

# UM MODELO DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONALIDADE PARA OS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO CIVIL

---

**Sérgio Miguel Silva Morais**

Prova destinada à obtenção do grau de Mestre em Riscos e Proteção Civil

---



INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS  
dezembro de 2012



INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Escola Superior de Segurança, Tecnologia e Aviação

Prova no âmbito do Mestrado em Riscos e Proteção Civil

**UM MODELO DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONALIDADE PARA  
OS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO CIVIL**

**Autor: Sérgio Miguel Silva Morais**

**Orientador: Professor Doutor Rui Ângelo**

dezembro de 2012



*“Qualquer sistema deve ser concebido para resistir ao pior conjunto possível de circunstâncias.”*

Corolário da Lei de Sod



## **Agradecimentos**

Conforme evidente na sua própria designação, este trabalho final de mestrado resulta do esforço desenvolvido nos últimos dois anos que culmina com o presente estudo, pelo que este agradecimento se estende não só a quem diretamente colaborou nesta última fase de trabalho, mas também a todos aqueles que contribuíram para ultrapassar as etapas não menos importantes que antecederam e possibilitaram alcançar esta “meta”.

Por esta razão pretendo, especialmente, expressar os meus sinceros agradecimentos:

Ao Professor Doutor Rui Ângelo, Coordenador do curso de Mestrado em “Riscos e Proteção Civil” e orientador da presente tese de mestrado, pela competência técnica e científica, e por toda a disponibilidade, dedicação, empenho, apoio e generosidade oferecida. Acima de tudo agradeço o estímulo sempre tão presente e eficazmente provocador de crescimento pessoal e profissional. Foi um privilégio ter sido seu orientando.

Ao Professor e amigo Dr. Manuel João Ribeiro por todo apoio e colaboração prestada, nomeadamente pela indicação e disponibilização de bibliografia e outras fontes de informação que em muito contribuíram para sustentação e enriquecimento deste trabalho.

Ao Sr. Vice-Presidente da Câmara Municipal de Torres Vedras, Dr. Carlos Bernardes, pelo apoio prestado e por toda a compreensão demonstrada aquando dos momentos de ausência profissional em proveito da execução da presente tese de mestrado.

Aos colegas e amigos Dr. Elmano Silva e Eng. Pedro Rodrigues pelo apoio na luta conjunta e caminho partilhado, pelo sentido de humor sempre presente e pelas inúmeras trocas de impressões e comentários ao trabalho.

À minha família e namorada, pelo apoio e compreensão nos momentos de maior dificuldade e indisponibilidade.

A todos, o meu profundo e sentido agradecimento. Bem hajam!

## Resumo

Em Portugal, o sistema de proteção civil encontra-se estruturado em três níveis: a nível nacional, regional e municipal, sendo que ao longo dos últimos anos grande parte da afirmação do sistema de proteção civil tem sido maioritariamente a partir dos patamares superiores ao do municipal. No entanto, vários autores defendem atualmente que o nível municipal é a base, o pilar do sistema nacional de proteção civil. Neste contexto assumem particular relevância os serviços municipais de proteção civil (SMPC). Apesar desta asserção, a execução que os responsáveis políticos dão a este entendimento é variável, a analisar pela diversidade de realidades que localmente se encontram nos SMPC, quando existem. Por outro lado, as divergências sobre a conceção destas estruturas são evidentes quando, por exemplo, se analisa o modo como estes serviços estão estruturados, seja na sua dependência, forma, recursos, ou mesmo nas competências desenvolvidas. Todas estas considerações determinaram a seguinte questão de investigação: “Qual o papel dos Serviços Municipais de Proteção Civil no âmbito das competências de Planeamento, Formação e Sensibilização, e Operações?”.

Assim, o principal objetivo desta investigação consiste em contribuir para o aperfeiçoamento das estruturas municipais de proteção civil, mediante a apresentação de uma proposta de modelo de organização funcional para os SMPC de Portugal Continental. Ao longo do presente trabalho são apresentadas um conjunto de considerações relevantes sobre a atual condição dos SMPC, analisadas as principais valências técnicas e operacionais desenvolvidas por estas estruturas municipais, analisada a forma como estas se encontram organizadas quanto à sua dependência, coordenação e composição, e apresentado um conjunto de sugestões passíveis de contribuir para a melhoria da legislação que regula o setor.

Para o efeito desenvolveu-se um estudo exploratório através do Método Indutivo. A utilização deste método científico possibilitou a conceção de um arquétipo através da análise da informação relevante dos dados recolhidos. Quanto às técnicas de recolha de informação, estas basearam-se em questionários, entrevistas, observação e análise bibliográfica.

As principais ilações que resultam do presente estudo refletem a necessidade de se proceder a uma revisão de algumas competências dos SMPC, clarificação de outras, bem como uma reforma incisiva na figura do comandante operacional municipal

(COM), a qual deverá ser efetuada em estreita articulação com a figura do coordenador do SMPC. Simultaneamente efetuam-se um conjunto de recomendações em ordem à melhoria da articulação entre os SMPC e outras entidades e órgãos do sistema nacional de proteção civil.

Palavras-chave: Proteção Civil; Serviço Municipal; Segurança; Prevenção; Emergência.

## **Abstract**

In Portugal the civil protection system finds itself structured in three levels: national, regional and municipal, bearing in mind that throughout the last years a major part of its affirmation has greatly come from the ranks higher than the municipal level. However, several authors argue that currently the municipal level is the foundation, the head stone of the national civil protection system. In this context, the municipal services of civil protection (SMPC) have a particular relevance. Despite this assertion, the executing which politicians give to this matter is variable, considering by the diversity of realities that exist locally in the SMPCs, when such services even exist. Moreover, differences on the conception of these structures are evident when, for example, it is analyzed how these services are structured, either in its organizational framework, resources, or competencies developed. All these considerations led to the following research question: "What is the role of Municipal Services of Civil Protection within the fields of Planning, Training and Awareness and Operations?".

Thus, the main objective of this research is to contribute to the improvement of municipal structures of civil protection, by submitting a proposal for a SMPC functional organization model in continental Portugal. A set of relevant considerations are presented throughout this study about the current condition of the SMPC. The main technical and operational valences developed by these municipal structures are analyzed, as well as how they are organized relying their organizational framework, coordination and composition, and it is presented a set of suggestions that could contribute to the improvement of the legislation that guides the system.

For this purpose it was developed an exploratory study by inductive method. Using this scientific method it was possible the conception of an archetype through the analysis of the relevant data information collected. Regarding the gathering information techniques, these were based on questionnaires, interviews, observation and literature review.

This study main conclusion reflect the need to undertake a review of some of the SMPC competencies, clarification of others, as well as an incisive reform of the operational municipal commander (COM) figure, which should be done in close coordination with the SMPC coordinator figure.

Simultaneously, it is presented a set of recommendations in order to improve the coordination between the SMPC and other entities and agencies of the national civil protection system.

Keywords: Civil Protection, Municipal Service, Safety, Prevention, Emergency.

## Índice geral

Agradecimentos .....	i
Resumo .....	ii
Abstract.....	iv
Índice geral .....	vi
Índice de gráficos.....	viii
Índice de ilustrações.....	x
Índice de tabelas.....	xi
Siglas e Abreviaturas .....	xii
Introdução .....	1
Justificação do tema.....	3
Objetivos.....	5
Objetivo geral .....	5
Objetivos específicos .....	5
PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	6
1. O conceito de Proteção Civil.....	6
2. O sistema de proteção civil em Portugal .....	9
3. Ciclo dos Desastres .....	17
PARTE II. METODOLOGIA .....	22
1. A Metodologia de investigação.....	22
2. As técnicas de recolha de dados.....	22
2.1. Questionários.....	22
2.2. Entrevistas estruturadas.....	23
2.3. Observação.....	23
2.4. Pesquisa e análise bibliográfica.....	24
3. Seleção da Amostra.....	24
4. Os recursos humanos, materiais e financeiros.....	27
PARTE III. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	28
1. Resultados .....	28
1.1. Informação de carácter geral.....	28
1.2. Estruturas de execução, coordenação e comando.....	29
1.3. Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil.....	31
1.4. Competências no âmbito do Planeamento e Prevenção .....	37
1.5. Competências no âmbito da Formação, Sensibilização e Informação .....	39
1.6. Competências de âmbito Operacional.....	40
1.7. Outras competências .....	43

1.8. Outras questões .....	44
2. Discussão dos resultados.....	49
2.1. Informação de carácter geral.....	49
2.2. Estruturas de execução, coordenação e comando.....	49
2.3. Organização do Serviço Municipal de Proteção Civil .....	51
2.4. Competências no âmbito do Planeamento e Prevenção .....	54
2.5. Competências no âmbito da Formação, Sensibilização e Informação .....	55
2.6. Competências de âmbito Operacional.....	55
2.7. Outras competências .....	61
2.8. Outras questões .....	61
2.9. O papel dos SMPC no Ciclo do Desastres .....	72
3. Considerações finais.....	75
3.1. Limitações do trabalho realizado .....	75
3.2. Recomendações.....	76
3.2.1. Recomendações genéricas.....	76
3.2.2. Recomendações ao nível da articulação entre estruturas .....	77
3.2.3. Recomendações ao nível das competências do SMPC.....	77
3.2.4. Recomendações sobre a figura do COM e do coordenador do SMPC.....	78
3.2.5. Proposta de modelo de organização para os SMPC .....	78
3.3. Perspetivas futuras.....	82
4. Conclusão.....	84
5. Referências bibliográficas .....	87
5.1. Obras, relatórios e documentos técnicos .....	87
5.2. Páginas web.....	88
5.3. Legislação relevante.....	89
6. Anexos.....	91

## Índice de gráficos

Gráfico 1 - Área geográfica dos municípios onde se inserem os SMPC estudados.....	28
Gráfico 2 - Número de habitantes nos municípios onde se inserem os SMPC estudados. ....	29
Gráfico 3 - Percentagem de SMPC criados e a operar.....	29
Gráfico 4 - Percentagem de CMPC instituídas. ....	30
Gráfico 5 - Percentagem de COM nomeados.....	30
Gráfico 6 - Orçamento anual dos SMPC.....	31
Gráfico 7 - Número de técnicos superiores afetos ao SMPC. ....	32
Gráfico 8 - Formação académica dos técnicos superiores afetos aos SMPC. ....	32
Gráfico 9 - Número de assistentes técnicos afetos aos SMPC. ....	33
Gráfico 10 - Número de assistentes operacionais afetos ao SMPC.....	34
Gráfico 11 - Número de gabinetes que compõem o SMPC. ....	34
Gráfico 12 - Gabinetes existentes nos SMPC. ....	35
Gráfico 13 - Instalações dos SMPC. ....	36
Gráfico 14 - Dependência hierárquica dos SMPC, quando não dependem diretamente do presidente da câmara. ....	36
Gráfico 15 - Responsável pela coordenação do SMPC.....	37
Gráfico 16 - Grau de concordância dos SMPC quanto à competência para levantar, organizar e gerir centros de alojamento. ....	38
Gráfico 17 - Desenvolvimento de outras competências de planeamento e prevenção.....	39
Gráfico 18 - Desenvolvimento de outras competências de formação, sensibilização e informação.....	40
Gráfico 19 - Grau de concordância dos SMPC com a implementação e gestão de uma rede comunicações alternativa às existentes. ....	41
Gráfico 20 - Grau de concordância dos SMPC com a atribuição de competências para limpeza de linhas de água. ....	42
Gráfico 21 - Grau de concordância dos SMPC com a atribuição de competências para realização de ações de silvicultura preventiva.....	42
Gráfico 22 - Grau de concordância dos SMPC com a atribuição de competências para limpeza de vias rodoviárias.....	43
Gráfico 23 - Grau de concordância dos SMPC com a clarificação do papel destas estruturas na legislação.....	45
Gráfico 24 - Grau de concordância dos SMPC com a assunção da coordenação desta estrutura por parte do COM. ....	46
Gráfico 25 - Grau de concordância dos SMPC com o modo como a figura do COM está definida na legislação. ....	47
Gráfico 26 - Grau de concordância dos SMPC com a qualidade da comunicação estabelecida com a ANPC/CDOS.....	48
Gráfico 27 - Número de habitantes Vs orçamento do SMPC. ....	51

Gráfico 28 - Número de técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais afetos aos SMPC. .... 51

## **Índice de ilustrações**

Ilustração 1 - Síntese da reforma dos principais instrumentos legislativos do sistema nacional de proteção civil.....	11
Ilustração 2 - Estrutura Organizacional da Proteção Civil em Portugal.....	16
Ilustração 3 - Fases de ciclo da gestão da emergência/desastres.....	18
Ilustração 4 - Distribuição geográfica dos municípios estudados. ....	27
Ilustração 5 - Modelo de organização de competências dos SMPC.....	79
Ilustração 6 - Modelo de estrutura orgânica proposta para os SMPC. ....	80

## **Índice de tabelas**

Tabela 1 - Categorização dos municípios em quatro classes, de acordo com o número de habitantes.....	25
Tabela 2 - Categorização e enquadramento dos municípios estudados. ....	26
Tabela 3 - Gabinetes existentes nos SMPC.....	35

## **Siglas e Abreviaturas**

ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APC	Agentes de Proteção Civil
CAOP	Carta Administrativa Oficial de Portugal
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CMOS	Centro Municipal de Operações de Socorro
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
COM	Comandante Operacional Municipal
DCT	Defesa Civil do Território
GTF	Gabinete Técnico Florestal
HST	Higiene e Segurança no Trabalho
IGP	Instituto Geográfico Português
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISEC	Instituto Superior de Educação e Ciências
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
ONDCT	Organização Nacional da Defesa Civil do Território
PME	Plano Municipal de Emergência
SCIE	Segurança Contra Incêndios em Edifícios
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil

## **Introdução**

A presente investigação insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Riscos e Proteção Civil, do Instituto Superior de Ciências e Educação, no ano letivo 2011-2012. O tema da presente dissertação de mestrado foi proposto pelo discente e surge na sequência da visão e da perspetiva empírica que o mesmo possui em função da sua relação laboral com as estruturas de proteção civil. De acordo com a perceção do autor, é entendida a necessidade em ver produzido e definido com maior rigor e consistência doutrina sobre a atividade da proteção civil em geral, e sobre os SMPC, em particular.

Deste modo, de entre várias possibilidades que assistiam à definição da pergunta base, o ponto de partida a partir do qual se desencadeia a investigação e a elaboração dos objetivos, determinou-se como questão de investigação a seguinte: “Qual o papel dos Serviços Municipais de Proteção Civil no âmbito das competências de Planeamento, Formação e Sensibilização, e Operações?”.

Neste sentido, tendo por base esta questão de investigação, afirma-se como tema da presente dissertação de mestrado “Um modelo de organização e funcionalidade para os serviços municipais de proteção civil”. No ponto seguinte é apresentado com maior detalhe a devida justificação do presente tema.

Conforme está subjacente ao próprio título da dissertação, o principal objetivo desta investigação consiste em contribuir para o aperfeiçoamento das estruturas municipais de proteção civil, mediante a apresentação de uma proposta de modelo de organização funcional para os SMPC de Portugal Continental. Por outro lado, determinou-se como objetivos específicos analisar as principais valências técnicas e operacionais desenvolvidas atualmente pelos SMPC, compreender como estas estruturas se encontram organizadas e identificar um conjunto de sugestões passíveis de contribuir para a melhoria da legislação que atualmente estrutura a atividade da proteção civil. Ao longo da presente investigação são também apresentadas algumas considerações relevantes sobre a atual condição dos SMPC.

O presente trabalho encontra-se estruturado em três Partes e doze Capítulos. Nos capítulos seguintes é apresentado o enquadramento da temática, efetuada a justificação e importância do tema, bem como a apresentação dos procedimentos metodológicos utilizados durante a investigação que agora se apresenta.

Na última parte da presente dissertação são apresentados e analisados os dados decorrentes dos questionários e das entrevistas realizadas, bem como expostas as conclusões gerais da pesquisa, nomeadamente a apresentação de uma proposta de modelo de organização para os SMPC, e a identificação de um conjunto de propostas de sugestões com vista à melhoria da legislação que atualmente regula o setor.

Em virtude da escassa literatura especializada da área de investigação em causa, nomeadamente a nível nacional, não foram contempladas hipóteses prévias de análise. Desta forma, optou-se por desenvolver um estudo exploratório com vista a retirar informação relevante a partir da análise dos dados recolhidos, para responder à pergunta de investigação de partida anteriormente apresentada.

## **Justificação do tema**

Os SMPC são hoje em dia a base e o suporte do sistema nacional de proteção civil. A afirmação destas estruturas como o pilar fundamental deste sistema é reconhecida e comumente aceite pelos vários agentes de proteção civil e demais entidades relacionadas com o setor (Ribeiro, 2009).

Também Martins (2010), refere que os municípios são a base do sistema de proteção civil, sendo precisamente no patamar municipal que se deve concentrar o maior esforço de organização e desenvolvimento.

Estas posições defendidas pelos autores anteriormente citados refletem notoriamente a importância que estas estruturas municipais possuem no sistema de proteção civil. Este facto poderia ser por si só justificativo do interesse e relevância em estudar a organização daquele que é considerado por vários autores, e pela própria legislação, como o pilar fundamental do atual sistema nacional de proteção civil, designadamente os SMPC.

Por outro lado, ainda de acordo com Ribeiro (2009) “... *por detrás desta asserção escondem-se realidades e entendimentos bem diferentes, evidenciando, nesta matéria, condutas e posicionamentos distintos e até, em algumas circunstâncias, contraditórios.*”

Esta afirmação leva a questionar qual a verdadeira conceção que os vários responsáveis pela política e gestão da proteção civil municipal possuem sobre os SMPC. As divergências sobre a conceção destas estruturas são evidentes quando, por exemplo, se analisa o modo como estes serviços estão organicamente estruturados, seja na sua dependência, forma ou recursos.

No seguimento desta teoria, e apesar da publicação e vigência da legislação de enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, refletido na *Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro*, parecem ainda existir algumas dúvidas quanto aos modelos de organização dos SMPC.

Por este motivo, e face à importância que possuem os SMPC, considera-se importante proceder a uma revisão do atual modelo de organização destas estruturas municipais, adaptando-as à dinâmica da atividade da proteção e socorro, e, eventualmente, munindo-as de novos ou outros instrumentos e competências necessários à prossecução da sua atividade.

Tendo por base estas considerações, entende-se portanto que a escolha do tema “Um modelo de organização e funcionalidade para os serviços municipais de proteção civil” para projeto de dissertação de mestrado, além de atual é oportuno e pertinente.

Por outro lado, o título proposto ostenta pela sua designação a delimitação do tema e do problema. Se por um lado o projeto estará envolto das realidades municipais dos serviços de proteção civil, que assim delimita o horizonte alvo de estudo e análise, por outro o próprio título pressupõe a necessidade de melhoria desses mesmos serviços mediante a apresentação de um modelo de organização funcional para esse tipo de estruturas.

Neste sentido, face à atual conjuntura económico-financeira que o país atravessa, face ao atual enquadramento legislativo, não só dos SMPC, mas também de todo o sistema nacional de proteção civil, e face à relevância desta atividade, pretende-se que o denominado projeto possa de alguma forma contribuir para a melhoria da funcionalidade do sistema municipal e, conseqüentemente, de todo o sistema nacional de proteção civil.

## **Objetivos**

### **Objetivo geral**

Com a elaboração da presente dissertação de mestrado pretende-se, de forma global, contribuir para o aperfeiçoamento das estruturas municipais de proteção civil, mediante a apresentação de uma proposta de um modelo de organização funcional para os SMPC de Portugal Continental, mais eficiente do ponto de vista da organização e abrangência de atuação e mais eficaz na resposta à emergência, na mitigação e na prevenção de acidentes graves ou catástrofes.

### **Objetivos específicos**

Os objetivos específicos definem com maior rigor as diferentes metas a alcançar com o presente trabalho, de forma a consubstanciar o objetivo geral anteriormente identificado.

Neste sentido, propõe-se concretizar os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar as principais valências técnicas e operacionais desenvolvidas pelos SMPC;
2. Compreender como se encontram organizados os SMPC, nomeadamente quanto à sua orgânica: dependência, coordenação e composição (gabinetes/sectores);
3. Identificar um conjunto de sugestões passíveis de contribuir para a melhoria da legislação que atualmente estrutura os serviços de proteção civil e respetivas responsabilidades técnicas e operacionais.

## PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 1. O conceito de Proteção Civil

“A Segurança tem sido sempre considerada uma competência do Estado. Efetivamente, desde que o conceito começou a ser utilizado, a partir do século XVII, o Estado é a entidade que detém como numa das suas atribuições fundamentais, o monopólio do uso da violência e os meios para a proteção e segurança dos cidadãos. O seu poder ampliou-se com vista a garantir a ordem e a paz, outra das competências fundamentais do Estado moderno. Naturalmente, e podemos historicamente comprová-lo, o Estado esteve muitas vezes, ao longo dos últimos séculos, ocupado em manter a lei e a ordem....” (Pereira, 2006, p.143, cite por Amaro, 2008).

Atualmente, em função de diversos fatores, o Estado encontra-se num complexo e diversificado processo de “reforma” num mundo cada vez mais globalizado e exigente. As reestruturações a que o Estado Português estará sujeito a curto e médio prazo, naquilo que se admite e pretende ser o caminho para sua evolução eficiente e autossustentável, obriga a refletir as funções do Estado, nomeadamente as matérias relacionadas com segurança.

Neste âmbito, a carga do Estado estão demais funções relacionadas com a segurança, sejam elas na sua vertente de *safety* ou *security*. A atenção sobre estas duas vertentes da segurança é relativamente recente. O conceito abrange termos como segurança nacional (*domestic security*), defesa civil (*civil defence*), segurança interna (*homeland security*), segurança da sociedade (*societal security*) e emergência civil (*civil emergency*), (Lægreid & Serigstad, 2006,) e ganhou maior importância desde o início da década 90, e ainda mais depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro nos Estados Unidos da América, em 2001 (Kettl, 2004, cite por Lango, P., Laegreid, P. & Rykkja, L. H., 2011).

A divisão da expressão “segurança” nestas duas grandes áreas, o “*safety*” e o “*security*”, é corrente nos países anglo-saxónicos. Se por um lado ao conceito “*security*” estão relacionadas as áreas da segurança contra intrusão, furto ou roubo, vandalismo, criminalidade grave e terrorismo, o conceito “*safety*” é habitualmente conotado à proteção contra incêndios, proteção ambiental (poluição, ruído, etc.) e à segurança, higiene e saúde no trabalho (Amaro, 2009).

O modo como este autor apresenta estes dois conceitos possibilita uma distinção ideológica sobre estas duas vertentes da segurança. No entanto, atualmente não existe um acordo sobre uma definição internacional. O termo segurança da sociedade (*societal security*) é um conceito bastante amplo e não faz distinção entre os conceitos “*safety*” ou “*security*”. (Burgess & Mouhleg, 2007). Desta forma o conceito “segurança” atravessa a fronteira entre a sociedade civil e os assuntos internos, por um lado, e o setor da segurança e ordem pública (policial e militar), por outro.

Esta ideologia, presente na sociedade Portuguesa, encontra assento num conceito mais específico da segurança, a proteção civil. O termo “proteção civil” tal como é conhecido hoje provem de um outro, o de “defesa civil”. Este último tem as suas origens nos períodos de guerra em que o Estado Francês esteve envolvido. Em 1870, durante a Guerra Franco-Prussiana ou Guerra Franco-Germânica, *Henry Dunant*, fundador da Cruz Vermelha, sugeriu que certas cidades fossem declaradas neutras e que os membros feridos das forças armadas fossem aí tratados, tentando assim estabelecer a ideia dos “*hospital localities*”. No entanto, dado o rápido desenvolvimento dos acontecimentos militares esta proposta não foi seguida. International Committee of the Red Cross [ICRC] (2012)

Mais tarde, em 1929, *Georges Saint-Paul* (militar - *Surgeon-General*) elaborou um plano com o objetivo de criar zonas neutras, de refúgio, para abrigar não só os doentes e feridos militares, mas também doentes e algumas outras categorias de civis cuja fraqueza lhes daria direito a ser colocados em pé de igualdade com os doentes e feridos militares (crianças, idosos, etc.). Em Paris, em 1931, o general *Saint-Paul* fundou a “*Association International des Lieux de Genève*”, com a finalidade de divulgar o plano e incentivar sua implementação, sendo mais tarde, em 1936, reconhecida pela *French Chamber of Deputies*. Em 1937, a pedido de *Saint-Paul*, a “*Association international des Lieux de Genève*” é transferida para Genebra, passando a designar-se “*The International Association for the Protection of Civilian Populations and Historic Buildings in Wartime*” (A Associação Internacional para a Proteção das Populações Civas e Edifícios Históricos em Tempo de Guerra).

Durante os períodos da Guerra Civil de Espanha (1936-1939), da Guerra Sino-Japonesa (1937-1945) e da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) o conceito de defesa civil foi sendo experienciado, sendo que em de 12 de Agosto de 1949 é estabelecida a IV Convenção de Genebra relativa à proteção dos civis em período de guerra, entrando em vigor na

ordem internacional a 21 de Outubro de 1950. International Civil Defence Organization [ICDO] (2012)

Durante o período da Guerra Fria (1945-1991) o conceito de defesa civil foi sendo desenvolvido, sendo que desde então o termo de defesa civil (*civil defense*), utilizado maioritariamente nos países do continente americano, tem vindo a ser substituído por outros alternativos como "proteção civil" ou "gestão de emergências", nomeadamente em alguns países da Europa, como sendo o caso de Portugal onde é utilizada a denominação de “proteção civil”.

Em Portugal, segundo o *nº 1 do artigo 1.º da Lei nº 27/2006, de 3 de Julho (2006)*, “*A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram*”. Por outro lado, de acordo com o *nº 2 do mesmo artigo*, “*a atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores*”. Ainda de acordo com o *artigo 3º da mesma Lei*, entende-se por acidente grave um “*acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente*”. Por outro lado, uma catástrofe é considerada “*o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional*”.

Em suma, este é o conceito de proteção civil vigente no atual sistema e a partir do qual a estrutura foi “desenhada” e organizada por forma a dar resposta aos objetivos definidos no *nº 1 do artigo 4.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho*; prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe; atenuar e limitar os seus efeitos; socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo; proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público; e apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe.

## 2. O sistema de proteção civil em Portugal

A proteção civil em Portugal tem também a sua génese, conforme exposto em ponto anterior, na Defesa Civil, nomeadamente na Defesa Civil do Território (DCT), organismo criado pelo, governo de Salazar, através do *Decreto-Lei n.º 31956/42, de 2 de abril*, aquando da Segunda Guerra Mundial, face à hipótese de um ataque a Portugal. O organismo criado tinha como objetivo o de assegurar o funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência, das atividades nacionais, ficando a sua gestão a cargo da Legião Portuguesa. Mais tarde, em 1958, a DCT é reorganizada através da *Lei n.º 2093/58, de 20 de junho*, passando a designar-se “Organização Nacional da Defesa Civil do Território” (ONDCT). (Granja, A. & Rodrigues, A., 2010)

Mais tarde, após a revolução de 25 de abril de 1974, a Legião Portuguesa e a Organização Nacional da Defesa Civil do Território, entidades a quem estavam atribuídos os meios de ação e os fundos disponíveis para a defesa das populações, são extintas através do *Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril*, tornando assim obsoleta a *Lei n.º 2093/58, de 2 de junho*, ficando então o país desprovido de uma entidade administradora da proteção civil. Neste contexto é possível afirmar que o atual sistema de proteção civil nacional teve início em 1975, mediante a publicação do *Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro*, que criou na dependência do Ministério da Defesa Nacional o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC).

Em 1980, é publicado o *Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro*, que estabelece as competências a organização, atribuições e competências desta estrutura e, onde pela primeira vez, foi efetuada a distinção entre aquilo que era a função de proteção civil e o SNPC enquanto entidade. No entanto, apenas em 1991 é criada pela primeira vez a Lei de Bases da Proteção Civil, mediante a publicação da *Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto*, na qual são definidos os princípios gerais, o enquadramento, a coordenação, a direção e execução da política de proteção civil. Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC] (2012)

Pese embora o esforço em edificar a arquitetura do sistema nacional de proteção civil, verifica-se neste diploma que apenas foram atribuídas competências à Assembleia da República e ao Governo, sendo que a única referência a outros patamares, nomeadamente o municipal, resume-se ao *n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto*, o qual enuncia que “Integram o sistema nacional de proteção civil o serviço

nacional, os serviços regionais e os serviços municipais”. Mais tarde é publicado o *Decreto-Lei n.º 222/93, de 18 de junho*, que determina a constituição dos centros operacionais de emergência de proteção civil a nível nacional, regional, distrital e municipal, competências, composição e modo de funcionamento destas estruturas, pese embora ainda sem se esclarecer como estas se relacionam com os serviços municipais aludidos na Lei de Bases da Proteção Civil (1991).

Em 1999, com a publicação da *Lei n.º 159/99, de 14 de setembro*, a qual estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, verifica-se uma descentralização de poderes governamentais da administração central para administração local, entre outras, atribuições no domínio da proteção civil, nomeadamente apoio aos corpos de bombeiros, implementação de instalações municipais de proteção civil e realização de ações de prevenção florestal.

Neste mesmo período é publicada a *Lei n.º 169/99, de 18 de setembro*, posteriormente revogada pela *Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro*, que estabelece o quadro de competências, bem como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Através deste diploma legal são atribuídas (*art.68º*) ao presidente da câmara competências de proteção civil, nomeadamente a competência para “*Dirigir, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Proteção Civil, o serviço municipal de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver no domínio de proteção civil, designadamente em operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade pública*”.

Mais tarde, em 2003, é publicado o *Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março*, que cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, perfazendo uma fusão entre o Serviço Nacional de Proteção Civil e o Serviço Nacional de Bombeiros (criado pela *Lei n.º 10/79, de 20 de março*), passando em 2006 a designar-se “Autoridade Nacional de Proteção Civil”, mediante a publicação do *Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro*.

Em 2006 a legislação estruturante (Lei de Bases da Proteção Civil) viria a ser revista, através da publicação da *Lei n.º 27/2006, de 3 de julho*, sendo redefinido o sistema nacional de proteção civil, criadas novas estruturas e atribuídas novas competências, algumas delas atribuídas ao presidente da câmara.

É também em 2006, ano de acentuadas reformas legislativas no setor da proteção civil em Portugal, que é implementado, através do *Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho*, o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), definindo-se um conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único.

Apesar de toda a reforma legislativa que se verificou no ano de 2006, embora notório o esforço por parte da tutela em estruturar e consolidar o sistema nacional de proteção civil, este continuava órfão, uma vez que nesta fase era evidente a necessidade de se proceder a uma clarificação das competências, funções e organização dos SMPC, bem como de toda a atividade municipal de proteção civil, algo que viria a surgir em 2007, com a publicação da *Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro*, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos SMPC e determina as competências do comandante operacional municipal (COM).

Em suma, num período temporal de pouco mais de um ano, procedeu-se a uma reforma profunda do sistema nacional de proteção civil, conforme sintetiza a seguinte ilustração.



Ilustração 1 - Síntese da reforma dos principais instrumentos legislativos do sistema nacional de proteção civil.

Em Portugal, o sistema de proteção civil encontra-se estruturado em três níveis: a nível nacional, regional e municipal, sendo que ao longo dos últimos anos grande parte da afirmação do sistema de proteção civil tem sido maioritariamente a partir dos patamares superiores ao do municipal. Exemplo disso mesmo é o facto dos SMPC terem sido

definidos legalmente pela primeira vez, como hoje são conhecidos, através da *Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro (2007)*, existindo anteriormente, conforme já explanado, algumas referências aos mesmos, sem que fosse no entanto esclarecido a sua organização, competências e enquadramento no sistema nacional. (Granja, A. & Rodrigues, A., 2010)

Os SMPC são hoje encarados como a base do sistema de proteção civil. De acordo com o Relatório Final de Avaliação do Exercício PROCIV IV/2008 [ANPC] (2009), “*Mais uma vez ficou clara a noção de que os serviços municipais são a base de todo o edificado que é o sistema de proteção civil*”, ideia esta também partilhada pelo Secretário de Estado da Administração Interna, aquando do 1º Encontro Nacional dos Serviços Municipais de Proteção Civil, que sustenta que “*os serviços municipais são a base e têm um papel privilegiado no sistema nacional de proteção civil*”. (F.L. d’Ávila, comunicação pessoal, 28 de setembro, 2012).

Esta mesma conceção concretiza a importância do nível municipal na atual estrutura do sistema de proteção civil, e que igualmente se vê refletido no princípio da subsidiariedade, exposto na alínea *d) do artigo 5.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho*, “... *que 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 imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências*”. Mais, este princípio da subsidiariedade é realçado por Caldeira (2009), o qual defende que a responsabilidade da primeira intervenção em situações de acidentes graves e catástrofes pertence ao nível municipal, dando assim cumprimento ao princípio da subsidiariedade.

Neste contexto os SMPC assumem particular importância no atual sistema nacional, pelo que a existência e a efetivação destas estruturas é determinante para a prossecução de toda a atividade da proteção civil, seja ela a que nível, municipal, distrital, regional ou nacional. No que respeita à missão dos SMPC, esta está devidamente elencada no *artigo 10º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro*, sendo competência destas estruturas assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de proteção civil, bem como centralizar, tratar e divulgar toda a informação recebida relativa à proteção civil municipal. Concretamente, são definidos três eixos de competências: planeamento e operações; prevenção e segurança; e informação pública.

Tendo em conta estes três eixos, de acordo com o diploma legal anteriormente mencionado, compete aos SMPC:

- a) Acompanhar a elaboração e atualizar o plano municipal de emergência (PME) e os planos especiais;
- b) Assegurar a funcionalidade e a eficácia da estrutura do SMPC;
- c) Inventariar e atualizar os registos dos meios e dos recursos;
- d) Realizar estudos técnicos com vista à identificação, análise e consequências dos riscos naturais, tecnológicos e sociais que possam afetar o município;
- e) Promover a elaboração de cartografia de risco;
- f) Manter informação atualizada sobre acidentes graves e catástrofes ocorridas no município;
- g) Planear o apoio logístico a prestar às vítimas e às forças de socorro em situação de emergência;
- h) Levantar, organizar e gerir os centros de alojamento a acionar em situação de emergência;
- i) Elaborar planos prévios de intervenção e preparar e propor a execução de exercícios e simulacros;
- j) Propor medidas de segurança face aos riscos inventariados;
- k) Colaborar na elaboração e execução de treinos e simulacros;
- l) Elaborar projetos de regulamentação de prevenção e segurança;
- m) Realizar ações de sensibilização para questões de segurança;
- n) Promover campanhas de informação sobre medidas preventivas;
- o) Assegurar a pesquisa, análise, seleção e difusão da documentação com importância para a proteção civil;
- p) Divulgar a missão e estrutura do SMPC;
- q) 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;

- r) Promover e incentivar ações de divulgação sobre proteção civil junto dos municípios com vista à adoção de medidas de autoproteção;
- s) Indicar, na iminência de acidentes graves ou catástrofes, as orientações, medidas preventivas e procedimentos a ter pela população para fazer face à situação;
- t) Estudar as questões de que vier a ser incumbido, propondo as soluções que considere mais adequadas;
- u) Dar seguimento a outros procedimentos, por determinação do presidente da câmara municipal ou vereador com competências delegadas.

Uma vez conferidas as competências aos SMPC assume particular relevância a forma como estas estruturas estão organizadas: Se por um lado as competências dos SMPC estão patentes, conforme atrás exposto, na *Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro*, por outro, a composição e organização destas estruturas é deixada à consideração e entendimento de cada município, conforme patente no *n.º 2 do artigo 9.º*, que regista que “*os SMPC são os adequados ao exercício da função de proteção e socorro, variáveis de acordo com as características da população e dos riscos existentes no município e que, quando a dimensão e características do município o justificarem, podem incluir os gabinetes técnicos que forem julgados adequados*”. Por outro lado, o *n.º 5 do artigo 10.º* da mesma *Lei* dita que “*no âmbito florestal, as competências do SMPC podem ser exercidas pelo gabinete técnico florestal*”, gabinetes estes que surgem no âmbito da publicação da *Lei n.º 14/2004, de 8 de maio*, e do *Decreto-lei n.º 124/2006, de 28 de junho*, alterado pelo *Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro*, podendo ou não serem incluídos no SMPC.

No que respeita à dependência destas estruturas, a *Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro* é clara ao referir no seu *n.º 3 do artigo 9.º* que os SMPC são dirigidos pelo presidente da câmara municipal, podendo o presidente delegar a direção do SMPC num vereador por si designado.

Este diploma legal vem também criar a figura do COM, figura que até aqui não tinha qualquer semelhança no sistema, uma vez que a estrutura de comando operacional da ANPC contemplava apenas o comandante operacional nacional e os comandantes operacionais distritais. Assim, é criado o COM, o qual depende hierárquica e funcionalmente do presidente da câmara, assim como a sua nomeação. No caso das

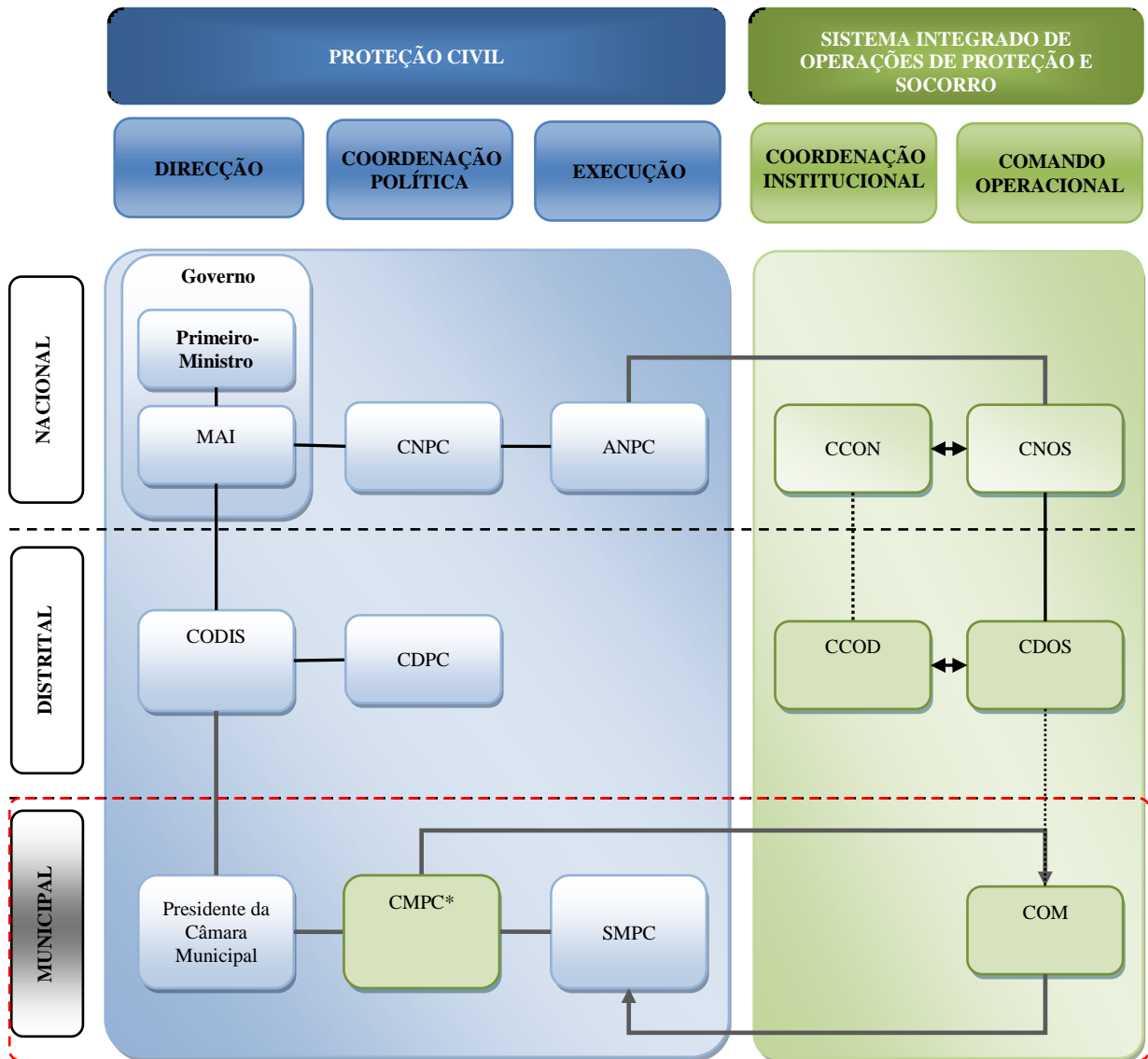
câmaras municipais que tenham criado e possuam corpos de bombeiros profissionais ou mistos, o comandante desse corpo de bombeiros é, por inerência, o COM.

