da sua ocorrência, promovendo a sua cartografia, de modo a prevenir, a avaliar e minimizar os efeitos das suas consequências previsíveis», bem como a proposta de medidas de segurança em função dos riscos identificados. Neste contexto, a realização limitada destes estudos técnicos por parte dos SMPC evidencia um défice relevante no cumprimento desta competência legal.

**Tabela 24.** SMPC que Realizam Estudos Técnicos.

Municípios	SMPC realizam estudos técnicos	% SMPC que realizam estudos técnicos
Amares	X	0%
Barcelos	X	
Braga	X	
Esposende	X	
Terras de Bouro	X	
Vila Verde	X	

Nota: √ municípios que o SMPC realiza estudos técnicos; X municípios em não realizam estudos técnicos

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente à divulgação de informação à população sobre os riscos a que esta se encontra exposta e sobre as medidas preventivas associadas a cada tipologia de risco, enquanto instrumento de promoção de uma cultura de segurança e de autoproteção, foi analisado se os Serviços Municipais de Proteção Civil procedem à difusão regular deste tipo de conteúdos. Os resultados evidenciam que apenas um município refere não realizar esta prática, enquanto a maioria dos municípios afirma desenvolver ações de divulgação dirigidas à sua população, conforme apresentado na Tabela 25.

Esta realidade traduz um elevado nível de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, que atribui ao SMPC a competência de «promover campanhas de informação junto dos munícipes sobre medidas preventivas e condutas de autoproteção face aos riscos existentes e cenários previsíveis». A elevada taxa de adesão a esta prática demonstra uma preocupação generalizada dos municípios com a sensibilização da população e com o reforço da prevenção ao nível local.

Adicionalmente, verificou-se que todos os municípios analisados disponibilizam publicamente, nos respetivos sítios institucionais na internet, o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil aprovado, em conformidade com o previsto no artigo 6.º da Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio. Esta obrigação de publicitação cabe à entidade responsável pela elaboração do plano, devendo assegurar o seu acesso público, designadamente através das plataformas digitais institucionais.

Confirmou-se igualmente que os PMEPC se encontram acessíveis através do Sistema de Informação de Planeamento de Emergência da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, garantindo a transparência e o acesso à informação por parte dos cidadãos e das entidades envolvidas.

**Tabela 25.** Municípios em que o SMPC Divulga Informação à População.

Municípios	SMPC que divulgam informação à população	% SMPC que divulgam informação à população
Amares	x	
Barcelos	√	
Braga	√	83,33%
Esposende	√	
Terras de Bouro	√	
Vila Verde	√	

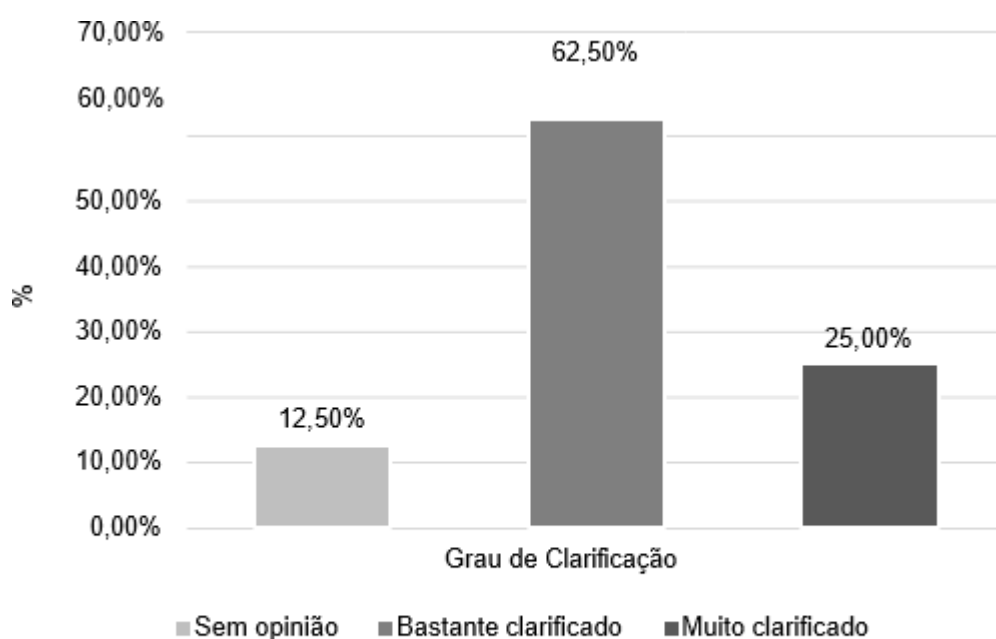
Nota: √ municípios que o SMPC que divulga informação à população; X municípios em não divulga informação à população.

Fonte: Elaboração própria.

## Outras questões

Com o objetivo de recolher informação de carácter mais individual junto dos Coordenadores Municipais de Proteção Civil, foram colocadas as questões que se apresentam de seguida. Foi solicitado que os respondentes avaliassem, numa escala de 1 (nada clarificado) a 5 (muito clarificado), o grau de compreensão do papel atribuído ao Serviço Municipal de Proteção Civil à luz da legislação atualmente em vigor, procurando aferir se as alterações legislativas mais recentes se encontram devidamente assimiladas.