Relativamente às competências do COM, de acordo com o *artigo 14º da Lei nº 65/2007, de 12 de novembro*, este é responsável, entre outras, por acompanhar as operações de proteção e socorro, promover a elaboração dos planos prévios de intervenção, bem como pronunciar-se sobre o material mais adequado à intervenção operacional.

Por forma a enquadrar toda a atividade do sistema proteção civil municipal, cumpre também dar nota da criação das Comissões Municipais de Proteção Civil (CMPC). Criadas pela *Lei nº 27/2006, de 3 de julho*, estas comissões são responsáveis, ao nível municipal, pela coordenação política e institucional da proteção civil, isto é, *“asseguram que todas as entidades e instituições de âmbito municipal imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência previsíveis ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si, garantindo os meios considerando adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto”*. Por outro lado a *Lei nº 65/2007, de 12 de novembro*, elenca com maior detalhe as competências das CMPC, designadamente:

- a) Acionar a elaboração do PME, remetê-lo para aprovação pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC) e acompanhar a sua execução;
- b) Acompanhar as políticas diretamente ligadas ao sistema de proteção civil;
- c) Determinar o acionamento dos planos, quando tal se justifique;
- d) Garantir que as entidades e instituições que integram a CMPC acionam, ao nível municipal os meios necessários ao desenvolvimento das ações de proteção civil;
- e) Difundir comunicados e avisos às populações e às entidades e instituições.

Em suma, a ilustração seguinte apresenta a forma como o sistema nacional de proteção civil está estruturado, nomeadamente o nível municipal, e a forma como as estruturas deste nível se relacionam com as estruturas dos escalões superiores.



**Legenda:**

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil; CCOD – Centro de Coordenação Operacional Distrital; CCON – Centro de Coordenação Operacional Nacional; CDOS – Comando Distrital de Operações de Socorro; CDPC – Comissão Distrital de Proteção Civil; CMPC – Comissão Municipal de Proteção Civil; CNOS – Comando Nacional de Operações de Socorro; CNPC – Comissão Nacional de Proteção Civil; CODIS – Comandante Operacional Distrital; COM – Comandante Operacional Municipal; MAI – Ministério da Administração Interna; SMPC – Serviço Municipal de Proteção Civil.

\* A CMPC assume para além da coordenação política o papel de coordenação institucional

Fonte: Plano Municipal de Emergência de Torres Vedras, adaptado de ANPC (2008) – Caderno Técnico PROCIV 3

Ilustração 2 - Estrutura Organizacional da Proteção Civil em Portugal.

Assim, neste enquadramento, cada município tem a liberdade de constituir e estruturar o seu SMPC de acordo com a orgânica que mais se ajustar à realidade local. Naturalmente, essa organização deve ser limitada pelas restrições orgânicas vigentes no momento, adequados à sua missão e, desejavelmente, equilibrados na sua relação custo-

benefício, ou, por outras palavras, custo-desempenho, uma vez que o benefício da missão destas estruturas deve ser absoluto.

### 3. Ciclo dos Desastres

Dada a conhecer as competências dos SMPC, importa compreender como gira um dos principais processos basilares de toda a atividade da proteção civil: a gestão da emergência ou ciclo dos desastres. Não tendo como objetivo dissertar sobre a definição destes conceitos, uma vez que não existe uma definição universal para os mesmos, e, como tal, o seu entendimento deriva de autor para autor, conceitos à parte, o processo de gestão da emergência é entendido como um processo contínuo para prevenir, mitigar, preparar, responder, manter a continuidade durante e recuperar de um incidente que ameaça a vida, propriedade, operações, ou o ambiente. (Adaptado de *NFPA 1600: Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs, 2010 Edition*)

De acordo com uma das principais agências internacionais com atividade na área da proteção e socorro, a *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), dos Estados Unidos da América, o processo de gestão de emergência (*emergency management*), também conhecido como ciclo dos desastres, é constituído por 4 fases, a saber:

- Prevenção/Mitigação (*Mitigation*);
- Preparação (*Preparedness*);
- Resposta/Emergência (*Response*);
- Reabilitação/Recuperação (*Recovery*).



Ilustração 3 - Fases de ciclo da gestão da emergência/desastres.

Embora constituindo um ciclo, descreve-se adiante cada uma das fases anteriormente apresentadas.

Considerando a fase de Prevenção a primeira deste ciclo, é nesta fase de pré-ocorrência que são desenvolvidas e executadas as ações necessárias que, a longo prazo, visam eliminar (prevenção), reduzir ou minimizar (mitigação) os principais fatores de risco dos potenciais perigos que ameaçam as populações, os bens e o ambiente. O principal objetivo desta fase consiste portanto em prevenir o risco, ou seja, evitar que os perigos se manifestem, ou, caso tal não seja possível, mitigar as suas consequências. Como tal, esta é entendida como uma fase de natureza estratégica e não de natureza tática ou operacional.

Conforme assevera Gomes (2011), nesta fase podem ser adotadas dois tipos de medidas: medidas estruturais e medidas não estruturais. As primeiras consistem em medidas diretamente relacionadas com a necessidade de adotar medidas legislativas, medidas de engenharia ou outras alterações mecânicas, com o objetivo de reduzir a probabilidade ou as consequências de um risco. Como exemplo refira-se o reforço de construções de engenharia (p.e. sustentação de taludes, canalização de linhas de água, construção de diques, etc.), criação e implementação de códigos e regulamentos legislativos (p.e. Código de Construção Antissísmica, Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndios em Edifícios, etc.), a implementação de sistemas de deteção e alerta, entre outras.

As medidas não estruturais têm também como objetivo a redução da probabilidade ou as consequências de um risco mas, ao contrário das medidas anteriores, através de ações

que incidam sobre o comportamento humano e sobre as suas perceções, sem recurso a sistemas de engenharia, por exemplo a introdução de reformas legislativas, a realização de ações de sensibilização e formação, a implementação de programas de natureza social com impacto no comportamento humano, etc.

A segunda fase deste ciclo, a fase de Preparação, toma maior relevância quando os perigos não podem ser totalmente eliminados, existindo uma maior ou menor probabilidade de ocorrência de um determinado risco, sendo portanto necessário adotar um conjunto de medidas por forma a melhor preparar a sociedade para enfrentar essas mesmas ameaças. É nesta fase que as organizações preparam e planificam estrategicamente a organização da resposta aos desastres. Além da elaboração dos demais instrumentos de planeamento que determinam as estruturas hierárquicas e funcionais que intervêm, são também delineados os variados procedimentos de resposta, possibilitando desta forma o estabelecimento de mecanismos de atuação devidamente concertados, coordenados e articulados entre os vários intervenientes. Além da preparação destas dinâmicas de natureza mais operacional das organizações intervenientes na resposta, são também adotadas medidas com vista à preparação da resposta por parte da sociedade civil, por forma a reduzir o potencial de vítimas e danos por parte desta, mas também o sofrimento individual e coletivo. Para o efeito de todas estas medidas concretizam-se a elaboração de planos de emergência, gerais ou especiais, bem como de normas e procedimentos de natureza tática capazes de suportar a(s) estratégia(s) a dotar na fase de emergência.

A fase subsequente deste ciclo, a Resposta, também denominada por fase de emergência, caracteriza-se pelo momento em que o desastre se ocorre. É este momento que determina concretamente o início da fase de Resposta. Como tal, iniciam-se nesta fase a execução dos procedimentos delineados na fase anterior (Preparação), em que são desencadeadas as ações imediatas de resposta com o objetivo primário de salvar vidas, proteger os bens e o ambiente, bem como assegurar a continuidade dos serviços vitais e, simultaneamente, dar início à fase de Reabilitação (de curto prazo), nomeadamente das infraestruturas críticas. Sendo esta uma fase de claro domínio operacional é neste momento que são operacionalizados os planos de intervenção, de continuidade de serviços e de reabilitação traçados anteriormente.

Tendo por base o Manual de apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil, da Autoridade Nacional de Proteção Civil, as áreas de

intervenção em situações de emergência podem ser categorizadas, sem uma ordem de prioridade, nas seguintes:

- Administração de meios e recursos;
- Logística;
- Comunicações;
- Gestão da informação;
- Procedimentos de evacuação;
- Manutenção da ordem pública;
- Serviços médicos e transporte de vítimas;
- Socorro e salvamento;
- Serviços mortuários.

É portanto evidente o leque de áreas a que é necessário assegurar uma resposta, tanto mais eficaz quanto possível. Por este facto, associado à fragilidade da população e à necessidade urgente de garantir a reposição das condições de normalidade anteriormente existentes à ocorrência do desastre, embora fazendo parte de um ciclo, a fase de Resposta é aquela que oferece maior evidência e visibilidade à atividade da proteção civil, e por isso mais relevante, uma vez que é neste período que se evidencia o confronto entre o grau de preparação do sistema social e das estruturas de proteção civil e os efeitos produzidos pela ignição do desastre e a respetiva capacidade de resposta aos mesmos (Ribeiro, 2009). Salienta-se no entanto que a preparação desta fase deve começar, não nesta, mas nas fases anteriores e prosseguir à fase de Resposta.

Posteriormente às ações de resposta iniciam-se os trabalhos de reabilitação, traduzindo-se estes num processo de transição entre a fase de Resposta e a fase de Recuperação, a quarta fase do ciclo dos desastres. Nesta fase é possível identificar dois momentos fundamentais para toda a fase de Recuperação e, conseqüentemente, para todo o ciclo do desastre que naturalmente se reiniciará: as atividades de reabilitação e as atividades de recuperação (propriamente dita). Se por um lado a reabilitação é caracterizada como uma atividade de curto prazo, de nível tático, em que o principal objetivo consiste em repor as condições de normalidade dos serviços essenciais, e em que o regresso à

“normalidade” não é absoluto, a recuperação caracteriza-se por um atividade de longo prazo, de natureza estratégica, e com impacto na comunidade (Gomes, 2011). Como exemplo de atividades de reabilitação destacam-se os trabalhos limpeza de escombros, demolição e escoramento de estruturas, desobstrução de acessos, etc., bem como o restabelecimento das redes públicas essenciais (serviços de saúde, saneamento, energia, transportes, água, comunicações, entre outros). Já as atividades de recuperação procuram reestabelecer o regresso das atividades económicas, sociais e ambientais para níveis idênticos, ou superiores, aos existentes anteriormente à ocorrência do desastre. Como tal destacam-se processos como a reconstrução do edificado, construção de novas infraestruturas, requalificação de espaços para determinado tipo de ocupação (em função da sua perigosidade), restabelecimento da vitalidade económica pela via da recuperação de empresas, atração do turismo, estímulo ao investimento, entre outros.

Todas as fases deste ciclo devem ser devidamente acauteladas e preparadas, sob pena de determinado processo poder comprometer todas as fases seguintes e colocar em causa todo o trabalho desenvolvido nas fases anteriores.

Neste sentido, conforme atrás explanado, considerando que a principal finalidade da proteção civil é a prevenção de riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, é portanto desejável que a conceção dos sistemas de proteção civil seja estabelecida a partir, ou com base, neste tipo de processos do ciclo dos desastres.

Em conclusão, após decorrido um período considerável à sua criação em diploma legal, os SMPC, considerados como o primeiro patamar do sistema nacional de proteção civil (ANPC, 2009) (Ribeiro, 2009) (Martins, 2010) (F.L. d'Ávila, 2012), carecem de uma análise da sua implementação e consolidação, nomeadamente no que respeita à execução das suas competências que legalmente lhe estão atribuídas, bem como outras que, não estando consagradas na *Lei*, face à sua importância e particularidade, possam eventualmente ser assumidas por estas estruturas municipais.

## **PARTE II. METODOLOGIA**

Para a realização da presente dissertação de mestrado foi naturalmente necessário, após a definição dos objetivos, proceder à identificação das várias ferramentas necessárias para o desenvolvimento deste estudo. Desta forma, procedeu-se à identificação e validação dos métodos e das técnicas a aplicar, dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários em cada uma das fases do estudo, assim como a viabilidade da utilização desses mesmos recursos.

Adiante apresenta-se de forma clara e objetiva cada um dos pontos referidos anteriormente.

### **1. A Metodologia de investigação**

A presente investigação está particularmente assente numa metodologia e num conjunto de técnicas científicas que melhor se adequaram ao processo de elaboração, teoricamente projetado antes do início dos trabalhos de investigação e posteriormente colocados em prática.

Assim, de entre as distintas metodologias científicas utilizadas nos processos de elaboração de estudos e projetos científicos, após a análise de vários métodos possíveis de seleção, optou-se por utilizar o Método Indutivo. A utilização deste método científico possibilitou, após uma primeira fase de análise da informação recolhida através das técnicas que adiante se identificam, a apresentação de uma proposta com o objetivo de contribuir para a melhoria do problema anteriormente exposto.

### **2. As técnicas de recolha de dados**

No que respeita às técnicas que possibilitaram a obtenção da informação desejada, de forma objetiva e devidamente orientada para o população-alvo, neste caso os SMPC, utilizaram-se um conjunto de técnicas, adiante apresentadas.

#### **2.1. Questionários**

Foram elaborados questionários para difundir juntos dos SMPC previamente estipulados, através do programa informático *Google Docs*. Os questionários foram maioritariamente constituídos por perguntas de resposta fechada, salvo algumas perguntas em que se pretendeu obter maior detalhe de resposta em virtude da importância do seu conteúdo para os objetivos do estudo.

O objetivo principal desta técnica consistiu em obter informação de forma a caracterizar o atual estado funcional e organizacional dos SMPC.

No total foram respondidos oito questionários.

## **2.2. Entrevistas estruturadas**

Com esta técnica pretendeu-se realizar entrevistas estruturadas, devidamente padronizadas. Foram entrevistadas um conjunto de pessoas, todas elas ligadas direta ou indiretamente à atividade da proteção civil que, pelos seus conhecimentos e experiências, contribuíram para o objetivo geral da investigação agora apresentada.

As entrevistas realizadas tiveram um objetivo claro e preciso, o de complementar a informação recolhida com a técnica de questionário, em virtude das perguntas de caráter aberto que a constituíram, ao contrário dos questionários compostos maioritariamente por perguntas de resposta fechada.

Foram entrevistados técnicos dos SMPC, coordenadores, comandantes operacionais municipais, bem como alguns dos seus dirigentes políticos, nomeadamente vereadores e presidentes de câmara. No total foram realizadas dez entrevistas.

## **2.3. Observação**

Para efeitos de recolha de informação *in loco*, com contacto direto com o “objeto” de estudo, contou-se também com o reconhecimento efetuado a algumas visitas a SMPC e a estruturas centrais de natureza semelhante que, pela sua essência, possibilitaram fundamentar a proposta de modelo de organização posteriormente apresentado.

## **2.4. Pesquisa e análise bibliográfica**

O processo de investigação consistiu também num conjunto de pesquisas bibliográficas cujas abordagens variavam entre investigações já realizadas, livros publicados e trabalhos disponíveis na internet. No que concerne às técnicas de pesquisa, recorreu-se a técnicas documentais. No que diz respeito às técnicas documentais (*Quivy, 2003: 201-205*), estas incidiram essencialmente na análise de diversa documentação publicada quer em suporte papel quer em suporte digital, que depois de identificada e sinalizada como pertinente foi utilizada como citações ou servindo de comparação entre estudos.

## **3. Seleção da Amostra**

No que respeita à seleção dos municípios alvo de estudo, aos quais cujos SMPC foram submetidos os questionários e posteriormente realizadas as entrevistas aos seus responsáveis, esta teve por base a definição de um número de classes de acordo com a composição das câmaras municipais, conforme expresso na *Lei n.º 169/99, de 18 de setembro*, posteriormente revogada pela *Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro*, que estabelece o quadro de competências, bem como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Em suma, os municípios foram categorizados em quatro classes (excluindo os municípios de Lisboa e Porto e das Regiões Autónomas), de acordo com o número de vereadores eleitos por número de eleitores. Assim categorizaram-se os municípios de acordo com as seguintes quatro classes:

- Municípios com 100 000 ou mais eleitores;
- Municípios com mais de 50 000 e menos de 100 000 eleitores;
- Municípios com mais de 10 000 e até 50 000 eleitores;
- Municípios com 10 000 ou menos eleitores.

Posteriormente foram descarregados do sítio da internet do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), informação relativa aos principais indicadores estatísticos dos

municípios, dos quais se destacam a densidade populacional, população residente, área territorial, entre outros, dados estes relativos ao período de referência do ano de 2010.

Posteriormente, utilizaram-se os dados da Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP), de 2011, retirada do sítio da internet do Instituto Geográfico Português (IGP), de modo a cruzar a informação geográfica com a informação estatística dos municípios.

Concluído este procedimento de recolha e cruzamento de informação, agruparam-se os municípios de Portugal Continental (278) em quatro classes, considerando o indicador população residente (número de habitantes), do INE, equivalente ao número de eleitores citados na *Lei n.º 169/99, de 18 de setembro*, posteriormente revogada pela *Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro*. Assim, obteve-se classificação que se encontra expressa sucintamente na tabela seguinte:

Classe	Nº Habitantes (mil hab.)	Nº Municípios
1	$M \geq 100.000$	23
2	$50.000 < M < 100.000$	34
3	$10.000 < M \leq 50.000$	125
4	$M \leq 10.000$	96
	Total	278

Tabela 1 - Categorização dos municípios em quatro classes, de acordo com o número de habitantes.

Determinada esta categorização, selecionaram-se, de forma aleatória e posteriormente baseada na disponibilidade manifestada na participação no estudo, dois municípios de cada classe, perfazendo um total de oito municípios estudados. Em virtude da metodologia adotada (questionário e entrevista) e tendo em conta a limitação temporal associada à realização do trabalho final de mestrado, a amostra total do estudo qualitativo foi restringida portanto a oito municípios. Sendo este estudo de carácter exploratório não se pretende alcançar uma representatividade estatística dos SMPC existentes em Portugal.

Na tabela seguinte apresentam-se os municípios, codificados por letras, devidamente enquadrados nas classes anteriormente definidas, assim como a identificação do distrito onde se inserem e os principais riscos existentes.

Classe	Município	Distrito	Principais Riscos
1	A	Lisboa	Acidentes industriais, acidentes rodoviários, ferroviários, fluviais e aéreos, erosão costeira, incêndios urbanos, sismos
	B	Leiria	Acidentes rodo e ferroviários, cheias e inundações, incêndios florestais, incêndios urbanos
2	C	Aveiro	Acidentes rodo e ferroviários, cheias e inundações, incêndios florestais
	D	Faro	Acidentes industriais, cheias e inundações, erosão costeira, incêndios urbanos, sismos
3	E	Guarda	Acidentes rodoviários, incêndios florestais, nevões
	F	Leiria	Acidentes industriais, acidentes rodoviários e fluviais, erosão costeira, incêndios urbanos
4	G	Santarém	Acidentes industriais, acidentes rodoviários, cheias e inundações
	H	Santarém	Cheias e inundações

Tabela 2 - Categorização e enquadramento dos municípios estudados.

Por outro lado, a ilustração seguinte evidencia com maior detalhe a distribuição geográfica dos municípios estudados.



Ilustração 4 - Distribuição geográfica dos municípios estudados.

#### **4. Os recursos humanos, materiais e financeiros**

A presente investigação decorreu durante um período de aproximadamente treze meses. Importa salientar que durante este período a afetação do discente ao projeto não foi total nem permanente, compreensível pela sua ocupação profissional. Neste sentido, a investigação decorreu de forma paralela e desenvolveu-se maioritariamente no período pós-laboral, salvo algumas atividades que exigiram pontualmente disponibilidades precisas, tais como a realização das entrevistas.

Os recursos materiais e técnicos utilizados durante período de investigação e conceção do projeto foram as ferramentas comumente utilizadas em trabalhos de ordem administrativa, nomeadamente um computador com acesso à internet, um programa de tratamento de dados estatísticos, nomeadamente o *Microsoft Office Excel 2007*, e um gravador de voz.

Em ordem financeira, além dos custos correntes da utilização de internet, serão contabilizar os custos referentes à aquisição de alguma bibliografia e despesas de deslocação para realização de entrevistas e visitas.

## PARTE III. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 1. Resultados

Neste capítulo apresentam-se os resultados decorrentes dos questionários submetidos aos SMPC. De forma a facilitar a apresentação da informação adiante exposta, optou-se por seguir uma estrutura de apresentação semelhante à ordem sequencial dos indicadores patentes no questionário, aos quais correspondem os subcapítulos posteriormente apresentados.

No Anexo 1 pode ser consultado o modelo de questionário utilizado na recolha de informação junto dos SMPC.

#### 1.1. Informação de carácter geral

Neste subcapítulo apresenta-se alguma informação sobre os municípios onde se inserem os SMPC estudados, sendo que os mesmos não são identificados por razões de confidencialidade dos dados.

Assim, os oito SMPC estudados inserem-se em seis distritos distintos, nomeadamente nos distritos de Aveiro, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa e Santarém. No que respeita à área geográfica abrangida pelos SMPC, estes inserem-se em municípios com áreas geográficas completamente distintas, desde municípios com aproximadamente setenta e seis (76) km<sup>2</sup> até municípios com aproximadamente setecentos (700) km<sup>2</sup>, conforme evidencia o seguinte gráfico:

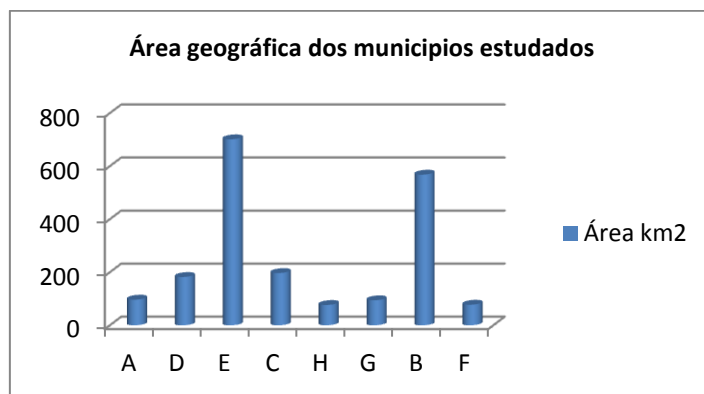


Gráfico 1 - Área geográfica dos municípios onde se inserem os SMPC estudados.

Por outro lado, o gráfico seguinte evidencia a amplitude do número de habitantes existentes no município com menor e maior número de habitantes, aproximadamente 5.000 e 205.000 habitantes, respetivamente.

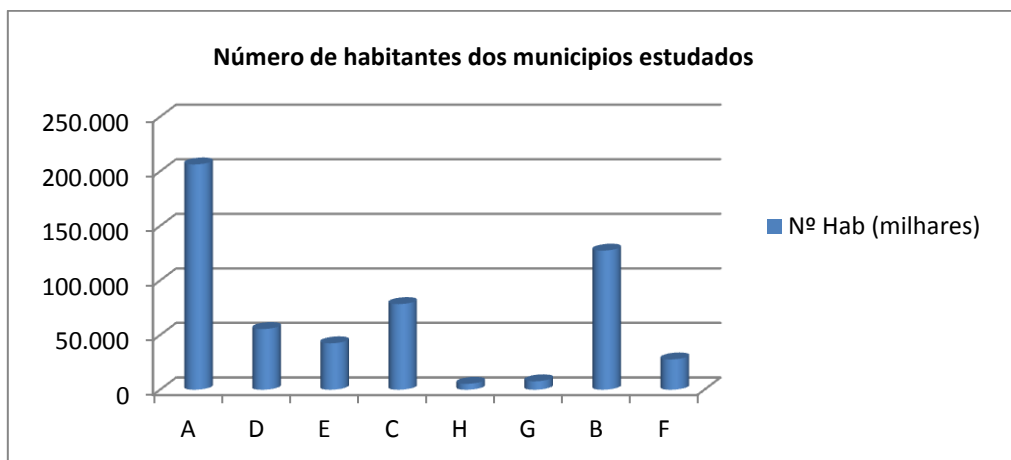


Gráfico 2 - Número de habitantes nos municípios onde se inserem os SMPC estudados.

## 1.2. Estruturas de execução, coordenação e comando

Neste subcapítulo apresentam-se os dados relacionados com as estruturas e órgãos de execução, coordenação e comando da proteção civil municipal.

Questionados os municípios se os mesmos criaram os SMPC, e se estes se encontravam a operar/ativos, a resposta foi unânime, sendo que os oito municípios responderam positivamente, conforme demonstra o gráfico seguinte:

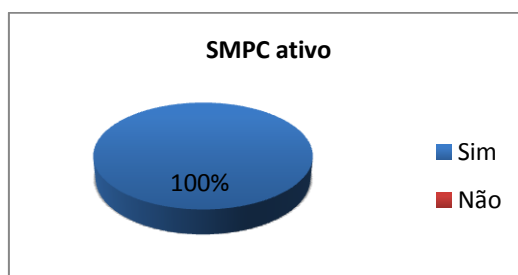


Gráfico 3 - Percentagem de SMPC criados e a operar.

Quanto à instituição da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC), todos os SMPC responderam igualmente de forma uniforme e positivamente, conforme evidencia o gráfico seguinte:

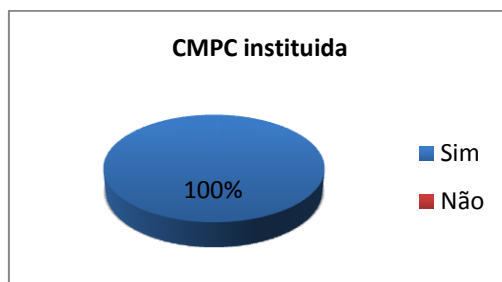


Gráfico 4 - Percentagem de CMPC instituídas.

No que respeita à nomeação do COM, apenas dois municípios não possuem o COM nomeado, o que representa 25 % do universo de estudo, conforme evidencia o gráfico seguinte:

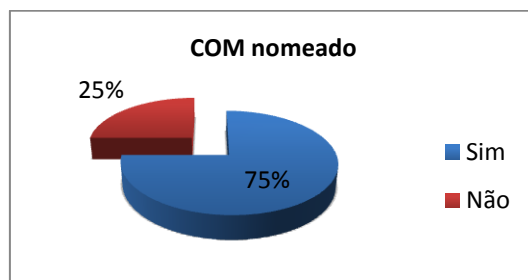


Gráfico 5 - Percentagem de COM nomeados.

Relativamente à existência de Regulamento da atividade da proteção civil (do SMPC, da CMPC, etc.), 75 % dos SMPC referiu a existência dos mesmos, isto é, apenas dois dos municípios estudados não possuem qualquer regulamento desta atividade.

Quando questionados sobre o orçamento anual, após definidos quatro escalões de valores, os SMPC apresentam orçamentos na seguinte ordem:

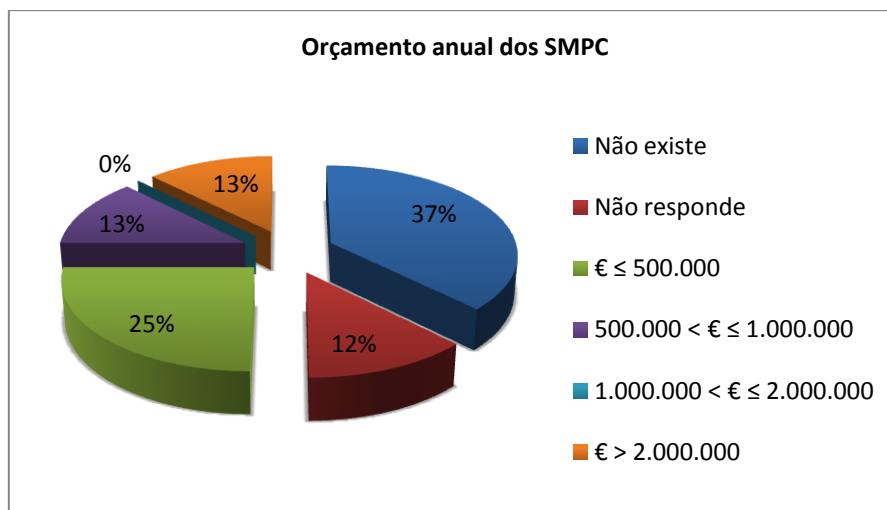


Gráfico 6 - Orçamento anual dos SMPC.

De outra forma, do universo em estudo, três SMPC (37 %) não possuem orçamento definido, um SMPC não forneceu informação sobre este indicador, dois SMPC (25 %) possuem um orçamento até 500.000 €, um SMPC possui um orçamento compreendido entre os 500.000 e 1.000.000 €, e um SMPC possui um orçamento superior a 2.000.000 €.

### 1.3. Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil

Neste subcapítulo apresentam-se os resultados de um conjunto de indicadores relativos à constituição, dependência orgânica, recursos humanos e instalações dos SMPC. Neste sentido, apresentam-se adiante as questões que foram colocadas aos SMPC, sendo elas:

1. Número de técnicos superiores afetos ao SMPC?
2. Qual ou quais a(s) áreas de formação dos técnicos superiores?
3. Número de assistentes técnicos afetos ao SMPC?
4. Número de assistentes operacionais afetos ao SMPC?
5. Número de gabinetes ou setores que compõem o SMPC? Qual ou quais?
6. O SMPC possui instalações próprias?
7. SMPC depende diretamente do presidente da Câmara? Se não, de quem depende?

Relativamente ao número de técnicos superiores afetos aos SMPC, estes apresentam-se da seguinte forma:

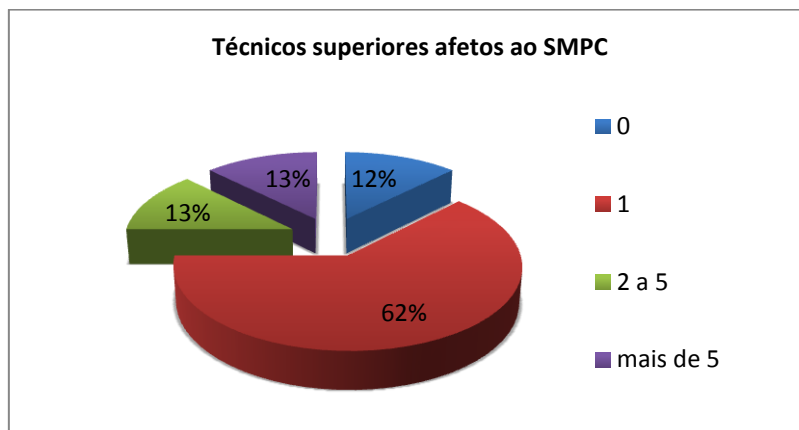


Gráfico 7 - Número de técnicos superiores afetos ao SMPC.

Do universo de estudo, um município não possui qualquer técnico superior afeto ao SMPC, cinco SMPC (62 %) possuem um técnico superior, um SMPC possui três técnicos superiores (escalão 2 a 5 representado no gráfico), e um SMPC possuiu mais de cinco (7) técnicos superiores.

Destes, do universo de oito SMPC estudados e dos quinze técnicos superiores que lhes estão afetos, são várias as áreas de formação destes recursos humanos. O gráfico seguinte expressa a relação da quantidade/áreas de formação dos técnicos superiores dos SMPC estudados.

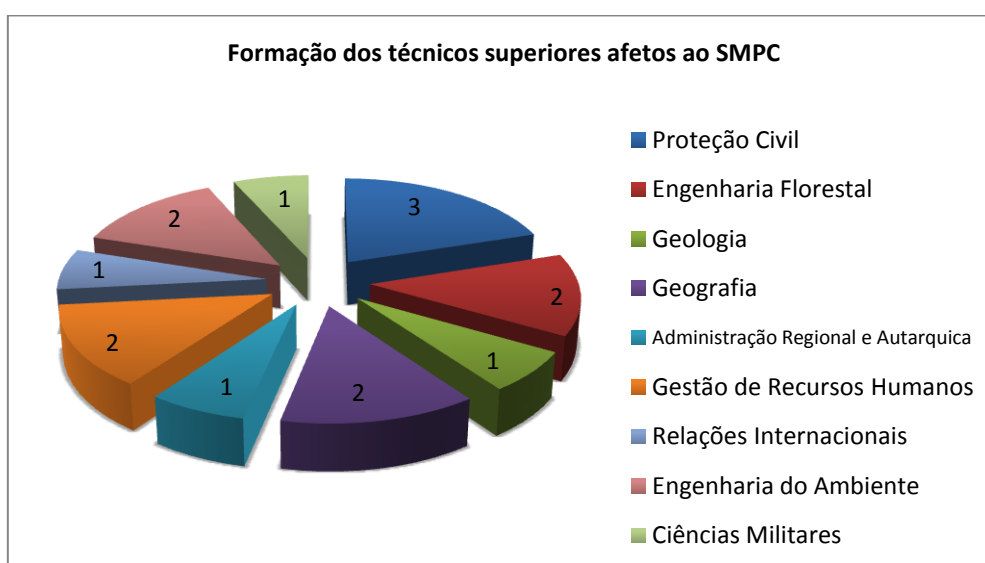


Gráfico 8 - Formação académica dos técnicos superiores afetos aos SMPC.

Dos quinze técnicos superiores, três são licenciados em Proteção Civil ou Engenharia da Proteção Civil, dois em Engenharia Florestal, dois em Geografia, dois em Gestão de Recursos Humanos, dois em Engenharia do Ambiente, um em Geologia, um em Administração Regional e Autárquica, um em Relações Internacionais e um em Ciências Militares.

Quanto ao número de assistentes técnicos<sup>1</sup> e assistentes operacionais<sup>2</sup> afetos aos SMPC, estes distribuem-se da seguinte forma:

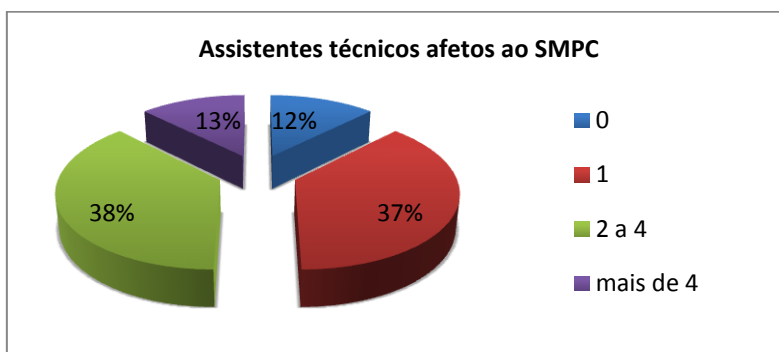


Gráfico 9 - Número de assistentes técnicos afetos aos SMPC.

Um SMPC (12 %) não possui qualquer assistente técnico, três SMPC (37 %), possuem um assistente técnico, três SMPC (38 %) possuem entre dois a quatro assistentes técnicos e um SMPC (13%) possui mais de quatro assistentes técnicos.

Relativamente aos assistentes operacionais, conforme evidencia o gráfico seguinte, 2 SMPC (25 %) não possuem qualquer assistente operacional, 1 SMPC (12 %) possui 1 assistente operacional, 2 SMPC (25 %) possuem entre 2 a 4 assistentes operacionais, 2 SMPC (25 %) possuem entre 5 a 8 assistentes operacionais, e 1 SMPC (13 %) possui mais de 8 assistentes operacionais.

---

<sup>1</sup> De acordo com a *Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro*, o assistente técnico desempenha funções de natureza executiva, de aplicação de métodos e processos nos vários domínios de atuação dos órgãos e serviços.

<sup>2</sup> De acordo com a *Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro*, o assistente operacional desempenha funções de natureza executiva, de caráter manual ou mecânico, assim como tarefas de apoio elementares, indispensáveis ao funcionamento dos órgãos e serviços, podendo comportar esforço físico.



Gráfico 10 - Número de assistentes operacionais afetos ao SMPC.

Quanto ao número de gabinetes, um SMPC (12 %) não possui qualquer gabinete, três SMPC (38 %) são compostos por dois gabinetes, dois SMPC (25 %) são compostos por três gabinetes e dois SMPC são compostos por mais de três gabinetes. O gráfico seguinte evidencia essa mesma distribuição.

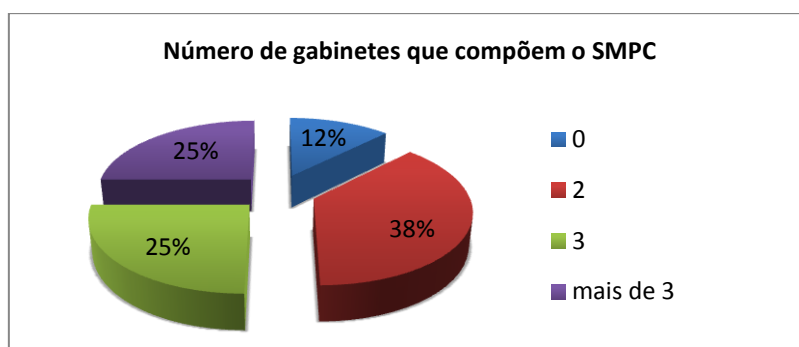


Gráfico 11 - Número de gabinetes que compõem o SMPC.

Quanto à designação dos gabinetes, setores ou áreas que compõem os SMPC, após efetuada uma análise da composição de cada estrutura, elenca-se adiante os referidos gabinetes, conforme expressam a tabela e gráfico seguintes:

Designação do Gabinete/ Setor/Área	Nº de SMPC com o respetivo gabinete
Gab Planeamento e Operações	3
Gab Técnico Florestal	4
Gab Apoio Administrativo, Técnico e/ou Logístico	4
Gab de Formação, Informação e Sensibilização	3

Setor/Área Operacional	2
Bombeiros Municipais	2
Gab Prevenção e Planeamento	2
CMOS (Centro Municipal de Operações de Socorro)	1

Tabela 3 - Gabinetes existentes nos SMPC.

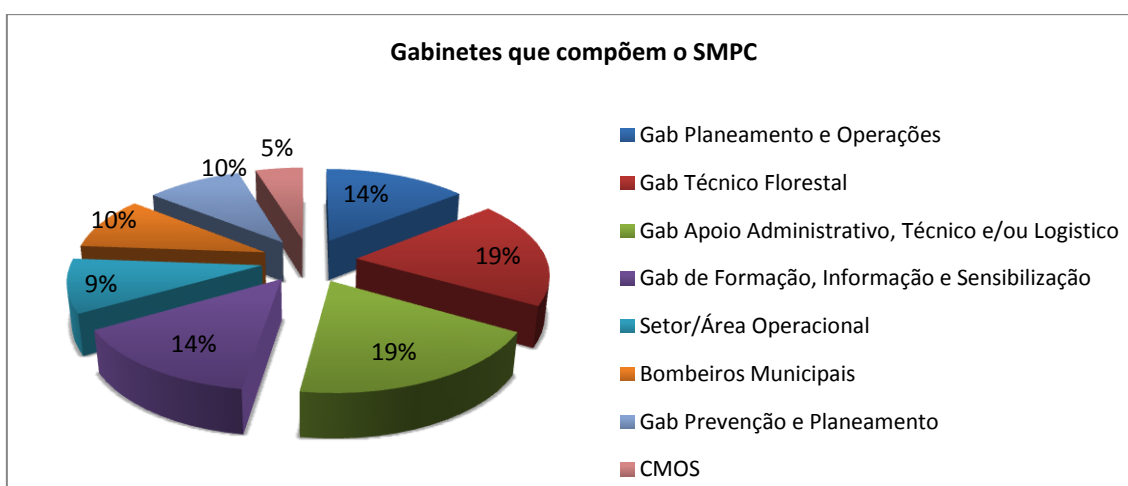


Gráfico 12 - Gabinetes existentes nos SMPC.

Conforme evidenciam a tabela e gráfico anteriores, existem gabinetes que são transversais a vários SMPC, pelo menos na sua designação, e outros que, não tendo exatamente a mesma denominação, são em tudo semelhantes. Neste sentido, do universo de gabinetes, setores ou áreas dos oito SMPC analisados, conclui-se o seguinte:

- O Gabinete de Planeamento e Operações existe em três dos oito SMPC estudados;
- O Gabinete de Técnico Florestal existe em quatro dos oito SMPC estudados;
- O Gabinete de Apoio Administrativo, Técnico e/ou Logístico existe em quatro dos oito SMPC estudados;
- O Gabinete de Formação, Informação e Sensibilização existe em três dos oito SMPC estudados;

- O gabinete, Setor ou Área Operacional, Bombeiros Municipais, e o Gabinete de Prevenção e Planeamento existem em dois dos SMPC estudados.

Relativamente às instalações dos SMPC, conforme evidencia o gráfico seguinte, cinco SMPC (62 %) possuem instalações próprias, nomeadamente instalações físicas distintas dos restantes serviços do município ou, quando integrados no mesmo edifício, são autónomas, ao invés de três SMPC (38 %) que se encontram fisicamente integrados nas instalações das respetivas câmaras municipais.