Da análise das respostas obtidas resulta que um município declarou não possuir uma opinião formada sobre esta matéria, correspondendo a 12,50% do total. Por sua vez, 62,50% dos municípios consideram-se bastante clarificados quanto ao enquadramento legal e às competências do SMPC, enquanto 25% afirmam sentir-se muito clarificados. Estes resultados indicam que, de forma geral, os municípios demonstram um elevado nível de perceção relativamente ao papel do SMPC na atual legislação. Contudo, quando estes dados são confrontados com os resultados apresentados no ponto anterior, verifica-se a existência de discrepâncias entre o grau de clarificação percecionado e a efetiva concretização de algumas competências legalmente atribuídas, conforme ilustrado no Gráfico 4.



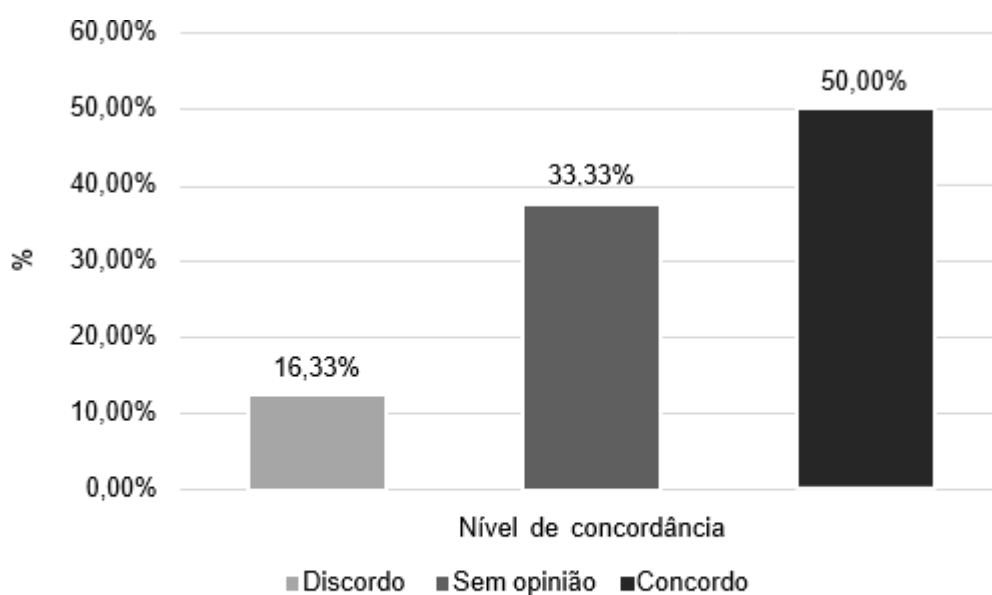
**Gráfico 4.** Grau de Clarificação dos SMPC em Relação à Legislação Atual.

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito de uma das alterações estruturais mais relevantes previstas para a organização da proteção civil a nível nacional, foi solicitada aos municípios a sua posição quanto à implementação do nível sub-regional, em substituição do anterior nível distrital, conforme estabelecido no Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril. A concordância com esta alteração foi avaliada através de uma escala de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente).

A análise das respostas revela que apenas um município, correspondente a 16,67% do total, manifesta discordância relativamente a esta alteração. Por sua vez, 33,33% dos municípios optaram por não expressar uma posição definida, enquanto 50,00% se mostram favoráveis à transição do patamar distrital para o patamar sub-regional, conforme ilustrado no Gráfico 5.

Apesar de se tratar de uma modificação com impacto significativo nas dinâmicas de funcionamento dos níveis mais próximos do território, nomeadamente o municipal e o sub-regional, na área de estudo em análise não se antevêm alterações substanciais. Com efeito, dos seis municípios atualmente integrados no patamar sub-regional não teriam mudanças de estrutura pois ficariam igualmente juntos no mesmo patamar. Deste modo, para os seis concelhos considerados neste trabalho, as alterações decorrentes de nova organização territorial da proteção civil deverão ser de impacto reduzido ou nulo.