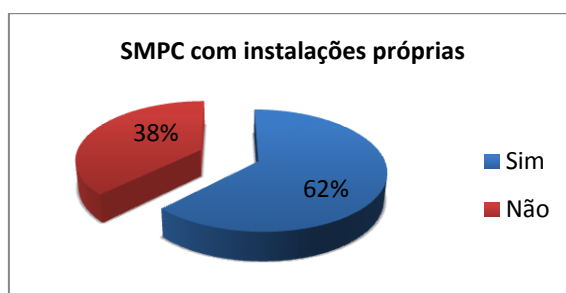


Gráfico 13 - Instalações dos SMPC.

No que respeita à dependência hierárquica, 50 % dos SMPC estudados encontram-se na dependência direta do presidente da Câmara, enquanto que os restantes 50 % encontram-se na dependência de outros. Deste universo (quatro SMPC), três encontram-se na dependência do vereador com competência delegada e um num chefe de divisão, conforme evidência o seguinte gráfico:

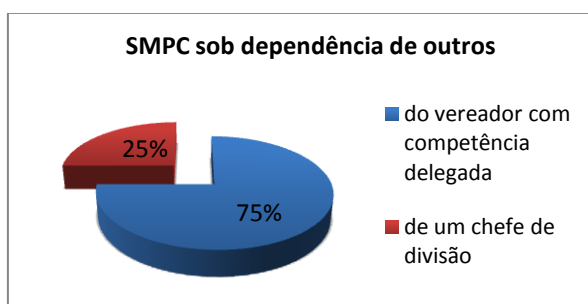


Gráfico 14 - Dependência hierárquica dos SMPC, quando não dependem diretamente do presidente da câmara.

Relativamente à coordenação do SMPC, os dados recolhidos nas entrevistas permitiram elaborar o seguinte gráfico que ilustra quais os responsáveis pela sua coordenação diária.

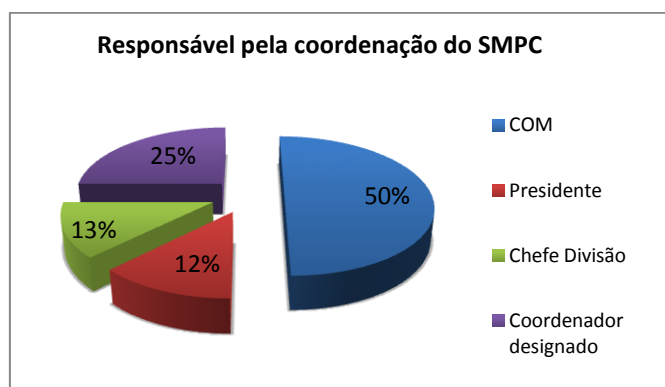


Gráfico 15 - Responsável pela coordenação do SMPC.

Assim, constata-se que 50 % dos SMPC (quatro) são coordenados pelo COM, um SMPC é coordenado diretamente pelo presidente da câmara, um SMPC pelo chefe de divisão e dois SMPC (25 %) são coordenados por um outro elemento designado, sendo neste último caso um técnico superior do SMPC que assume a função de coordenador.

#### 1.4. Competências no âmbito do Planeamento e Prevenção

Neste subcapítulo apresentam-se os resultados relativos ao grau de concordância dos SMPC referente às competências dos eixos de planeamento e prevenção que lhes estão atribuídas pela legislação do setor. Organizadas as competências de acordo com estes dois eixos, questionaram-se os SMPC sobre a concordância com a atribuição das seguintes competências:

1. Acompanhar a elaboração e atualizar o plano municipal de emergência e os planos especiais, quando estes existam.
2. Elaborar planos prévios de intervenção e outros planos (Planos de Emergência Externos, etc).
3. Preparar e propor a execução de exercícios e simulacros.
4. Inventariar e atualizar permanentemente os registos dos meios e dos recursos existentes no concelho, com interesse para o SMPC.

5. Realizar estudos técnicos com vista à identificação, análise e consequências dos riscos naturais, tecnológicos e sociais que possam afetar o município.
6. Promover a elaboração de cartografia de risco.
7. Planear o apoio logístico a prestar às vítimas e às forças de socorro.
8. Levantar, organizar e gerir os centros de alojamento.
9. Propor medidas de segurança face aos riscos inventariados.
10. Elaborar projetos de regulamentação de prevenção e segurança.
11. Estudar as questões de que vier a ser incumbido, propondo as soluções que considere mais adequadas.

Elencadas estas competências, foi posteriormente questionado se os SMPC desenvolviam outras competências neste âmbito e, se sim, quais.

O grau de concordância dos SMPC com as competências anteriormente elencadas foi praticamente unânime, uma vez que todos os SMPC concordaram com as competências de planeamento e prevenção que lhes estão atribuídas, excetuando a referida no ponto 8. “Levantar, organizar e gerir os centros de alojamento”, em que se registou a discórdia de dois SMPC, conforme evidencia o gráfico seguinte:



Gráfico 16 - Grau de concordância dos SMPC quanto à competência para levantar, organizar e gerir centros de alojamento.

Assim, 100 % dos SMPC estudados concorda com as competências de planeamento e prevenção que lhes estão atribuídas, exceto 25 % que não concorda que o levantamento, organização e gestão dos centros de alojamento seja uma competência dos SMPC.

Quando questionados sobre se desenvolviam outras competências neste âmbito, 25 % dos SMPC (dois) respondeu que sim, conforme evidencia o seguinte gráfico:



Gráfico 17 - Desenvolvimento de outras competências de planeamento e prevenção.

Questionados sobre que outras competências desenvolviam, constatou-se que estes SMPC tinham também sobre a sua alçada competências de áreas como a higiene e segurança no trabalho (HST); trânsito; e ambiente. Um SMPC referiu ainda participar no processo de planeamento de reabilitação pós desastre.

### **1.5. Competências no âmbito da Formação, Sensibilização e Informação**

Neste subcapítulo apresentam-se os resultados relativos ao grau de concordância dos SMPC com as competências relacionadas com a formação, sensibilização e informação. Selecionaram-se da legislação aquelas que se enquadram neste eixo e submeteram-se à opinião dos SMPC, nomeadamente se concordavam com as seguintes competências:

1. Realizar ações de formação para questões de segurança, preparando e organizando as populações face aos riscos e cenários previsíveis.
2. Promover e incentivar ações de divulgação/sensibilização sobre proteção civil junto dos munícipes com vista à adoção de medidas de autoproteção.
3. Fomentar o voluntariado em proteção civil.
4. Divulgar a missão e estrutura do SMPC.
5. Indicar, na iminência de acidentes graves ou catástrofes, as orientações, medidas preventivas e procedimentos a ter pela população para fazer face à situação.

Posteriormente questionaram-se se os SMPC desenvolviam outras competências neste âmbito e, se sim, quais.

O grau de concordância dos SMPC com as competências anteriormente elencadas foi unânime, uma vez que todos os inquiridos concordaram com as competências de formação, sensibilização e informação que lhes estão atribuídas. Relativamente a outras competências, conforme evidencia o gráfico seguinte, dos oito SMPC analisados, três (37%) referiram desenvolver outras atividades deste âmbito além das que estão expressas na legislação do setor.



Gráfico 18 - Desenvolvimento de outras competências de formação, sensibilização e informação.

Assim, os SMPC referiram desenvolver outras competências como conceber programas de formação e sensibilização; promover a realização de ações de formação conjunta com outros agentes de proteção civil (APC); e colaborar com os serviços de educação para promoção de uma cultura de segurança nas camadas mais jovens.

## 1.6. Competências de âmbito Operacional

Neste subcapítulo apresentam-se os resultados relativos ao grau de concordância dos SMPC quanto a um conjunto de competências de âmbito operacional, consideradas na legislação setorial, e de outras do mesmo âmbito que, não estando claramente expressas na legislação, são de caráter operacional e relevantes para a atividade da proteção civil. De referir que se consideram competências de âmbito operacional todas aquelas que extravasam a atividade meramente técnica desenvolvida pelos SMPC, e que são

operacionalizadas e concretizadas no terreno por este serviços ou, pelo menos, promovidas e coordenadas pelo SMPC.

Neste sentido, questionaram-se os SMPC se concordavam com as seguintes competências:

1. Implementar e gerir uma rede própria de radiocomunicações de emergência alternativa às atualmente existentes.

Quanto a esta competência, apenas um dos oito SMPC discorda, sendo que os restantes (sete) concordam que o SMPC deve providenciar a existência de uma rede radiocomunicações de emergência que possa servir de alternativa aos atuais sistemas implementados. O gráfico seguinte evidencia o grau de concordância dos SMPC com esta competência.



Gráfico 19 - Grau de concordância dos SMPC com a implementação e gestão de uma rede comunicações alternativa às existentes.

2. Assegurar o funcionamento de uma central de comunicações de emergência exclusiva do SMPC.

Neste ponto todos os SMPC são unânimes ao discordarem desta competência.

3. Assegurar o funcionamento de uma central de comunicações de emergência conjunta com os agentes de proteção civil municipais.
4. Apoiar técnica e operacionalmente as operações de proteção e socorro quando solicitados.

Nestes pontos todos os SMPC são unânimes ao concordarem com a atribuição destas competências.

5. Assegurar a realização de ações de limpeza de linhas de água.

Esta é uma competência que divide a opinião dos inquiridos, uma vez que metade dos SMPC concorda com a atribuição desta competência e outra metade discorda, conforme evidencia o gráfico seguinte:

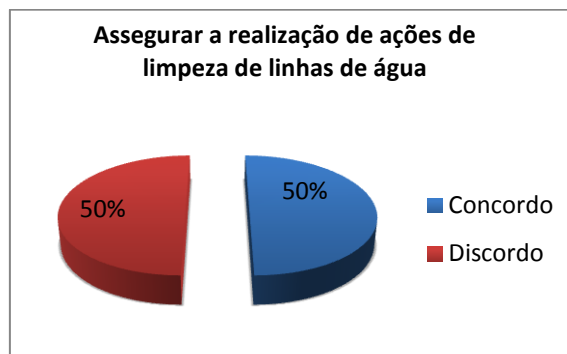


Gráfico 20 - Grau de concordância dos SMPC com a atribuição de competências para limpeza de linhas de água.

6. Assegurar a realização de ações de silvicultura preventiva.

Também aqui a opinião dos SMPC inquiridos é divergente: conforme demonstra o gráfico seguinte, 62 % dos SMPC (cinco) concorda com a atribuição desta competência, ao invés de 38 % (três), que discorda.



Gráfico 21 - Grau de concordância dos SMPC com a atribuição de competências para realização de ações de silvicultura preventiva.

7. Promover e realizar vistorias de segurança a infraestruturas e outros espaços que pelas suas características assim o justifiquem.

8. Sinalizar áreas de risco em espaços públicos.

Quanto às competências elencadas nos pontos 7 e 8, os SMPC inquiridos são unânimes, uma vez que todos concordam com a atribuição destas competências.

9. Efetuar limpeza das vias rodoviárias sob gestão do município.

Neste ponto as opiniões são uma vez mais divididas, conforme demonstra o gráfico seguinte:

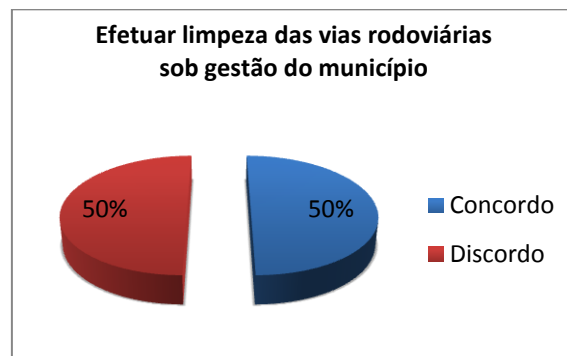


Gráfico 22 - Grau de concordância dos SMPC com a atribuição de competências para limpeza de vias rodoviárias.

Posteriormente questionaram-se se os SMPC desenvolviam outras competências de âmbito operacional e, se sim, quais. Os SMPC foram unânimes ao afirmarem não desenvolver outras competências operacionais além das anteriormente citadas

### **1.7. Outras competências**

Neste subcapítulo apresentam-se os resultados relativos ao grau de concordância dos SMPC quanto a um conjunto de outras competências expressas na legislação do setor, competências essas consideradas pelo autor de âmbito variado, maioritariamente de ordem administrativa, e daí tê-las incluído num subcapítulo específico para um conjunto de competências genéricas, que adiante se apresentam:

1. Assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de proteção civil.
2. Centralizar, tratar e divulgar toda a informação recebida relativa à proteção civil municipal.
3. Assegurar a funcionalidade e a eficácia da estrutura do SMPC.
4. Manter informação atualizada sobre acidentes graves e catástrofes ocorridas no município.
5. Assegurar a pesquisa, análise, seleção e difusão da documentação com importância para a proteção civil.
6. 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.
7. Dar seguimento a outros procedimentos, por determinação do presidente da câmara ou do vereador com competências delegadas.
8. No âmbito florestal, as competências do SMPC podem ser exercidas pelo gabinete técnico florestal (GTF).

Analisando o grau de concordância dos SMPC inquiridos sobre estas competências, as respostas foram unânimes, sendo que todos os inquiridos concordam com a atribuição das competências anteriormente citadas. Quando questionados se os SMPC desenvolviam outras competências, foi referido unanimemente que não.

### **1.8. Outras questões**

Considerando que todas as competências expressas na legislação setorial foram devidamente expostas e colocadas à apreciação dos SMPC, conforme apresentado nos subcapítulos anteriores, foram posteriormente produzidas um conjunto de questões de natureza diversa com vista à compreensão de determinadas perceções que não decorrem diretamente da concordância, ou não, com determinada competência, mas sim questões de natureza sistémica, organizativa. Neste sentido, identificam-se adiante as questões

colocadas aos SMPC, bem como a identificação das respostas às mesmas, designadamente:

1. Considera que o papel dos SMPC se encontra bem clarificado na atual legislação (órgão de execução, coordenação, agente de proteção civil, entidade de apoio, ou outro)?

Conforme evidencia o gráfico seguinte, 88 % dos SMPC (sete) considera que o papel dos SMPC não se encontra bem clarificado na legislação, ao invés de 12 % (um) que considera que o papel destas estruturas está devidamente clarificado.

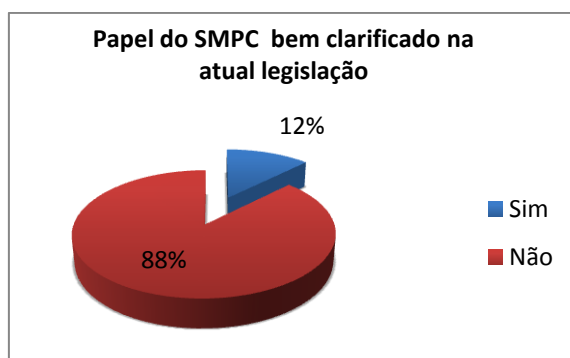


Gráfico 23 - Grau de concordância dos SMPC com a clarificação do papel destas estruturas na legislação.

2. Considera que os SMPC devem ter uma missão exclusivamente técnica e de apoio (técnico) às operações de emergência?

A resposta a esta questão foi unânime, sendo que 100 % da amostra considera que a missão dos SMPC não deve ser exclusivamente técnica.

3. Considera que os SMPC devem possuir um papel de execução da política de proteção civil e de apoio técnico e operacional às operações de proteção e socorro?

Também aqui a resposta a esta questão foi unânime, no entanto ao contrário da questão anterior, os SMPC inquiridos consideram que os SMPC devem possuir missões de apoio técnico e operacional, e que este deve ser a estrutura municipal responsável pela execução da política de proteção civil.

4. Considera que a difusão de informação pública, avisos e comunicados, deve ser uma competência dos SMPC e não das Comissões Municipais de Proteção Civil?

Neste ponto os SMPC também são unânimes ao afirmarem que a difusão de informação pública, avisos e comunicados, deve ser uma competência dos SMPC.

5. Considera que o COM deve incluir nas suas competências a coordenação do SMPC?

No que respeita a esta questão, conforme evidencia o gráfico seguinte, 62 % dos SMPC (cinco) considera que o COM deve incluir nas suas competências a coordenação do SMPC.

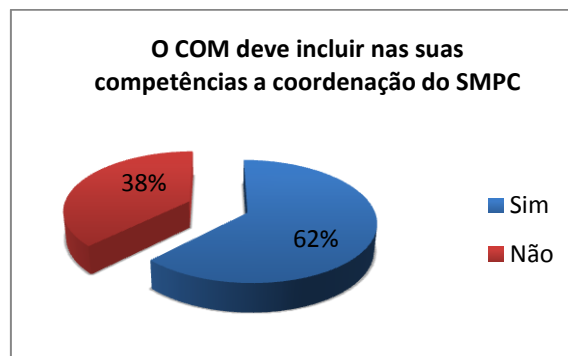


Gráfico 24 - Grau de concordância dos SMPC com a assunção da coordenação desta estrutura por parte do COM.

6. Concorda com a figura de COM tal como está definida na legislação?

Conforme evidencia o gráfico seguinte, 88 % dos SMPC (sete) inquiridos não concorda com a forma como a figura do COM está definida na legislação.

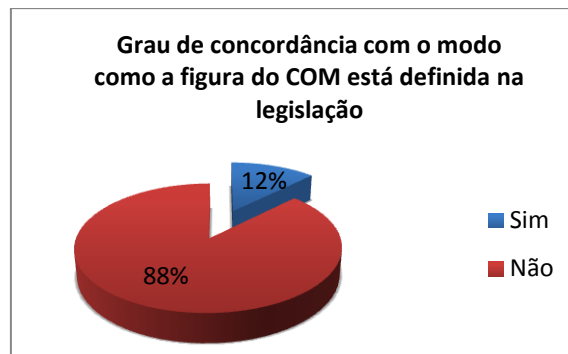


Gráfico 25 - Grau de concordância dos SMPC com o modo como a figura do COM está definida na legislação.

7. Considera que, a existirem, os GTF devem estar inseridos organicamente no SMPC?

Relativamente a esta questão todos os SMPC são unânimes ao consideraram que os GTF, caso existam, devem estar organicamente inseridos no SMPC.

8. Considera que a comunicação entre a ANPC/Comando Distrital de Operações de Socorro (CDOS) e os SMPC está bem estruturada?

Importa referir neste ponto que entende-se por comunicação todo o tipo de comunicação formal estabelecido entre as duas organizações, através da qual são transmitidas informações, instruções, medidas, concertadas posições, etc., por diferentes veículos, seja de forma presencial através da realização de reuniões, *briefings*, seja através dos recursos digitais (p.e. e-mail, telefone, rádio, programas em rede, etc.) ou analógicos (p.e. ofícios).

Quanto a esta questão as opiniões dividem-se, sendo que 50 % (quatro) consideram que a comunicação entre ANPC/CDOS está bem estruturada, enquanto os outros 50 % considera que não.



Gráfico 26 - Grau de concordância dos SMPC com a qualidade da comunicação estabelecida com a ANPC/CDOS.

Por fim, foi solicitado aos SMPC que apresentassem, caso pretendessem, sugestões ou outras considerações pertinentes para o presente estudo, não tendo sido apresentado quaisquer observações neste ponto.

## **2. Discussão dos resultados**

Neste capítulo efetua-se uma análise crítica das respostas decorrentes dos questionários submetidos aos SMPC, cujos resultados se apresentaram anteriormente.

Por forma a facilitar a interpretação da discussão dos resultados, optou-se por seguir a mesma estrutura de apresentação da informação adotada no capítulo anterior, a qual corresponde também à mesma ordem sequencial dos indicadores patentes no questionário submetido aos SMPC.

### **2.1. Informação de carácter geral**

Relativamente a este ponto cumpre referir que os indicadores aqui analisados, designadamente a área geográfica e o número de habitantes do município, são fatores que, na maioria dos casos, determinam a dimensão e complexidade das estruturas do SMPC e do volume da atividade municipal de proteção civil. Estes dados serão objeto de análise comparativa nos subcapítulos seguintes, nomeadamente no que respeita ao orçamento do SMPC (2.2), e quantidade de técnicos afetos e número de gabinetes do SMPC (2.3).

### **2.2. Estruturas de execução, coordenação e comando**

Da amostra estudada, constata-se que todos os SMPC estão ativos e com as respetivas CMPC instituídas.

No que respeita ao COM, 25 % dos municípios (dois) não possui COM nomeado. Se num dos municípios não foi apontada qualquer razão para a sua não nomeação, referindo tratar-se apenas de uma questão política, noutra município foram apresentadas duas razões: a primeira reveste-se do facto de no município apenas existir uma corporação de bombeiros voluntários e, como tal, não considerarem necessário a existência de mais uma figura no sistema municipal. Por outro lado, entendem também que a figura do COM não está bem estabelecida na legislação e que tal figura poderia ser substituída por uma figura com responsabilidades de coordenação operacional, e não

de comando. Por inerência, o COM ou o coordenador do SMPC deveriam ser, no ponto de vista deste município, a mesma pessoa.