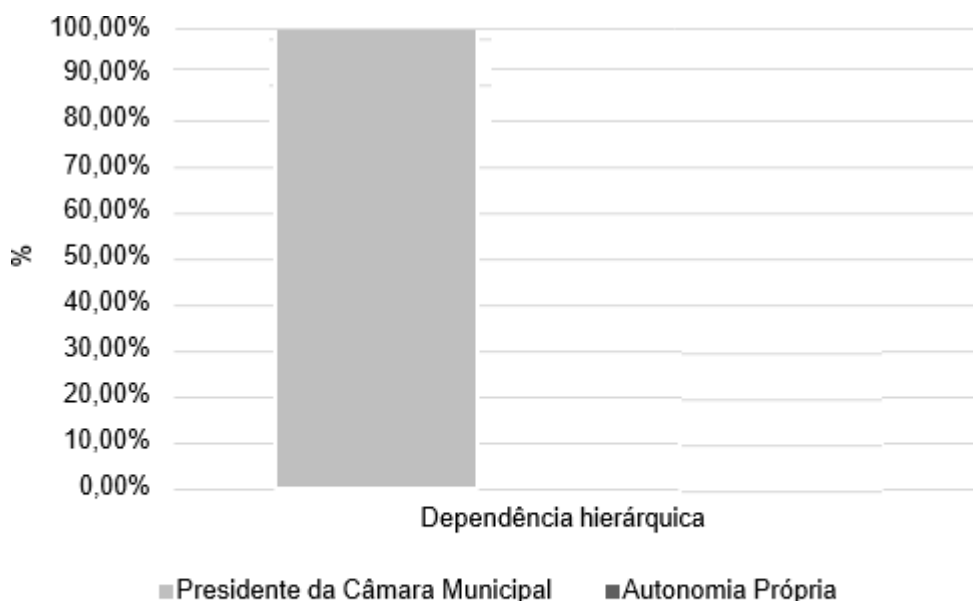


**Gráfico 5.** Nível de Concordância com a Implementação de Nível Sub-Regional a Distrital.

Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados sobre a dependência hierárquica que deveria ser atribuída ao Serviço Municipal de Proteção Civil, a totalidade dos municípios inquiridos manifestou concordância quanto à manutenção do SMPC na dependência hierárquica direta do Presidente da Câmara Municipal, sem prejuízo da possibilidade de delegação de competências em vereador por si designado. Este entendimento encontra respaldo no disposto no artigo 35.º da Lei de Bases da Proteção Civil, que estabelece o Presidente da Câmara Municipal como responsável municipal pela política de proteção civil, sendo apoiado, no exercício dessas funções, pelo SMPC.

Os resultados obtidos evidenciam, assim, uma posição consensual dos municípios relativamente a este modelo de dependência hierárquica, rejeitando a atribuição de uma autonomia própria ao SMPC ou a sua integração hierárquica direta na Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, à semelhança do que ocorre nos patamares sub-regional, regional e nacional. Esta opção reforça a centralidade do poder político local na condução da política municipal de proteção civil, em coerência com o princípio da subsidiariedade e da proximidade à população, conforme ilustrado no Gráfico 6.



**Gráfico 6.** O SMPC de Quem Deve Dependier Hierarquicamente?

Fonte: Elaboração própria.

No que respeita à articulação entre os Serviços Municipais de Proteção Civil e a estrutura operacional da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, designadamente com o patamar hierarquicamente superior atualmente organizado ao nível sub-regional, foi solicitado aos inquiridos que avaliassem esse relacionamento numa

escala de 1 (nada estruturada) a 5 (muito estruturada). A análise das respostas evidencia que todos classificam como bastante estruturada, conforme ilustrado no Gráfico 7.

Do ponto de vista normativo, importa referir que, nos termos do artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, compete ao Coordenador Municipal de Proteção Civil dirigir o SMPC e assegurar a sua atividade, mantendo, sem prejuízo da dependência hierárquica e funcional face ao Presidente da Câmara Municipal, uma articulação permanente com o comandante operacional previsto no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). De acordo com o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, esse comandante corresponde ao comandante sub-regional da área territorial em que o município se insere, a quem compete, nos termos do artigo 23.º do mesmo



**Gráfico 7.** Nível de Articulação Operacional dos SMPC com a ANEPC.

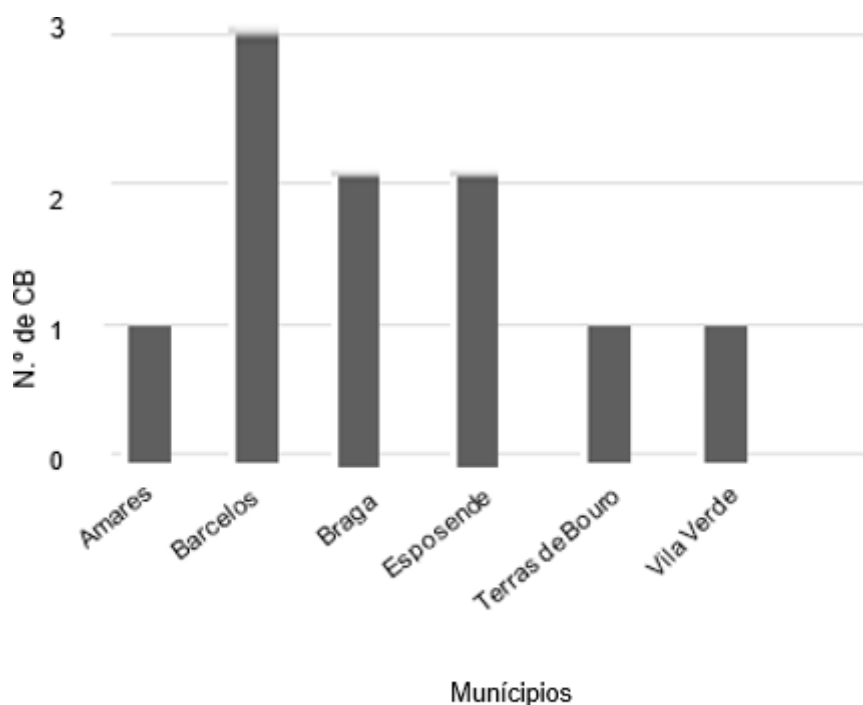
Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados sobre o grau de cooperação técnica entre os Serviços Municipais de Proteção Civil e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, numa escala de 1 (nada cooperante) a 5 (muito cooperante), a totalidade dos municípios inquiridos referiu existir cooperação entre ambas as entidades. Este resultado evidencia uma perceção consensual quanto à existência de uma articulação técnica efetiva entre os SMPC e a ANEPC.

De forma global, as respostas indicam que essa cooperação é considerada positiva, sendo maioritariamente classificada como bastante ou muito cooperante, conforme ilustrado no Gráfico 8.

A inexistência de avaliações negativas reforça a ideia de um relacionamento institucional funcional e colaborativo, fundamental para a articulação operacional, o apoio técnico e a uniformização de procedimentos no âmbito da proteção civil.

No que respeita à análise do número de corpos de bombeiros existentes e das respetivas tipologias, nos termos do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 247, de 27 de junho, que distingue Corpos de Bombeiros Sapadores, Corpos de Bombeiros Mistos e Corpos de Bombeiros Voluntários, constata-se que, na área de estudo em análise não existem Corpos de Bombeiros Mistos, havendo apenas um Corpo de Bombeiros Sapadores e vários Corpos de Bombeiros Sapadores com a seguinte disposição territorial.



**Gráfico 9.** Corpos de Bombeiros na Sub-Região do Cávado.

Fonte: Elaboração própria.

A análise do Gráfico 9 evidencia a distribuição dos corpos de bombeiros pelos municípios da sub-região do Cávado, revelando diferenças significativas na capacidade instalada de resposta ao nível local. O município de Barcelos destaca-se como aquele que concentra o maior número de corpos de bombeiros, com três unidades, refletindo a dimensão territorial e populacional do concelho, bem como a diversidade de riscos aí existentes.

Os municípios de Braga e Esposende apresentam igualmente uma dotação relevante, com dois corpos de bombeiros cada, o que lhes confere uma capacidade acrescida de resposta operacional a ocorrências de proteção e socorro. Em contraste, os municípios de Amares, Terras de Bouro e Vila Verde dispõem apenas de um corpo de bombeiros, evidenciando uma menor redundância de meios operacionais, o que poderá representar uma limitação em cenários de emergência de maior complexidade ou simultaneidade de ocorrências.

Esta distribuição assimétrica de corpos de bombeiros na sub-região do Cávado reflete não apenas fatores demográficos e territoriais, mas também opções históricas e organizacionais no âmbito da proteção civil. A existência de um número reduzido de corpos de bombeiros em alguns municípios reforça a importância da cooperação intermunicipal e da articulação operacional ao nível sub-regional, de modo a assegurar uma resposta eficaz, integrada e adequada às exigências do sistema de proteção civil.

## **Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação**

A presente dissertação teve como ponto de partida a definição do problema de investigação centrado na temática “A Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil: o caso dos Municípios da Sub-Região do Cávado”. Numa fase inicial, foram delineadas as metodologias de investigação a adotar, bem como formuladas as questões de investigação que orientaram todo o desenvolvimento do estudo. Posteriormente, procedeu-se a uma revisão da literatura, na qual se apresentou o enquadramento teórico e o estado da arte, assente numa análise bibliográfica com especial incidência no quadro legal aplicável à proteção civil.

Após a delimitação do âmbito territorial à sub-região do Cávado, foi aplicado um questionário aos Coordenadores dos Serviços Municipais de Proteção Civil dos municípios em análise. Os dados recolhidos foram posteriormente tratados, analisados e discutidos na terceira secção do trabalho, com o objetivo de responder às questões de investigação e de avaliar o grau de concretização dos objetivos inicialmente estabelecidos.

Da análise global dos resultados obtidos, constata-se que os Serviços Municipais de Proteção Civil dos municípios da sub-região do Cávado mantêm relações institucionais muito positivas e consolidadas com o nível sub-regional da proteção civil. A articulação existente é percecionada como eficaz, fluida e cooperante, refletindo um relacionamento próximo e funcional entre os diferentes patamares do sistema de proteção civil.

Estas relações de proximidade e cooperação revelam-se determinantes para a partilha de informação, para o apoio técnico-operacional e para a coordenação das respostas em situações de emergência, contribuindo para uma maior coesão territorial e para o reforço da capacidade de resposta integrada. A existência de um quadro de relacionamento sólido com o nível sub-regional constitui, assim, um fator facilitador da operacionalização das competências dos SMPC e da concretização dos objetivos do sistema de proteção civil à escala local.

Constata-se igualmente o cumprimento da realização das reuniões das Comissões Municipais de Proteção Civil, ainda que a sua periodicidade varie entre municípios. Importa, contudo, salientar que o enquadramento legal em vigor não define de forma explícita a regularidade com que estas reuniões devem ocorrer. Esta lacuna normativa poderia ser colmatada através da consagração legal de orientações quanto à sua periodicidade, promovendo uma maior interação entre os diversos representantes dos agentes de proteção civil e das entidades cooperantes ao nível municipal.

No que se refere à organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil, constata-se que este é um domínio que carece de maior clarificação, em particular ao nível do enquadramento legislativo. A inexistência de um modelo organizacional padronizado confere aos municípios uma ampla margem de autonomia na estruturação dos seus SMPC, em função das necessidades que identificam localmente. Contudo, conforme evidenciado pelos resultados deste estudo, essa organização assume configurações muito diferenciadas entre municípios, não se encontrando associada a critérios objetivos como a dimensão populacional, a extensão territorial ou a tipologia e complexidade dos riscos existentes. A única exigência comum prende-se com a cobertura das áreas funcionais previstas no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril.

Relativamente ao perfil dos Coordenadores Municipais de Proteção Civil, embora a legislação defina alguns requisitos para a sua nomeação, estes revelam-se limitados face à complexidade e responsabilidade inerentes à função, não sendo especificada qualquer área científica ou técnica de formação. Considerando a ampla oferta formativa existente no ensino superior na área da proteção civil, à semelhança do que sucede noutras áreas profissionais, seria desejável uma maior regulamentação deste perfil, incluindo a criação de uma carreira própria que possibilite a progressão profissional. Do mesmo modo, o regime de nomeação por um período de três anos poderia ser revisto, recomendando-se a adoção de procedimentos concursais com critérios definidos a nível nacional, de forma a uniformizar os níveis de qualificação e de competência dos titulares do cargo.