Apesar da nomeação do COM se tratar de uma obrigação decorrente da *Lei nº 65/2007, de 12 de novembro*, consta-se que existem ainda alguns municípios que, por diversas razões, resistem à sua nomeação. Independentemente de serem ou não consideradas necessárias proceder a eventuais alterações funcionais à figura do COM, deveria ser equacionado a existência de sanções para os municípios que estão em incumprimento com esta condição.

Relativamente ao orçamento anual dos SMPC, constata-se que existem SMPC que não possuem um orçamento estipulado para a sua atividade, nomeadamente três dos oito SMPC estudados (37 %), conforme demonstrado anteriormente. Segundo os responsáveis pela gestão destes serviços, tal deve-se ao facto da despesa ser determinada pelos custos correntes do SMPC difíceis de determinar, designadamente os custos com eletricidade, água, consumíveis, etc., e pelos custos correntes dos técnicos afetos ao serviço. De um modo geral, os mesmos responsáveis revelam ainda que o SMPC não possui uma rubrica designada, não considerando necessário, tendo em conta as atividades do serviço, prever investimentos e que, pontualmente, quando tal é necessário, procedem à transferência de verbas de outras rubricas para cobrir atividades extraordinárias decorrentes da atividade do serviço.

Independentemente da dimensão da atividade dos SMPC, estes dados sugerem que existe falta de planeamento e cumprimento da atividade do SMPC e carência na sua gestão e, por outro, revela pouco investimento no setor da proteção civil no município. Certo de que existirão muitas atividades que são realizadas com um custo reduzido, importa no entanto quantificar esses mesmos custos e potenciar novas atividades, prevendo novos investimentos, no caso dos municípios em que a sua atividade é ainda precária.

Excluindo naturalmente os municípios que não forneceram informação ou que não possuem um orçamento anual designado, constata-se que os municípios que possuem maior número de habitantes são aqueles cujos SMPC comportam também um maior orçamento, conforme evidencia o gráfico seguinte:

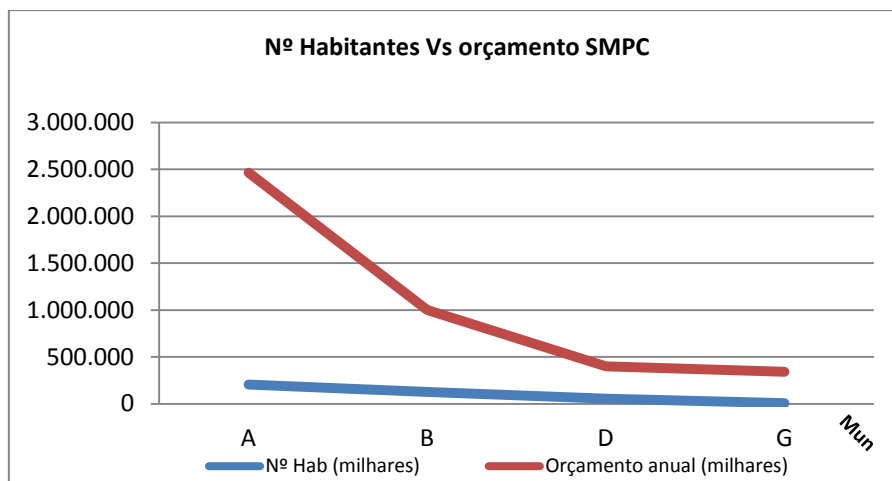


Gráfico 27 - Número de habitantes Vs orçamento do SMPC.

### 2.3. Organização do Serviço Municipal de Proteção Civil

Considerando que a disposição dos municípios de “A” a “H” reflete a maior e menor quantidade de habitantes nesse município, respetivamente, e que nesse intervalo a quantidade de habitantes decresce de forma linear, apresenta-se no gráfico seguinte a quantidade de técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais afetos aos SMPC comparativamente ao número de habitantes do respetivo município.

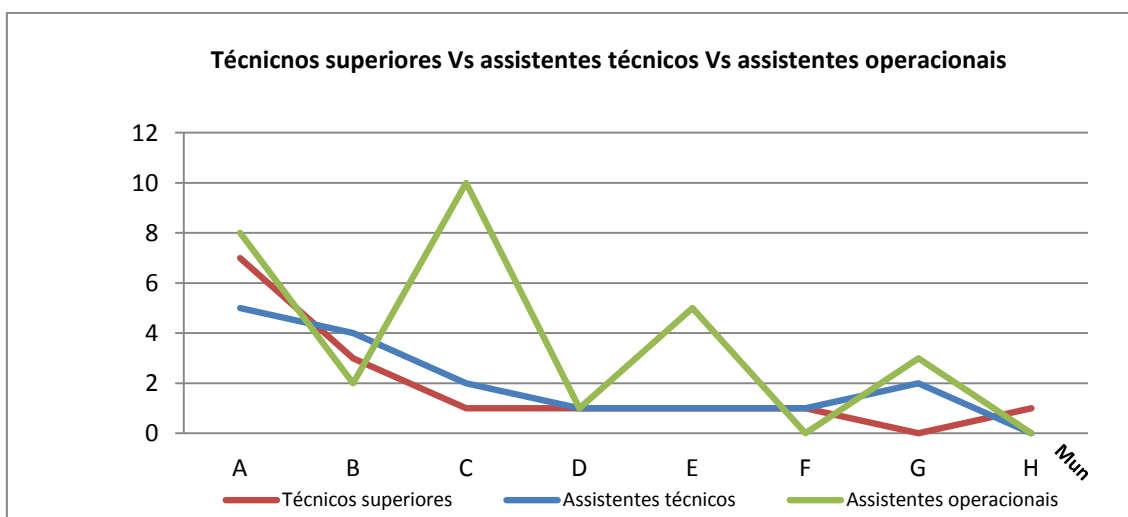


Gráfico 28 - Número de técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais afetos aos SMPC.

Conforme evidencia o gráfico anterior, consta-se que, em regra, os municípios que possuem maior população são aqueles que possuem também afetos maior número de técnicos, nomeadamente técnicos superiores e assistentes técnicos. Por outro lado, a

distribuição dos assistentes operacionais não é uniforme, nem pode ser associada à maior ou menor quantidade de população existente no município, uma vez que a sua distribuição apresenta um padrão irregular. Contudo, constata-se que os municípios que apresentam maior número de assistentes operacionais são aqueles que possuem centrais de comunicações a funcionar vinte e quatro horas por dia e, em alguns casos, equipas/brigadas permanentes de pessoal operacional.

No que respeita à designação e quantidade dos gabinetes, conforme apresentado no capítulo anterior, constatou-se alguma homogeneidade na designação dos gabinetes existentes nestas estruturas. Os gabinetes que existem em maior número de SMPC são os gabinetes de planeamento e operações, os GTF, os gabinetes de apoio administrativo e os gabinetes de formação/informação/sensibilização. Da amostra, consta-se que os SMPC que possuem maior número de gabinetes são aqueles cujos municípios possuem corporações de bombeiros municipais e que organicamente se encontram integrados no SMPC, o qual é equiparado a divisão ou departamento no regulamento orgânico dos serviços municipais. Os restantes SMPC possuem dois ou três gabinetes sendo que nestes casos o GTF, quando existe, está organicamente inserido no SMPC, exceto no município “H”, cujo GTF está organicamente inserido na área do ambiente, e o SMPC não possui nenhum gabinete designado.

Relativamente às instalações, verificou-se que cinco dos oito SMPC estudados (62 %) possuem instalações próprias. De acordo com informação suplementar das entrevistas, os inquiridos reconhecem as seguintes vantagens:

- Possibilidade de estacionamento de viaturas;
- Existência de espaço para as várias atividades inerentes ao SMPC;
- Atribuição de meios e recursos próprios;
- Acesso permanente às instalações;
- Autonomia horária e funcional em relação aos restantes serviços da autarquia, o que possibilita o funcionamento do SMPC vinte e quatro horas por dia;
- Concentração de todos os serviços de proteção civil na mesma infraestrutura física;
- Autonomia e representatividade face aos pares e restantes agentes de proteção civil.

Como desvantagem da existência de instalações independentes ou autónomas, os responsáveis pelos SMPC referem que existe maior distanciamento dos restantes serviços, o que por vezes pode dificultar a comunicação e trabalhos de cooperação com as restantes áreas do município, assim como a existência de um maior distanciamento do decisor político.

No que respeita à dependência do SMPC, conforme demonstrado anteriormente, 50 % dos SMPC (quatro) encontram-se na dependência do presidente da câmara municipal, que de acordo com os dados recolhidos nas entrevistas, apresenta as seguintes vantagens:

- Maior celeridade de resposta que é fundamental para a tomada de decisão;
- Possibilidade de relação de despacho mais direta;
- É o pleno decisor das matérias internas do SMPC, ultrapassando desta forma alguns patamares de decisão caso o SMPC não estivesse na sua dependência;
- Maior autoridade e aceitação das decisões do presidente por parte dos restantes serviços da autarquia e entidades externas.

Como desvantagens, os responsáveis pelos SMPC referem que no dia-a-dia possa existir menor disponibilidade devido à agenda política preenchida típica de um presidente de câmara.

Assim, se por um lado se constata que decorrente das entrevistas realizadas são reconhecidas mais vantagens do que desvantagens num SMPC dependente do presidente da câmara, por outro lado importa analisar quem assegura a coordenação dos SMPC. Conforme apresentado anteriormente, o COM é na maioria dos casos (50 %) o responsável pela coordenação do SMPC.

A principal ilação que daqui se retira é que o COM é a principal opção dos municípios para assumir a coordenação do SMPC, embora essa competência não lhe seja atribuída por *Lei*.

Neste sentido, conforme referido anteriormente e partilhando da opinião de um município, considera-se que por inerência, o COM ou o coordenador do SMPC

deveriam ser a mesma pessoa, que tivesse a incumbência, entre outras, de coordenar o SMPC. As razões que levam a esta asserção encontram-se expostas e detalhadas na análise às questões 5. e 6., no subcapítulo “2.8. Outras questões”, do presente capítulo, onde se procede a uma análise detalhada e se tece um conjunto de considerações à figura do COM.

#### **2.4. Competências no âmbito do Planeamento e Prevenção**

Conforme exposto no capítulo anterior, à exceção do levantamento, organização e gestão de centros de alojamento, todos os inquiridos concordam com as restantes competências elencadas neste âmbito. Questionados sobre o motivo que os leva a discordar desta competência, de acordo com a informação suplementar das entrevistas, os inquiridos denotam que o SMPC não pode ser uma estrutura que desenvolva as suas ações em todas as áreas de intervenção, pelo que esta deveria ser uma competência, principalmente, dos serviços sociais da câmara municipal, limitando-se o papel do SMPC à coordenação e apoio das funções que outros estão mais habilitados a executar.

Por outro lado, verificou-se que dois SMPC (25 %) desenvolvem outras competências de planeamento e prevenção, nomeadamente das áreas da HST; trânsito; e ambiente. A assunção destas competências por parte do SMPC deve-se ao facto de, por um lado, não existirem no município unidades orgânicas específicas relativas a estas áreas e, por outro, de se pretender agregar no mesmo serviço (SMPC) todas as competências de planeamento e prevenção inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe.

Quanto a esta condição, sendo estas áreas de forte componente técnica, considera-se que esta posição deve ser analisada de forma particular, caso a caso, em função da realidade de cada município. No entanto, considerando que a área da HST contempla um conjunto de competências muito semelhantes às atribuídas por *Lei* aos SMPC, como por exemplo as relacionadas com a segurança contra incêndios em edifícios (SCIE), entende-se que esta deve desenvolver algumas competências do SMPC, conforme sucede com os GTF, ou o SMPC assumir as suas competências e incluir a integração desses serviços (e técnicos) na sua orgânica.

Não menos importante, um SMPC referiu ainda participar no processo de planeamento de reabilitação pós desastre. No subcapítulo 2.9 tece-se uma análise mais detalhada sobre o papel dos SMPC nesta fase do ciclo dos desastres.

## **2.5. Competências no âmbito da Formação, Sensibilização e Informação**

Quanto às competências desta natureza, os SMPC são unânimes ao concordarem com as mesmas, o que revela a sua aceitação. Por outro lado, três SMPC (37 %) referem desenvolver outras competências para além das consideradas no questionário, nomeadamente conceber programas de formação e sensibilização; promover a realização de ações de formação conjunta com outros APC; colaborar com os serviços de educação para promoção de uma cultura de segurança nas camadas mais jovens.

No que se refere às “ações de formação conjunta com outros APC” esta competência, além de ser matéria de formação, insere-se também nas competências de planeamento, as quais contemplam a preparação e execução de exercícios e simulacros, que por sua vez envolvem no mesmo fim a formação, o treino, o exercício com outras entidades, entre as quais os APC.

Quanto às restantes “competências” elencadas pelos SMPC considera-se que são, pela sua designação, atividades concretas decorrentes de um conjunto de competências atribuídas ao SMPC, e que apenas espelham de um modo mais claro e preciso a forma como algumas delas são ou devem ser executadas dentro da própria organização, não sendo portanto um acréscimo de competências desta natureza às já atribuídas.

## **2.6. Competências de âmbito Operacional**

Neste subcapítulo são várias as competências que carecem de uma análise particular, pelo que, a exemplo do capítulo anterior, elencam-se adiante as competências em análise neste ponto, seguidas da devida crítica.

1. Implementar e gerir uma rede própria de radiocomunicações de emergência alternativa às atualmente existentes.

Conforme apresentado no capítulo anterior, apenas um SMPC discorda da atribuição desta competência. Questionado sobre esta posição, de acordo com informação suplementar das entrevistas, o inquirido refere que idealmente todos os SMPC deveriam integrar a rede SIRESP – Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal, e que a promoção de sistemas de radiocomunicações alternativos deveria ser uma responsabilidade da ANPC. Mais, refere ainda que o SMPC pelo qual é responsável não possui, por diversas razões, qualquer sistema de radiocomunicações, e defende que muitos SMPC a nível nacional se encontram na mesma situação. Considerando esta realidade, assume que a preocupação dos SMPC deveria passar pela integração numa Rede SIRESP completamente funcional e não em desenvolver sistemas paralelos e alternativos.

Face à existência da rede SIRESP, uma possibilidade de resolução para esta questão poderia passar por esta rede ser alargada também aos SMPC, tal como sucede a um conjunto de entidades com atividade na área da segurança, proteção e socorro, e não a custo dos municípios (como atualmente sucede), mas pela tutela que detém a proteção civil, neste caso o Ministério da Administração Interna. Deste modo, dotar-se-iam os SMPC de meios de comunicação integrados com os restantes agentes de proteção civil e demais entidades que utilizam esta rede. Afinal de contas, de acordo com a SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A. [SIRESP] (2012) “*O SIRESP é um sistema único, baseado numa só infraestrutura, nacional, partilhado, que assegura a satisfação das necessidades de comunicações das forças e serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre aquelas forças e serviços e, em caso de emergência, permite a centralização do comando e da coordenação*”, pelo que, dado o enquadramento e relevância atribuída aos SMPC, considerados como o pilar do sistema nacional de proteção civil (ANPC, 2009) (Ribeiro, 2009) (Martins, 2010) (F.L. d’Ávila, 2012), deveriam estes também ser dotados pela tutela deste sistema de comunicações.

Esta posição leva a que cada SMPC que se pretenda dotar de um sistema de comunicações opte por implementar um qualquer sistema de natureza semelhante, com recurso a maior ou menor tecnologia, mas que tenda a dar resposta às necessidades próprias do SMPC e da própria organização onde se insere (câmara municipal), e, no

limite, a necessidades pontuais que promova a comunicação entre alguns agentes de proteção civil e entidades de apoio existentes no município, sujeitando-se à boa vontade destes para aceitação deste sistema de comunicações. Esta lacuna que se reconhece no sistema de proteção civil conduz simultaneamente a uma ausência e a uma diversificação de sistemas de comunicações, dificultando a intercomunicação e a interoperabilidade entre entidades, tanto desejável.

Uma vez dotados destes sistemas, e apenas nos casos em que a rede SIRESP não se estenda aos restantes serviços do município, os SMPC deveriam dotar-se de um sistema de comunicações alternativo ao existente, e intraorganizacional. Deste modo, os SMPC deveriam providenciar alternativas de comunicação no caso da rede SIRESP ficar inoperacional ou nos casos em que se pretende estender internamente a rede de comunicações a outros serviços da câmara municipal tidos como fundamentais para a prossecução da atividade municipal da proteção civil (p.e. serviços de obras, trânsito, saneamento, polícia municipal, etc.). Não só é importante comunicar com os APC e outras entidades externas, mas também assegurar uma comunicação eficaz dentro da própria estrutura municipal que, segundo Sousa e Silva (2009), é no patamar municipal que podem e devem ser resolucionadas 90 a 95 % das ocorrências.

Desejavelmente, este sistema de comunicações do SMPC poderia estender-se também, apenas em casos pontuais, aos representantes das entidades com assento na CMPC, por exemplo, através da existência de uma reserva de rádios passível de distribuição a esses representantes aquando de eventuais falhas do sistema de comunicações convencional.

Neste sentido, a avaliar pelos objetivos para os quais foi concebida e pelas funcionalidades técnicas que possibilita, o alargamento da rede SIRESP aos SMPC é uma mais valia, não só para estas estruturas municipais assim como para todo o sistema de proteção civil.

2. Assegurar o funcionamento de uma central de comunicações de emergência exclusiva do SMPC.
3. Assegurar o funcionamento de uma central de comunicações de emergência conjunta com os agentes de proteção civil municipais.

As respostas a estas duas questões são unânimes: na primeira verifica-se que todos os SMPC discordam e na segunda há uma consonância em que todos os SMPC concordam

com esta competência. Ora, analisando estas duas questões de forma integrada, os dados sugerem que os SMPC consideram que deve existir localmente ao nível municipal ou supramunicipal, centrais de emergência conjuntas compostas ou integradas por elementos dos vários agentes de proteção civil e, eventualmente, de outras entidades de apoio cuja atividade tenha expressão na área territorial em causa. Constatam também que esta não deve ser uma competência exclusiva do SMPC, mas sim uma competência partilhada com outras entidades que possuem equipas de intervenção operacionais, tais como os bombeiros, forças de seguranças, polícias municipais, os serviços municipalizados de água e saneamento, as entidades gestoras de infraestruturas de distribuição de energia, entre outros. A informação complementar recolhida nas entrevistas destaca que o envolvimento de outras entidades na constituição de uma central desta natureza pode ser um processo complexo e limitativo, em ordem a várias razões (tutela, natureza dos serviço, área geográfica abrangida, etc.), sendo no entanto um modelo que deveria ser equacionado pelas várias tutelas dos ministérios que possuem entidades com responsabilidade na resposta à emergência. Este modelo permitiria não só a melhoria da resposta e coordenação operacional, mas também a gestão e racionalização dos vários recursos, facto que atualmente é alvo diário de debate em função das restrições socioeconómicas que o país, de modo geral, atravessa.

Deste modo, na opinião do autor, ao SMPC caberia a competência para a promoção e coordenação destas centrais, nas quais pudessem ser centralizadas todas as chamadas de emergência e coordenadas, numa primeira instância, todas as ocorrências de um determinado nível, libertando os CDOS para outro tipo de atividades, e acionando-os apenas quando a capacidade de resposta ao nível municipal fosse esgotada, cumprindo também desta forma o princípio da subsidiariedade consagrado na *Lei n.º 27/2006, de 3 de julho*.

Naturalmente que a constituição destas centrais não pode ser um modelo fechado a aplicar em cada município. Considera-se fundamental promover a melhoria da resposta e coordenação operacional, assim como racionalizar e potenciar cada vez mais os recursos existentes, algo que pode ser alcançado com este tipo de organização. Porém, considera-se que se nuns casos estas centrais de emergência seriam perfeitamente enquadradas nuns municípios, noutros, dadas as suas características (área geográfica, número de corpos de bombeiros, população, e, obviamente, os riscos existentes) a constituição destas centrais ao nível municipal não teria expressão e apenas levaria a

uma sobrecarga dos custos. Nestes casos, sugere-se a definição de um conjunto de indicadores que levem à constituição de centrais de emergência supra municipais, ultrapassando desta forma as limitações atrás mencionadas.