No domínio do planeamento e da prevenção, os resultados demonstram que os SMPC realizam estudos técnicos orientados, apenas, para a monitorização dos riscos suscetíveis de afetar o município. No que concerne à existência de outros instrumentos de planeamento de proteção civil destinados a riscos específicos, como os Planos Prévios de Intervenção ou os Planos de Emergência Externos, verifica-se que não elaboraram nenhum.

Acresce que, entre os PMEPC analisados, estão conformes com os critérios definidos na Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio. Importa ainda salientar que, dos planos aprovados, 100% foram elaborados diretamente pelos por entidades privadas. Esta realidade contrasta com o facto da maioria dos SMPC disporem de técnicos superiores sem possuírem formação adequada, conforme previsto na Portaria n.º 354/2019, de 7 de outubro.

Durante o processo de elaboração dos Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil, é fundamental que o SMPC promova uma colaboração estreita com todas as entidades e instituições com responsabilidades atribuídas no sistema de proteção civil,

assegurando a corresponsabilização de todos os intervenientes ao longo das diferentes fases do ciclo da catástrofe. Para tal, os planos devem refletir, tanto quanto possível, a realidade concreta do território, o que exige uma postura ativa e participada por parte do SMPC, integrando de forma contínua os contributos dos diversos agentes envolvidos.

Em síntese, os resultados obtidos apontam para uma aposta ainda limitada em medidas de prevenção e mitigação do risco, particularmente no que respeita à elaboração de planos de emergência específicos, apesar da diversidade de riscos existentes na sub-região em análise. Paralelamente, evidencia-se uma subutilização do conhecimento decorrente da proximidade ao território e às populações por parte dos técnicos afetos aos SMPC. Embora uma percentagem significativa destes profissionais possua formação suficiente, é notório, pela contratação de entidades externas para elaborarem o PMEPC que, muitos dos seus técnicos se encontram cientificamente afastados das necessidades primárias dos SMPC, não potenciando plenamente as competências atribuídas ao nível municipal.

Da análise desenvolvida ao longo deste trabalho, constata-se que, no plano legislativo, têm sido encetados esforços no sentido de reforçar o sistema de proteção civil ao nível das autarquias locais, através da descentralização de competências e da valorização do papel dos Serviços Municipais de Proteção Civil. Esta evolução normativa procura consolidar os SMPC enquanto estruturas fundamentais do sistema, dotando-os de maior capacidade técnica e organizacional para responder de forma eficaz e eficiente ao crescente conjunto de atribuições que lhes tem vindo a ser conferido. Tal opção justifica-se pelo facto de o nível municipal constituir o pilar de base da proteção civil, em virtude da sua proximidade ao território e às populações.

Todavia, os resultados obtidos evidenciam que esta intenção do legislador nem sempre encontra correspondência na realidade municipal. Persistem fragilidades significativas ao nível dos recursos humanos afetos aos SMPC, caracterizadas por um número reduzido de elementos dedicados exclusivamente a estas funções. Embora se verifique a possibilidade de mobilização de recursos humanos e técnicos de outros serviços municipais, realidade particularmente evidente durante a resposta à pandemia da COVID-19, assente numa forte articulação interserviços, torna-se claro que tal não substitui a necessidade de conferir maior robustez estrutural, autonomia funcional e relevância institucional aos SMPC.

Neste sentido, considera-se que a valorização efetiva destes serviços deverá passar, entre outros aspetos, por uma redefinição do seu posicionamento na estrutura orgânica das câmaras municipais. Propõe-se que o SMPC seja enquadrado a um nível hierárquico transversal e estratégico, preferencialmente na dependência direta da presidência, permitindo-lhe articular-se com todas as unidades orgânicas municipais.

Atendendo ao carácter permanente, multidisciplinar e multissetorial da proteção civil, esta opção permitiria potenciar os recursos existentes e cumprir de forma mais eficaz a missão consagrada no artigo 1.º da Lei de Bases da Proteção Civil, nomeadamente na prevenção de riscos coletivos, na mitigação dos seus efeitos e na proteção e socorro de pessoas e bens.

O presente estudo pretende igualmente constituir um contributo útil para os decisores políticos locais, ao disponibilizar uma análise objetiva sobre o funcionamento atual dos SMPC na sub-região do Cávado. A informação produzida poderá servir de base a processos de autoavaliação e reestruturação interna, permitindo adaptar estes serviços às exigências contemporâneas e às responsabilidades legalmente atribuídas. Paralelamente, assume relevância para os munícipes, enquanto cidadãos e eleitores, ao proporcionar um maior conhecimento sobre a organização e atuação do SMPC do seu concelho, possibilitando comparações intermunicipais e uma avaliação mais informada da ação dos executivos locais.

A proteção civil encontra-se intrinsecamente ligada à segurança das populações, dos bens e do ambiente, assumindo-se também como um fator estratégico para o desenvolvimento territorial. A existência de sistemas de proteção civil eficazes pode influenciar positivamente a atração de investimento privado, a promoção do turismo e a fixação de população, aspetos particularmente relevantes para regiões do interior. Neste contexto, a aposta em políticas consistentes de prevenção, mitigação e reforço da resiliência face aos riscos existentes revela-se essencial para um desenvolvimento sustentável e equilibrado destas comunidades.

No que respeita às limitações da investigação, destaca-se o facto de a análise se circunscrever à sub-região do Cávado, o que inviabiliza uma comparação com realidades municipais de outras sub-regiões do país. Como perspetivas para trabalhos futuros, considera-se pertinente alargar o estudo às restantes sub-regiões, permitindo uma visão mais abrangente e comparativa do funcionamento dos SMPC à escala nacional.

Os resultados confirmam a heterogeneidade dos Serviços Municipais de Proteção Civil da Sub-região do Cávado, em consonância com a literatura que identifica fragilidades ao nível da profissionalização e dependência de consultoria externa. Apesar de o enquadramento legal atribuir centralidade ao coordenador municipal, essa função é frequentemente limitada pelo desenho organizacional, pelo número reduzido de técnicos, pela formação disponível e pela posição hierárquica ocupada. Verifica-se ainda que a formação de base e complementar é desigual entre municípios. Assim, o modelo existente aproxima-se apenas parcialmente de um modelo desejável de SMPC, evidenciando lacunas na consolidação de estruturas, na prática regular de exercícios e na integração com o ordenamento do território.

## Referências bibliográficas

Alexander, D. (2002). Principles of emergency planning and management. Oxford University Press.

Alexander, D. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707–2716. <https://doi.org/10.5194/nhess-13-2707-2013>

Amaro, A., & Lopes, M. (2020). Proteção civil municipal: Organização, competências e desafios. Edições Sílabo.

Beck, U. (1992). Risk society: Towards a new modernity. Sage Publications.

Gomes, A., & Saraiva, J. (2012). Cultura de segurança e percepção do risco em Portugal. *Territorium*, 19, 45–58.

Tierney, K. (2014). The social roots of risk: Producing disasters, promoting resilience. Stanford University Press.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters (2nd ed.). Routledge.

Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. Lei de Bases da Proteção Civil. Diário da República.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro. Diário da República.

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2020). Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030. ANEPC.

Amaro, A. & Lopes, L. (2020). Segurança comunitária e proteção civil. *Territorium*, (27), 15-16.

ANEPC (2017). Manual de apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil, Caderno Técnico PROCIV, n.º 3, 2ª edição.

ANEPC (2019). Avaliação Nacional de Risco.

ANEPC (2020). Guia de apoio à implementação de plataformas locais para a redução do risco de catástrofes, Caderno Técnico PROCIV, n.º 27.

ANPC (2009). Organizações, Sistemas e Instrumentos Internacionais de Proteção Civil, Caderno Técnico PROCIV, n.º10

ANPC (2015). Referencial de Educação para o Risco - Educação Pré-Escolar, Ensino Básico (1.º,2.ºe3.ºciclos)e Ensino Secundário. ANPC (2018). Aldeia Segura, Pessoas Seguras – Guia de Apoio à Implementação.

Aragão, A. (2010). Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71-93. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.174>

Baltazar, J. (2013). Estágio no Núcleo de Apoio Técnico e Relações Internacionais da Autoridade Nacional de Protecção Civil. (Relatório de Estágio de Mestrado). Universidade da Beira Interior.

Catarino, O. (2017). Mudança de paradigma na organização da protecção civil municipal, o caso dos agrupamentos de corpos de bombeiros. (Dissertação de Mestrado). Universidade Nova de Lisboa.

Coutinho, C. (2013). Metodologia de investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática. 2ª Edição, Coimbra. Edições Almedina. ISBN: 9789724051376

Cruz, P. (2009). Protocolos de Actuação em Caso de Emergência num Estabelecimento de Ensino do 1.º Ciclo. (Dissertação de Mestrado). Universidade do Porto.

Ferreira, M. & Campos, P. (2009). O Inquérito Estatístico: uma introdução à elaboração de questionários, amostragem, organização e apresentação dos resultados. Um mundo para conhecer os números. INE, ESTP e DREN. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Disponível a partir de <http://homepage.ufp.pt/cmanso/ALEA/Dossier11.pdf>

Folke, C.; Carpenter, S.; Elmqvist, T.; Gunderson, L.; Holling, C., & Walker, B. (2002). Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations.

Fortin, M. (2009). O Processo de investigação: Da conceção à realização, 5.ª Edição, Loures, Lusociência-Edições Técnicas e Científicas. ISBN: 9789728383107

Freixo, M. (2012). Metodologia Científica – Fundamentos, Métodos e Técnicas. Lisboa: Instituto Piaget. ISBN: 9789896591144

Gomes, C. & Saraiva, R. (2012). Catástrofes naturais: uma realidade multidimensional. ICPJ. ISBN: 978-989-97834-2-3

Hill, M. & Hill, A. (2012). Investigação por questionário. (2ª Edição), Lisboa: Edições Sílabo. ISBN: 9789726182733

Johnson, J. (2011). Did You not Understand the Question or not? An Investigation of Negatively Worded Questions in Survey Research. *Journal of Applied Business Research*.

Laranjeira, J. (2009). O Socorro e a sua organização: Funções dos municípios e dos corpos de bombeiros. *Territorium*, (16), 233-241.

Lourenço, L. & Martins, J. (2009). Os riscos em protecção civil. Importância da

análise e gestão de riscos para a prevenção, o socorro e... a reabilitação. *Territorium*, (16), 191-217.

Morais, S. (2012). Um modelo de organização e funcionalidade para os serviços municipais de proteção civil. (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior de Educação e Ciências. Disponível a partir de <http://hdl.handle.net/10400.26/8949>

ONU (1963). Carta das Nações Unidas.