4. Apoiar técnica e operacionalmente as operações de proteção e socorro quando solicitados.

A análise a esta competência encontra-se detalhada no subcapítulo 2.8, pontos 2. e 3.

5. Assegurar a realização de ações de limpeza de linhas de água.
6. Assegurar a realização de ações de silvicultura preventiva.

A concordância com estas duas competências, assim como da elencada no ponto “9. Efetuar limpeza das vias rodoviárias sob gestão do município” do presente subcapítulo, não estão diretamente consagradas na legislação e todas elas geram alguma divisão entre os SMPC, conforme demonstrado no capítulo anterior. De um modo geral, a concordância ou não com a afetação destas competências ao SMPC está diretamente relacionada com a organização orgânica do município. No caso dos municípios que têm serviços de ambiente, serviços urbanos, vias ou trânsito independentes do SMPC, defendem que estas competências devem ser uma atribuição desses mesmos serviços, devendo caber ao SMPC apenas o papel de alerta e promoção da execução desses trabalhos. Por outro lado, no caso dos trabalhos de silvicultura preventiva, a aceitação desta competência gera menos discórdia uma vez que facilmente atribuem esta competência ao GTF, e a integração deste gabinete na estrutura do SMPC.

No caso em que os serviços de vias, de trânsito ou similares não estão organicamente incluídos no SMPC, assim como nos casos em que os SMPC não possuem equipas de intervenção operacional, os responsáveis pelos SMPC defendem que esta deve ser uma competência dos serviços do município que possuem a área do trânsito ou vias. No entanto, dependendo da realidade local de cada município esta pode ser uma competência protocolada com associações de bombeiros ou outras entidades privadas. No ponto de vista do autor, as competências elencadas em 5. e 6. devem claramente ser uma atribuição do SMPC, uma vez que estas possuem, independentemente do município em causa, um peso importante na prevenção dos acidentes graves e

catástrofes. O que se pode considerar é a expressão que cada risco inerente a estas competências possui no território municipal, bem como a forma como estas competências são desenvolvidas. No entanto, do ponto de vista do autor não se pode dissociar estas competências do SMPC, sob pena de agravar a prevenção de ocorrências relacionadas com episódios de cheias, inundações e incêndios florestais ou incultos, estes que, por coincidência ou não, são os principais riscos e que mais frequentemente se manifestam pelo do país. Mais, a imputação clara destas competências ao SMPC leva a que se possa exigir (algumas) responsabilidades a estas estruturas, nomeadamente quanto às atividades promovidas ou realizadas para o seu cumprimento, ou seja, de que forma contribuíram para a prevenção de ocorrências desta natureza.

No que respeita à limpeza das vias rodoviárias sob gestão do município, entende-se que esta não deve ser uma competência direta do SMPC, mas sim do setor de vias, trânsito ou similar do município, o qual pode ou não ser integrado na orgânica do SMPC, de acordo com o entendimento do responsável político pelo pelouro da proteção civil. Mais, considera-se também que esta competência deve ser entendida na ótica das necessidades de limpeza decorrentes de acidentes rodoviários, deslizamentos de terras, derrames de combustíveis e de produtos variados, o que não implica necessariamente a presença de um corpo de bombeiros que habitualmente procede a limpeza das vias, quando intervém. Neste sentido, do ponto de vista do autor esta deve ser uma competência assacada ao município e que pode ser desenvolvida da seguinte forma:

- Por uma brigada operacional do SMPC;
- Pelo serviço de vias/trânsito/obras municipais ou outra área similar do município;
- Pela corporação de bombeiros municipal ou por uma (ou mais) corporação de bombeiros voluntários, mediante o estabelecimento de um protocolo;
- Outra, por exemplo por uma entidade externa mediante estabelecimento de um contrato de prestação de serviços.

7. Promover e realizar vistorias de segurança a infraestruturas e outros espaços que pelas suas características assim o justifiquem.
8. Sinalizar áreas de risco em espaços públicos.

Estas competências não estão também diretamente explícitas na *Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro*, no entanto, ao contrário das anteriores, estas são unanimemente aceites pelos SMPC, pelo que, em ordem a uma melhor organização e reconhecimento de responsabilidades, entende-se que estas deveriam ser incluídas numa futura revisão legislativa.

9. Efetuar limpeza das vias rodoviárias sob gestão do município.

A análise a este ponto encontra-se dissecada nos pontos 5. e 6. do presente subcapítulo.

### **2.7. Outras competências**

Conforme referido no capítulo anterior, neste subcapítulo incluem-se um conjunto de outras competências consideradas pelo autor de âmbito variado, maioritariamente de ordem administrativa. A aceitação destas foi unânime, pelo que se considera apenas relevante apresentar as seguintes considerações:

- A dimensão da atividade do SMPC poderá justificar a existência de um gabinete de apoio administrativo exclusivo do SMPC;
- Todos os SMPC concordam que no âmbito florestal as competências do SMPC podem ser exercidas pelo GTF. Quanto à inclusão ou não do GTF na orgânica do SMPC, apresenta-se no ponto. 8. do subcapítulo seguinte as devidas considerações.

### **2.8. Outras questões**

Neste subcapítulo são também várias as questões que carecem de uma análise pormenorizada, pelo que, a exemplo do capítulo anterior, elencam-se adiante as questões em análise neste ponto, seguidas da devida crítica.

1. Considera que o papel dos SMPC se encontra bem clarificado na atual legislação (órgão de execução, coordenação, agente de proteção civil, entidade de apoio, ou outro)?

Conforme demonstrado no capítulo anterior, apenas um SMPC considera que o papel destas estruturas está devidamente clarificado. Após questionados sobre em que aspetos o papel dos SMPC deveria ser clarificado, de acordo com informação suplementar das entrevistas, foram apresentadas as seguintes considerações:

- A forma de articulação entre o SMPC e a ANPC/CDOS carece de maior definição;
- No que se refere à componente operacional, os SMPC são remetidos única e exclusivamente para um papel administrativo e de suporte logístico de segunda linha, não lhe sendo reconhecida uma função coordenadora em nome do presidente da câmara;
- As competências de comunicação da informação pública, avisos e comunicados deveriam ser uma atribuição do SMPC e não da CMPC;
- A figura de COM deveria ser revista na sua designação, devendo este designar-se de “Coordenador Operacional Municipal”;
- As competências do COM deveriam ser redefinidas e as suas tarefas alvo de maior definição;
- A legislação deveria ser mais clara quanto ao elemento responsável pela coordenação do SMPC;
- Deveria ser assegurado um maior cumprimento do princípio da subsidiariedade por parte de todos os intervenientes do sistema;
- O papel do SMPC deveria ser clarificado de forma a que fosse definido um conjunto de diretrizes, de regras e procedimentos de modo a que todos os SMPC, independente da dimensão e características da cada estrutura, se regessem pela mesmas condutas, embora livres de desenvolverem distintos trabalhos consoante as suas especificidades;
- Deveria ser considerada uma maior clarificação nas definições de acidente grave e catástrofe;

- A ANPC deveria possuir competência para proceder à fiscalização dos SMPC, assim como poder para aplicação de coimas.

As considerações anteriormente apresentadas referentes ao papel operacional do SMPC são discutidas nos pontos 2. e 3., imediatamente seguintes, bem como no que respeita às matérias de informação pública, coordenação do SMPC (e COM) e articulação entre o SMPC e a ANPC/CDOS, que se encontram dissecadas nos pontos 4., 5. e 8., respetivamente, do presente subcapítulo.

As restantes considerações sobre os SMPC são apresentadas no subcapítulo seguinte, “2.9. O papel dos SMPC no Ciclo dos Desastres”.

Relativamente às restantes observações, consideram-se pertinentes as sugestões apresentadas: de facto as definições de acidente grave e catástrofe (principalmente de acidente grave) patentes na *Lei n.º 27/2006, de 3 de julho*, transmitem tal transversalidade e abrangência que, dependendo de quem interpreta, quase todos os acontecimentos com efeitos negativos podem ser classificados como um destes fenómenos. Acresce também que no seio da atividade da proteção civil não há registos do conhecimento do autor em que a ANPC ou a tutela tenham classificado um evento como acidente grave ou catástrofe, e nos últimos anos têm sido vários os eventos ocorridos em Portugal que provocaram elevados prejuízos materiais, vítimas e que afetaram severamente as condições de vida e o tecido sócioeconómico em determinadas áreas do território nacional.

Recorde-se a título de exemplo a intempérie ocorrida na zona Oeste em vinte e três de dezembro de 2009, o aluvião da Madeira em vinte de fevereiro de 2010, o temporal que afetou a zona de Lisboa em vinte e nove de abril de 2011, e mais recentemente os incêndios florestais que deflagraram na região do Algarve em julho de 2012 e o tornado no Algarve em dezasseis de novembro de 2012. Neste sentido, considera-se pertinente uma revisão destas definições com vista a uma maior clarificação destes fenómenos.

Por outro lado, os SMPC possuem atualmente um conjunto de obrigações decorrentes da publicação de vários diplomas legais, por exemplo, a elaboração dos planos municipais de emergência, a realização de testes ao plano, a nomeação do COM, etc., e tanto quanto foi possível apurar não existem, ou se existem não são executados, mecanismos de sancionamento para os SMPC que estão em incumprimento com as

obrigações legais. Deste modo, considera-se pertinente a atribuição, por exemplo, à ANPC de competências de fiscalização da atividade dos SMPC e poder para aplicação de sanções em função dos incumprimentos que se registarem.

2. Considera que os SMPC devem ter uma missão exclusivamente técnica e de apoio (técnico) às operações de emergência?
3. Considera que os SMPC devem possuir um papel de execução da política de proteção civil e de apoio técnico e operacional às operações de proteção e socorro?

As questões 2. e 3. não podem ser analisadas de forma dissociada uma vez que ambas são complementares. Conforme demonstrado anteriormente, todos os SMPC questionados discordam da questão 2., ao invés da questão 3. em que todos concordam. Face a esta consonância, com base nos dados do questionário e da informação suplementar das entrevistas, considera-se que além das competências de coordenação que deveria contemplar, o SMPC deve também apoiar técnica e operacionalmente as operações de proteção e socorro, bem como ser mais solicitado e envolvido nestas. Por outro lado, o apoio operacional do SMPC deve ser encarado idealmente como um promotor de meios e recursos, públicos e privados, e, caso as características do município assim o justifiquem, como uma estrutura que possui equipas próprias de intervenção. No caso dos municípios cujos SMPC não possuam este tipo de brigadas, as equipas e respetivos meios devem estar associadas aos atuais e quotidianos serviços do município, e devidamente organizados de forma a garantir um determinado nível de prontidão caso seja necessário o envolvimento destas num determinado teatro de operações.

4. Considera que a difusão de informação pública, avisos e comunicados, deve ser uma competência dos SMPC e não das Comissões Municipais de Proteção Civil?

A análise das respostas a esta questão sugere que as matérias de informação pública deve ser uma competência do SMPC e não da CMPC, isto a avaliar pelas respostas a esta questão, uma vez que todos os inquiridos responderam afirmativamente. O que está em causa é o órgão responsável pela difusão de informação em situações de ocorrência

ou iminência de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, ou ainda no que respeita a outras situações de perigosidade iminente ou confirmadas, uma vez que se considera que a atividade do SMPC nesta matéria é muito mais abrangente, não se limitando “apenas” às situações de acidente grave ou catástrofe.

Analisando em concreto a legislação, do ponto de vista do autor existe uma sobreposição e duplicação de competências, o que deve ser de todo acautelado, nomeadamente em matéria de proteção civil uma vez que o papel de cada órgão, entidade, agente, etc. deve ser tanto quanto possível o mais claro e preciso, de modo a não gerar interrogações ou incertezas sobre o papel de cada interveniente. Veja-se o *artigo 3º, número 3., alínea e) da Lei nº 65/2007 de 12 de novembro*, o qual dita que é competência das CMPC “*Difundir comunicados e avisos às populações e às entidades e instituições, incluindo os órgãos de comunicação social*”, bem como o *artigo 10º, número 4., alínea e)* que refere que o SMPC dispõe de poderes para “*Indicar, na iminência de acidentes graves ou catástrofes, as orientações, medidas preventivas e procedimentos a ter pela população para fazer face à situação*”.

Muito se poderia subentender desta leitura: poder-se-ia referir que o papel do SMPC nesta matéria se remete apenas para as situações que antecedem imediatamente os acidentes grave ou catástrofes, e que o papel da CMPC se cinge às situações em que estes fenómenos se manifestam; Poder-se-ia dizer também que a responsabilidade de difusão de informação é da CMPC sempre que esta estiver constituída e/ou um plano municipal de emergência ativo. Pois bem, no entanto as CMPC podem ser chamadas a reunir numa fase de iminência de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, ou sempre que o presidente da câmara a convocar. Mais, mesmo que a CMPC esteja constituída colocam-se alguns obstáculos, nomeadamente se a Comissão é chamada a reunir sempre que se verificar a necessidade de emitir um aviso ou comunicado, assim como o reconhecimento por parte da população das instruções de um órgão não permanente e com qual não estão familiarizados.

Nesta medida, sugere-se que uma forma de ultrapassar estes obstáculos passe por assacar ao SMPC as competências de informação pública, libertando as CMPC para as reais atividades de coordenação política e institucional da atividade municipal da proteção civil.

5. Considera que o COM deve incluir nas suas competências a coordenação do SMPC?
6. Concorda com a figura de COM tal como está definida na legislação?

A análise a estas duas questões não pode também ser efetuada de forma dissociada. Conforme demonstrado no capítulo anterior, 62 % dos SMPC (cinco) são da opinião de que o COM deve incluir nas suas competências a coordenação do SMPC, pelo que, de acordo com os dados recolhidos, o enquadramento legal do COM não é da concordância de todos os inquiridos. Por outro lado, analisando a questão 6., apenas um dos oito SMPC (12 %) concorda com o atual enquadramento legal do COM.

De acordo com informação complementar das entrevistas, os inquiridos que discordam com o modo em como a figura de COM está definida na legislação apresentam um conjunto de fundamentos que sustentam esta posição, seja na forma em como se encontra concebido ou na própria designação desta figura. Com exceção dos casos em que o COM é o comandante de uma corporação de bombeiros profissional ou mista, as principais razões apresentadas revestem-se dos seguintes argumentos:

- A figura do COM vem substituir ou sobrepor à figura dos coordenadores dos SMPC que já existem nos municípios, seja na coordenação do SMPC ou em outras atividades de coordenação. Sem prejuízo dos comandantes dos corpos de bombeiros profissionais ou mistos das câmaras municipais, que são por inerência os COM, a atividade dos restantes COM, tal como está definida na atual legislação, resume-se à emissão de pareceres sobre o material mais adequado à intervenção, à promoção da elaboração de planos (por parte de quem?), à promoção de reuniões de caráter operacional e à coordenação (ou comando?) das operações de proteção e socorro que ocorram na área do concelho. Ou seja, o papel do COM é em tudo semelhante ao papel até aqui desempenhado pelos coordenadores do SMPC;
- Relativamente à sua designação, os inquiridos denotam que o papel do COM é de coordenação e não de comando. Por outro lado, a própria designação leva à criação, entre tantos outros, de mais um comandante, este no entanto sem estrutura própria, sem “tropa” para comandar. Um comandante deve estar acima de uma estrutura na qual possa exercer a sua disciplina ou autoridade, premiando ou reprimindo os seus subordinados, consoante as situações. O COM, não sendo

detentor de uma estrutura própria nunca poderá exercer em pleno a sua disciplina ou autoridade, muito menos sobre elementos de outras entidades;

- Acresce também que, de um modo geral, o papel operacional atribuído ao COM não tem sido bem recebido pelos comandantes e demais responsáveis dos vários agentes de proteção civil e entidades que intervêm nas ações de proteção e socorro, principalmente quando o COM não é o coordenador do SMPC. Ninguém se socorre de um COM sem estrutura própria para auxiliar na resolução de determinado evento. Na prática, o que se verifica quando a capacidade de resposta dos principais agentes de proteção civil se esgota, ou quando a especificidade do evento assim o exija, é o estabelecimento e acionamento de um contacto com um representante da câmara municipal/SMPC para ativar meios e/ou recursos da autarquia ou de outras entidades para apoio às operações de proteção e socorro, ou para auxiliar na satisfação das demais necessidades logísticas das forças de intervenção ou da população, nomeadamente no que respeita à alimentação, combustíveis, transporte, alojamento, etc;
- O papel do COM, tal como do SMPC, não se resume à componente operacional, devendo este apostar, também, de forma incisiva nas atividades de prevenção, preparação e reabilitação, papel que está de certa forma atribuída ao SMPC e aos respetivos coordenadores;
- Os requisitos de recrutamento dos comandantes operacionais<sup>3</sup>, nomeadamente do COM, são limitativos à experiência profissional na área dos bombeiros e à dotação do 12º ano de escolaridade.

Para que o papel do COM seja aceite e funcional, como se pretende, perante os dados analisados depreende-se que deve existir uma concordância global por parte dos intervenientes, e não sê-lo por mera imposição legal. Talvez como forma de protesto e pronúncia com a discordância desta figura, grande parte dos municípios não tem nomeado o COM. De acordo com um estudo encomendado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses ao Instituto Politécnico de Leiria [IPL] (2012), dos duzentos

---

<sup>3</sup> *Decreto-Lei n° 21/2006, de 2 de fevereiro com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n° 123/2008, de 15 de julho.*

e setenta e quatro municípios analisados, apenas 36 % possui COM nomeado, o que perfaz um total de noventa e nove COM nomeados num universo de duzentos e setenta e quatro municípios, ou seja, mais de metade dos municípios (64 % - cento e setenta e cinco municípios) não procederam em conformidade com a legislação.

Assim, do ponto de vista do autor, considera-se que a missão atribuída ao COM pode e deve ser atribuída e desempenhada pelo coordenador do SMPC. Desta forma consolidar-se-ia uma figura, devidamente enquadrada numa estrutura municipal (câmara municipal) com meios e recursos próprios e conhecedora dessa mesma organização, a qual possui um papel preponderante em determinadas operações de proteção e socorro. Assim, ao considerar a existência de apenas com uma figura ao nível municipal, promove-se a funcionalidade das tarefas de articulação e coordenação entre os vários intervenientes nas operações de proteção e socorro, quer ao nível horizontal (entre as entidades que atuam no patamar municipal), quer ao nível vertical (com a ANPC/CDOS).

Acresce também que os requisitos e critérios de nomeação do COM são demasiado limitativos à experiência profissional na área dos bombeiros e a uma habilitação literária genérica, sugerindo que outros profissionais do setor da proteção e socorro que não oriundos da família dos bombeiros não possuam competências para assumir o cargo de COM ou, por outro lado, que tal função não é exigente ao ponto de ser necessário uma formação específica de nível superior. Se atualmente existem variados cursos no ensino superior diretamente relacionados com a área da proteção civil, então este deve necessariamente ser um requisito exigido e determinante para a nomeação do COM.

7. Considera que, a existirem, os GTF devem estar inseridos organicamente no SMPC?

Conforme demonstrado no capítulo anterior, todos os SMPC consideram que o GTF, quando existe, deve estar organicamente inserido no SMPC. Apesar da *Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro* ditar que as competências do SMPC de âmbito florestal podem ser exercidas pelo GTF, nada é referido acerca da inclusão ou não deste gabinete na estrutura do SMPC. Conforme demonstrado na Parte I, estes gabinetes têm a sua génese anterior aos SMPC, pelo que o autor entende que os GTF tenham evoluído a partir de outras estruturas orgânicas da câmara municipal, tais como dos gabinetes de ambiente,

dos serviços urbanos, dos espaços verdes, etc., e partir daí se tenham mantido, mesmo com a criação dos SMPC. Obviamente que a organização orgânica dos municípios é da responsabilidade do executivo municipal, e entende-se que alguns dos GTF se mantenham organicamente inseridos nas áreas onde tiveram origem, até pelas relações de funcionalidade que se foram estabelecendo ao longo dos anos. No entanto, entende-se também a pertinência de aglutinar numa mesma estrutura (SMPC) todos os serviços que concorrem diretamente para a prevenção e gestão de acidentes, tal como é o caso dos GTF. As competências atribuídas e desenvolvidas por estes gabinetes são demasiado relevantes para que se disperse a sua inclusão do SMPC, se bem que este esteja por vezes sob a alçada do mesmo vereador, embora sob a coordenação de chefes distintos.