Pardal, L. & Lopes, E. (2011). Métodos e técnicas de investigação social. (1.<sup>a</sup> edição), Porto: Areal Editores. ISBN: 978-989-647-254-2

## Webgrafia

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC. (s.d.). Proteção civil preventiva. Disponível em:  
<https://www.prociv.pt/pt/prevencao>

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC. (s.d.). Informação ao cidadão e autoproteção. Disponível em:  
<https://www.prociv.pt/pt/cidadao>

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC. (2020). Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030. Disponível em:  
<https://www.prociv.pt/pt/estrategias>

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC. (s.d.). Programa “Aldeias Seguras, Pessoas Seguras”. Disponível em:  
<https://www.prociv.pt/pt/aldeias-seguras>

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC. (s.d.). Exercício público “A Terra Treme”. Disponível em:  
<https://www.aterratreme.pt>

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC. (s.d.). Guias de autoproteção por tipo de risco. Disponível em:  
<https://www.prociv.pt/pt/guias>

Direção-Geral da Educação & Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2015). Referencial de Educação para o Risco. Disponível em:  
<https://www.dge.mec.pt>

Observatório Técnico Independente – OTI. (2018). Relatório sobre os incêndios de junho e outubro de 2017. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt>

Observatório Técnico Independente – OTI. (2020). Acompanhamento das recomendações pós-2017. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Disponível em:

<https://www.undrr.org>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR. (2017). Disaster risk reduction in urban environments. Disponível em:

<https://www.undrr.org/publication>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR. (2019). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Disponível em:

<https://gar.undrr.org>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR. (2022). Words into Action Guidelines: Community-based disaster risk reduction. Disponível em:

<https://www.undrr.org>

United Nations. (2019). Building resilient societies: citizen engagement and preparedness. Disponível em:

<https://www.un.org>

European Commission. (2021). Union Civil Protection Mechanism – Prevention, preparedness and response. Disponível em:

<https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu>

European Commission. (2020). Disaster risk management knowledge centre. Disponível em:

<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu>

European Commission. (2021). Community resilience and citizen preparedness in the EU. Disponível em:

<https://ec.europa.eu>

Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2019). Building resilience to disasters: policy perspectives. Disponível em:

<https://www.oecd.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2020). Governance of disaster risk management. Disponível em:

<https://www.oecd.org>

World Health Organization – WHO. (2020). Health emergency preparedness and community resilience. Disponível em:  
<https://www.who.int>

World Bank. (2018). Citizen engagement and disaster risk reduction. Disponível em:  
<https://www.worldbank.org>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC. (2018). Community engagement and accountability. Disponível em:  
<https://www.ifrc.org>

## **Anexo – Questionário**

O presente inquérito integra-se no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Gestão de Emergência e Socorro, do Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração (ISCIA) e tem como finalidade analisar e caracterizar os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) da Sub-Região do Cávado, nomeadamente no que respeita à sua organização, aos recursos humanos disponíveis e às respostas prestadas às populações. Para a concretização deste estudo, solicita-se a sua colaboração através do preenchimento do presente questionário.

Instruções para o preenchimento do questionário:

Leia atentamente todas as questões antes de responder.

Não existem respostas corretas ou incorretas; pretende-se apenas conhecer a sua perceção e experiência.

Procure responder a todas as questões, uma vez que a omissão de respostas poderá comprometer a análise dos resultados.

É garantido o anonimato, a confidencialidade e a proteção dos dados fornecidos, em conformidade com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). A informação recolhida será utilizada exclusivamente para fins académicos, no âmbito da dissertação de mestrado e de eventuais publicações científicas dela decorrentes, sendo eliminada após a conclusão do trabalho de investigação.

## **I – Caracterização Geral do Serviço Municipal de Proteção Civil**

*\*[Entre as opções seguintes assinale o município onde trabalha.]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

- Amares
- Barcelos
- Braga
- Esposende
- Terras de Bouro
- Vila Verde

## **II – Estruturas de Execução e Coordenação**

*\*[O Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) encontra-se criado?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

- Sim
  - Não
- 

*\*[A Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) reúne com que periodicidade anual?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

- Uma vez
  - Duas vezes
  - Três vezes
  - Quatro vezes
  - Outro: \_\_\_\_\_
- 

*\*[O Coordenador Municipal de Proteção Civil encontra-se nomeado?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

- Sim
  - Não
- 

*\*[Qual a data de nomeação do Coordenador Municipal de Proteção Civil?]*

Responda a esta pergunta apenas se as seguintes condições são verdadeiras:  
A resposta for “Sim” à questão [II – 3] (O Coordenador Municipal de Proteção Civil encontra-se nomeado).

(Por favor, digite uma data):

---

---

*\*[Existe regulamento aprovado para o SMPC?]*

(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):

Sim

Não

---

*\*[Qual o número da publicação do regulamento do SMPC no Diário da República?]*

Responda a esta pergunta apenas se as seguintes condições são verdadeiras:  
A resposta for “Sim” à questão [II – 5] (Existe regulamento aprovado para o SMPC).

(Por favor, escreva aqui a sua resposta):

---

---

*\*[Qual o valor do orçamento anual do SMPC de acordo com o orçamento municipal? (€)]*

(Por favor, escreva aqui a sua resposta):

---

### **III – Organização do Serviço Municipal de Proteção Civil**

*\*[Quantos recursos humanos se encontram afetos exclusivamente ao SMPC, além do Coordenador Municipal de Proteção Civil?]*

(Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):

Técnicos Superiores: \_\_\_\_\_

Assistentes Técnicos: \_\_\_\_\_

Assistentes Operacionais: \_\_\_\_\_

(Na eventualidade de não possuir nenhum, preencha o campo com 0)

---

*\*[Indique qual a formação académica dos técnicos superiores afetos ao SMPC]*

*(Se tiver mais que uma formação académica, preencha todas as que tiver):*

Licenciatura em: \_\_\_\_\_ | Pós-Graduação em: \_\_\_\_\_ | Mestrado em:  
\_\_\_\_\_ | Doutoramento em: \_\_\_\_\_

Licenciatura em: \_\_\_\_\_ | Pós-Graduação em: \_\_\_\_\_ | Mestrado em:  
\_\_\_\_\_ | Doutoramento em: \_\_\_\_\_

Licenciatura em: \_\_\_\_\_ | Pós-Graduação em: \_\_\_\_\_ | Mestrado em:  
\_\_\_\_\_ | Doutoramento em: \_\_\_\_\_

Licenciatura em: \_\_\_\_\_ | Pós-Graduação em: \_\_\_\_\_ | Mestrado em:  
\_\_\_\_\_ | Doutoramento em: \_\_\_\_\_

Licenciatura em: \_\_\_\_\_ | Pós-Graduação em: \_\_\_\_\_ | Mestrado em:

*\*[Qual a formação académica do Coordenador Municipal de Proteção Civil?]*

*Responda a esta pergunta apenas se as seguintes condições são verdadeiras:*

*A resposta for “Sim” à pergunta [II – 3] (O Coordenador Municipal de Proteção Civil encontra-se nomeado).*

Coordenador Municipal de Proteção Civil

Licenciatura em: \_\_\_\_\_

Pós-Graduação em: \_\_\_\_\_

Mestrado em: \_\_\_\_\_

Doutoramento em: \_\_\_\_\_

*(Na eventualidade de não possuir alguma, preencha o(s) campo(s) com 0)*

---

*\*[De acordo com o estipulado na Portaria n.º 354/2019, de 7 de outubro, os colaboradores afetos ao SMPC possuem a formação necessária?]*

*(Por favor, seleccione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

---

*\*[O SMPC tem instalações próprias?]*

*(Por favor, seleccione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

\*[Entre os seguintes equipamentos, indique quantos se encontram afetos ao SMPC]

(Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):

Veículo ligeiro: \_\_\_\_\_

Veículo ligeiro 4x4: \_\_\_\_\_

Outros: \_\_\_\_\_

(Na eventualidade de não possuir nenhum, preencha o campo com 0)

---

\*[Quantos rádios SIRESP possui o SMPC?]

(Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):

Rádios Siresp: \_\_\_\_\_

(Na eventualidade de não possuir nenhum, preencha o campo com 0)

---

\*[O SMPC possui central de comunicações própria?]

(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):

Sim

Não

#### **IV – Competências no âmbito do planeamento e prevenção**

*\*[Qual a data de aprovação do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC)?]*

*(Por favor, digite uma data):*

---

---

*\*[O PMEPC foi elaborado por:]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

SMPC

Empresa privada

Consultor privado

Outro: \_\_\_\_\_

---

*\*[O PMEPC em vigor está de acordo com a Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio (PMEPC de 3.ª Geração)?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

---

*\*[Nos últimos 5 anos, até 31/12/2020, quantos exercícios de teste ao PMEPC foram realizados?]*

*(Por favor, escreva aqui a sua resposta):*

*\*[Existem outros Planos de Proteção Civil aprovados no município?]*

*(Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item):*

Tipo de Plano	Sim, elaborados pelo SMPC	Sim, elaborados por entidades externas	Não existem
Planos Prévios de Intervenção (PPI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planos de Emergência Externos (PEE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

*\*[É efetuada, anualmente, a atualização e inventariação dos meios e recursos existentes no concelho?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

---

*\*[É efetuada, anualmente, a atualização da listagem de contactos?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

---

*\*[O SMPC realiza estudos técnicos com vista à identificação e análise dos riscos naturais, tecnológicos e mistos que possam afetar o município?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

---

*\*[O SMPC difunde pela população as medidas preventivas explanadas no PMEPC?]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

Sim

Não

## **V – Outras questões**

*\*[Numa escala de 1 a 5, assinale o grau de clarificação do papel do SMPC na atual legislação?]*

*(Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item):*

1  2  3  4  5

*(1 – Nada clarificado; 2 – Pouco clarificado; 3 – Neutro; 4 – Bastante clarificado; 5 – Muito clarificado)*

---

*\*[Concorda com a implementação do nível sub-regional, em substituição do nível distrital, previsto no Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil)?]*

*(Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item):*

1  2  3  4  5

*(1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo; 3 – Nem concordo / Nem discordo; 4 – Concordo; 5 – Concordo totalmente)*

---

*\*[Considera que o SMPC deve depender hierarquicamente de:]*

*(Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções):*

Presidente da Câmara Municipal

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

Outro: \_\_\_\_\_

---

*\*[Numa escala de 1 a 5, como considera a articulação, em termos de estrutura, entre a ANEPC e o SMPC?]*

*(Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item):*

1  2  3  4  5

*(1 – Nada estruturada; 2 – Pouco estruturada; 3 – Neutra; 4 – Bastante estruturada; 5 – Muito estruturada)*

---

*\*[Numa escala de 1 a 5, como considera, em termos técnicos, a cooperação entre a ANEPC e o SMPC?]*

*(Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item):*

1  2  3  4  5

*(1 – Nada cooperante; 2 – Pouco cooperante; 3 – Neutra; 4 – Bastante cooperante; 5 – Muito cooperante)*

---

*\*[Quantos Corpos de Bombeiros existem no Concelho?]*

*(Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):*

Corpos de Bombeiros Voluntários: \_\_\_\_\_

Corpos de Bombeiros Mistos: \_\_\_\_\_

Corpos de Bombeiros Sapadores: \_\_\_\_\_

*(Na eventualidade de não possuir nenhum, preencha o campo com 0)*