8. Considera que a comunicação entre a ANPC/CDOS e os SMPC está bem estruturada?

Conforme demonstrado anteriormente, a posição dos SMPC em relação a esta matéria encontra-se dividida. Relativamente aos SMPC que consideram existir lacunas na comunicação, de acordo com informação suplementar das entrevistas, estes apresentam os seguintes argumentos e sugestões de melhoria:

- A comunicação entre estas duas estruturas deveria ser mais estreita, devendo para o efeito ser definidos e detalhados os procedimentos de articulação entre os SMPC e a ANPC/CDOS, quer ao nível técnico quer ao nível operacional, seja nas situações decorrentes do dia-a-dia ou nas situações de emergência;
- A ANPC/CDOS deveria pautar a sua ação neste domínio pela produção de referenciais de doutrina, ouvindo e fazendo participar nesse processo os municípios. Na maioria dos casos são tomadas decisões com implicações no nível municipal sem que os SMPC sejam consultados;
- Em algumas situações a articulação operacional com o COM também carece de melhoria: constata-se frequentemente que a colaboração do COM não é solicitada em situações que o justificam ou, quando o é, o pedido de colaboração ou acionamento é efetuado tardiamente, violando desta forma o princípio da subsidiariedade;

- O facto da ANPC deter a tutela operacional dos corpos de bombeiros (excetuando os municipais e sapadores) cria descontinuidades de comunicação nos sistemas municipais, situação que eleva a necessidade de se estabelecer um modelo de comunicação eficaz entre o triângulo ANPC/SMPC/corpos de bombeiros;
- Constatam-se também que frequentemente são realizadas reuniões de trabalho (briefings e outras reuniões de coordenação) entre ANPC/CDOS e os vários agentes de proteção civil, não sendo os SMPC solicitados a participar. Por outro lado, ao contrário do que se constata em alguns CDOS, em determinados distritos não existe a prática de se realizarem reuniões de coordenação com os SMPC, por forma a transmitir e ajustar objetivos, facultando a oportunidade de estes serem consultados sobre as suas intenções e dificuldades. A execução desta medida permitiria uma melhor articulação e cooperação não só entre a ANPC/CDOS e os SMPC, mas também entre os próprios SMPC, fomentando-se desta forma as relações institucionais e interpessoais.

Por outro lado, os SMPC que consideram que a comunicação entre estes dois serviços se encontra bem estruturada apresentam as seguintes mais-valias do atual modelo de comunicação:

- Disponibilidade técnica e operacional por parte da ANPC/CDOS sempre que solicitados;
- Comunicação bilateral permanente e elementar estabelecida entre os dois órgãos, o que gera relações de confiança entre ambos;
- A periodicidade com que são realizadas reuniões de coordenação entre os SMPC do distrito e o CDOS;
- Difusão permanente de informação atualizada e tratada, com caráter relevante para a atividade municipal de proteção civil.

A avaliar pelos fundamentos apresentados pelos SMPC, depreende-se que existem necessariamente alguns aspetos que carecem de implementação e clarificação nuns casos, e de manutenção noutros. As vantagens do atual modelo de comunicação

apresentadas por uns SMPC são precisamente as lacunas apresentadas por outros. É de realçar que se denota a existência de serviços descentralizados (CDOS) da mesma estrutura (ANPC) que possuem nesta matéria modos de funcionamento heterogéneos. Este é um claro argumento para fundamentação de algumas das lacunas apresentadas, nomeadamente quando se refere que devem ser definidos e detalhados (e executados), procedimentos de articulação entre os SMPC e a ANPC/CDOS. Deste modo, a ANPC deveria não só produzir mas fazer cumprir doutrina em várias áreas, para e com os SMPC, entre as quais a definição de um modelo de comunicação transversal a todos estes serviços, bem como dotá-los de ferramentas para esse fim.

Conforme já referido anteriormente por vários autores (ANPC, 2009) (Ribeiro, 2009) (Martins, 2010) (F.L. d'Ávila, 2012), os SMPC são a base do sistema nacional de proteção civil, no entanto, apesar desta asserção, constata-se a inexistência de relacionamentos próximos entre estes e as estruturas centrais da ANPC, ou, quando existem, assumem uma postura *top-down*, descurando o princípio da subsidiariedade e o saber e experiência dos SMPC. A comunicação e a gestão da informação são elos fundamentais para o processo de melhoria do atual sistema de proteção civil, pelo que estes factos devem ser reconsiderados e também eles alvo de melhoria. De acordo com vários relatórios de exercícios ou simulacros - (ANPC, 2008), Serviço Municipal de Proteção Civil de Torres Vedras [SMPC Torres Vedras] (2011) - e relatórios de ocorrências – Serviço Municipal de Proteção Civil de Matosinhos [SMPC Matosinhos] (2011), Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC] (2012); Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais [CEIF] (2012) – as falhas nos sistemas de comunicação e nos processos de gestão de informação são sistematicamente referenciados como uma das lacunas registadas e sobre as quais deverão incidir ações de melhoria.

Em suma, sem uma comunicação eficaz o sistema nacional de proteção civil terá fortes dificuldades em evoluir.

De referir que a informação apresentada no presente capítulo incidiu essencialmente na discussão sobre a informação recolhida através dos questionários submetidos aos SMPC. No entanto, para melhor compreensão das respostas aos questionários, assim como para interpretação dos resultados e conseqüente discussão, serviu-se também da informação obtida através das entrevistas realizadas e através do método da observação.

As entrevistas realizadas tiveram um objetivo muito claro, o de complementar a informação recolhida e compreender as justificações relativas a algumas respostas dos questionários, tendo assim sido realizadas neste âmbito um total de dez entrevistas. Estas, de um modo geral, não acrescentaram informação suplementar à informação recolhida através dos questionários, pelo que, associado também à necessidade de síntese do presente trabalho, optou-se por não considerar a transcrição das mesmas. Acresce ainda que a transcrição exata das entrevistas permitiria a identificação dos municípios estudados, o que quebraria o compromisso de confidencialidade inicialmente assumido com os municípios que prontamente se disponibilizaram e participaram no presente estudo.

Por outro lado, considerou-se pontualmente o recurso ao conhecimento adquirido através do método da observação, o qual consistiu na realização de visitas guiadas às instalações dos SMPC que participaram no estudo, bem como a alguns CDOS, que possibilitaram uma melhor compreensão do modo de funcionamento e dinâmica dos SMPC.

## **2.9. O papel dos SMPC no Ciclo do Desastres**

Apesar de este não ter sido ponto de discussão de forma direta nos questionários ou entrevistas, o facto é que toda a sua abrangência está constantemente presente em cada um dos capítulos e subcapítulos anteriores, nomeadamente nos que respeitam a análise de competências. Conforme já referido anteriormente, aquando da elaboração do questionário, as competências dos SMPC consideradas na legislação setorial foram agrupadas em 3 grandes grupos: competências de âmbito de planeamento e prevenção; de âmbito de formação, sensibilização e informação; e de âmbito operacional. Ora, efetuada a apresentação dos resultados e conseqüente discussão, facilmente se consegue associar estas competências, e respetiva estrutura estabelecida no questionário, às distintas fases do ciclo dos desastres: As competências de planeamento e prevenção relacionam-se diretamente com as fases de Prevenção/Mitigação (*Mitigation*) e Preparação (*Preparedness*). Por outro lado, as competências consideradas de âmbito de Formação, Sensibilização e Informação também se enquadram nas fases anteriores, com o suplemento das competências de âmbito da informação atribuídas aos SMPC se alargarem às restantes fases do ciclo dos desastres, Resposta (*Response*) e

Reabilitação/Recuperação (*Recovery*). Aliás, as competências de âmbito informativo são transversais a todas as quatro fases do ciclo dos desastres, uma vez que estas podem contemplar informação diversa de carácter preventivo (p.e. notícia sobre a iminência de ocorrência de um determinado evento), operacional (p.e. informação sobre a evolução e trabalhos inerentes a uma determinada ocorrência) ou outro tipo de informação relacionada com as ações de reabilitação subsequentes à ocorrência (p.e. comunicação sobre a alteração do tipo utilização de um determinado espaço).

As competências de âmbito operacional, tal como estão consideradas no questionário, podem enquadrar-se nas fases de Prevenção/Mitigação (*Mitigation*), Resposta (*Response*) e Reabilitação/Recuperação (*Recovery*). Recorde-se que esta última fase subdivide-se em duas, sendo que o papel operacional dos SMPC incide maioritariamente nas atividades de reabilitação (curto prazo), não devendo no entanto ser descurada a sua participação nos trabalhos associados ao processo de recuperação (longo prazo).

A atual legislação não atribui, ou pelo menos não são claras, competências de carácter operacional aos SMPC, excetuando aquelas que de forma abstrata se enquadram nas atividades de prevenção, ou as relacionadas com o apoio logístico à emergência. No entanto, considerando as competências deste âmbito do ponto 6. e algumas questões do ponto 8. do questionário submetido aos SMPC, nomeadamente os pontos 6.4., 8.2. e 8.3., constata-se que estas não geram discórdia, antes pelo contrário, são cabalmente aceites por todos os SMPC estudados. Face a tal harmonia, além das atribuições de natureza técnica já atribuídas aos SMPC, maioritariamente de âmbito preventivo, assume-se que os SMPC devem possuir também um papel ativo de carácter operacional, a imputar nas fases do ciclo dos desastres anteriormente referidas, com especial incidência na fase de emergência ou Resposta (*Response*). Este é um papel que carece urgentemente de clarificação, bem como de reconhecimento e assunção por parte dos demais agentes de proteção civil envolvidos na resolução das situações de emergência, situação esta que tende a agravar-se tanto quanto mais tempo se prolongar as atribuições abstratas que os SMPC possuem nesta fase.

No leque de competências dos SMPC consideradas na legislação e transportadas para a análise no presente estudo, são raras aquelas que se relacionam com a fase de Reabilitação/Recuperação (*Recovery*). Estas limitam-se de forma pouco clara às expostas no *artigo 10, número 3, alíneas a) e c) da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro,*

que ditam que compete aos SMPC “*Propor medidas de segurança face aos riscos inventariados*” e “*Elaborar projetos de regulamentação de prevenção e segurança*”, respetivamente. Por outro lado, a avaliar pela análise dos questionários, apenas um SMPC tem o seu papel minimamente clarificado quanto as atividades a desenvolver nesta fase, uma vez que deu nota de que participava no processo de planeamento de reabilitação pós desastre.

As atuais competências dos SMPC de carácter operacional, bem como as competências relacionadas com a fase de Reabilitação/Recuperação (*Recovery*), sejam de natureza técnica ou operacional, são abstratas e evasivas, o que em nada contribui para a prossecução da atividade da proteção civil, nomeadamente da atividade dos SMPC. Neste sentido, do ponto de vista do autor é fundamental proceder a uma análise e revisão das atuais atribuições dos SMPC nas distintas fases do ciclo dos desastres, nomeadamente atribuição de competências de natureza operacional, já desenvolvidas pelos SMPC, e clarificação das competências aplicáveis à fase de Reabilitação/Recuperação (*Recovery*).

Por outro lado, Ribeiro (2009) vai mais longe ao defender que a revisão do papel dos SMPC deve ir mais além do que a própria redefinição ou atribuição de competências, referindo que os SMPC estão remetidos para um “*limbo administrativo*” uma vez que o legislador não considerou os SMPC “*no domínio da decisão, da coordenação ou da execução*”. Falta uma definição formal do SMPC, seja como agente de proteção civil, tal como sucede no *artigo 46º da Lei nº 27/2006, de 3 de julho*, a um conjunto de entidades, ou, a exemplo da legislação orgânica da ANPC, uma clarificação ou definição formal, algo que não encontra paralelo na *Lei nº 65/2007, de 12 de novembro*, limitando-se este diploma a elencar “*os objetivos a prosseguir e o tipo de organização mas omite-se a sua definição enquanto objeto em si mesmo*”.

Apesar de pontualmente existir discórdia dos SMPC em relação à atribuição de uma ou outra competência, este facto em nada altera o enquadramento e atividade que os SMPC devem possuir em relação às distintas fases do ciclo dos desastres, devendo portanto os sistemas de proteção civil, em particular os SMPC, ser concebidos a partir, ou com base, neste tipo de processos do ciclo dos desastres.

### **3. Considerações finais**

#### **3.1. Limitações do trabalho realizado**

No decorrer da elaboração do presente trabalho foram sentidas várias dificuldades que condicionaram em parte o desenvolvimento do mesmo, nomeadamente a limitação da amostra em relação ao que estava inicialmente preconizado, bem como o adiamento dos prazos, em função da disponibilidade dos participantes para a execução de algumas das tarefas planeadas.

A ausência de resposta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) aos vários pedidos efetuados pelo Instituto Superior de Educação e Ciências (ISEC) para colaboração na presente dissertação limitaram claramente a amostra do estudo, uma vez que se contava com a colaboração desta entidade para apoio à obtenção de informação juntos dos municípios. Este facto levou a que o ISEC estabelecesse por si o contacto direto com os municípios, sendo que nesta etapa se constatou uma permanente indisponibilidade de alguns municípios para se pronunciarem sobre o convite de participação a que foram solicitados, levando consecutivamente ao estabelecimento de vários contactos e ao adiamento dos prazos estabelecidos para a execução da tarefa de recolha de dados pela via do questionário.

Por outro lado, constatou-se também a escassa bibliografia sobre o tema, o que dificultou em parte o desejável fundamento de algumas das considerações apresentadas.

No que respeita ao método de recolha de informação através dos questionários e entrevistas, constatou-se a resistência por parte de alguns dos responsáveis dos SMPC em fornecer informação de caráter financeiro, nomeadamente a ordem dos montantes do orçamento dos SMPC, além da permanente conotação dos SMPC aos corpos de bombeiros. No processo de recolha de informação ficou também evidente a dificuldade que os inquiridos demonstraram em efetuar a distinção entre o que é o limite da atividade e orçamento do SMPC e a restante atividade municipal de proteção civil (apoio financeiro a bombeiros, atividades do SMPC ou de outros agentes de proteção civil e entidades de apoio, etc.).

Por fim, outra limitação que condicionou a obtenção de informação derivou da indisponibilidade de agenda de alguns dos responsáveis políticos dos SMPC que participaram no estudo.

### **3.2. Recomendações**

Neste subcapítulo apresentam-se um conjunto de recomendações e propostas que se consideram ser importantes para a revisão do sistema de proteção civil, com mais ou menos implicações no funcionamento desta atividade, com especial incidência na dos SMPC e na restante atividade da proteção civil do patamar municipal.

Algumas recomendações podem traduzir-se sob a forma de sugestões enquanto boas práticas a aplicar no sistema de proteção civil, enquanto que outros contributos devem possuir uma orientação mais vinculativa, em ordem a um melhor cumprimento dos objetivos delineados.

As sugestões adiante apresentadas encontram-se organizadas em vários tópicos de forma a facilitar o enquadramento das mesmas.

#### **3.2.1. Recomendações genéricas**

Para efeitos de um melhor desempenho da atividade do SMPC, e tendo por base o atual enquadramento legislativo, sintetizam-se adiante um conjunto de sugestões de melhoria e recomendações apresentadas e sustentadas anteriormente, com incidência direta nestas estruturas municipais, nomeadamente:

- Vinculação dos municípios à criação de uma rubrica para efeitos de orçamento e despesa do SMPC;
- Clarificação do papel dos SMPC, nomeadamente se são órgãos de execução da política de proteção civil, agente de proteção civil, ou se apenas é uma estrutura com competências técnicas e/ou operacionais;
- Revisão dos conceitos de acidente grave e catástrofe;
- Promoção de reuniões periódicas de trabalho entre a ANPC/CDOS e os SMPC, por forma a melhorar a articulação entre estas estruturas, bem como a definição de outros modelos de comunicação e articulação entre estas duas estruturas;
- Reflexão sobre a existência de um coordenador municipal e não de um comandante, coordenador esse que deve ser o responsável pela coordenação do SMPC e, cumulativamente, assumir as restantes competências atribuídas

atualmente ao COM. Por inerência, o COM ou o coordenador do SMPC devem ser a mesma pessoa.

- Produção de doutrina em várias áreas por parte da ANPC, envolvendo ativamente os SMPC nesse processo;
- Atribuição à ANPC de competências de fiscalização da atividade dos SMPC e poder para aplicação de sanções, nos casos previstos;
- Aplicação de sanções para os municípios que não nomeiem o COM (considerar futuramente os coordenadores do SMPC).

### **3.2.2. Recomendações ao nível da articulação entre estruturas**

Em ordem a uma melhor articulação entre os SMPC e a ANPC/CDOS, e contribuindo de certa forma para a prossecução do princípio da subsidiariedade no nível municipal, apresentam-se adiante as seguintes sugestões:

- Constituição de centrais de emergência conjuntas de nível municipal ou supra municipal;
- Implementação no SMPC de um sistema informático de gestão documental e/ou de ocorrências integrado na atual plataforma da ANPC, ou facultação aos SMPC de determinadas permissões de acesso à atual plataforma da ANPC;
- Implementação da rede SIRESP nos SMPC.

### **3.2.3. Recomendações ao nível das competências do SMPC**

Decorrente da discussão anteriormente explanada sobre as competências do SMPC, apresentam-se adiante as devidas considerações, também previamente fundamentadas:

- Atribuição ao SMPC das competências de informação pública, nomeadamente as que estão atribuídas à CMPC, centralizando assim num único órgão, permanente, as competências relacionadas com estas matérias;
- Clarificação das competências de planeamento dos SMPC, relacionando-as com a fase de Reabilitação e outras do ciclo dos desastres;

- Atribuição ao SMPC do dever de ser consultado pelos serviços de licenciamento do município e a competência para emissão de pareceres, entre outros, aos pedidos de licenciamento de recuperação ou reconstrução resultantes das consequências da ocorrência de um acidente grave e/ou catástrofe;
- Clarificação da competência dos SMPC no âmbito da SCIE, com a possibilidade de estas poderem ser desenvolvidas pelo gabinete de HST;
- Atribuição das atividades de limpeza de linhas de água e de silvicultura preventiva ao SMPC, uma vez que estas possuem claramente um peso importante na prevenção dos acidentes graves e catástrofes;
- Atribuição e clarificação das competências de carácter operacional do SMPC;
- Atribuição ao SMPC, na pessoa do coordenador do serviço, a competência para coordenação das operações de proteção e socorro ao nível municipal;

#### **3.2.4. Recomendações sobre a figura do COM e do coordenador do SMPC**

Relativamente à figura do COM e do coordenador do SMPC cumpre apresentar as seguintes recomendações e propostas de melhoria:

- Revisão da forma e competências do COM, devendo este designar-se de coordenador e assumir, entre outras competências, a coordenação do SMPC, ou por outro lado, extinção da figura do COM e atribuição das suas competências ao coordenador do SMPC;
- Explicitação das competências do COM/coordenador do SMPC;
- Definição de habilitação académica superior como critério de acesso obrigatório para a função de COM/coordenador do SMPC, no universo de requisitos de recrutamento atualmente definidos.

#### **3.2.5. Proposta de modelo de organização para os SMPC**

Tendo em consideração os dados recolhidos através dos questionários, a informação suplementar das entrevistas e as observações efetuadas, assim como toda a discussão exposta ao longo da presente dissertação e sugestões daí decorrentes, apresenta-se nos parágrafos seguintes um modelo conceptual, de organização funcional para os SMPC. Neste modelo é equacionado a integração na mesma organização das principais estruturas da câmara municipal que concorrem diretamente para a atividade municipal da proteção civil.

Conforme inicialmente exposto, de acordo *n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho*, e de forma sucinta, a proteção civil consiste na atividade desenvolvida com o objetivo de prevenir riscos, atenuar os seus efeitos em caso de acidente grave ou catástrofe e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo. Por outro lado, de acordo com o *n.º 1, do artigo 9.º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro*, “os municípios são dotados de um serviço municipal de proteção civil, responsável pela prossecução das atividades de proteção civil no âmbito municipal”. Ora, por aqui se entende que em qualquer câmara municipal o SMPC tem de ser, ou deve ser, a organização, a estrutura orgânica que acolhe todos os serviços desta natureza, isto é, o SMPC deve encabeçar, ser o “chapéu” de todos os gabinetes, áreas, ou setores da câmara municipal com atividade direta no âmbito da proteção civil. Deste modo, todos estes serviços desta natureza estariam sob a alçada da orgânica do SMPC, conforme sugere a *Lei*.

Desta forma, considera-se que os SMPC devem possuir competências no âmbito do planeamento e da formação, sensibilização e informação (já consideradas na atual legislação), assim como competências de âmbito operacional, não só de intervenção mas também de coordenação. Na ilustração seguinte apresenta-se uma proposta de modelo de organização de competências, decorrente das considerações apresentadas ao longo do presente estudo.



Ilustração 5 - Modelo de organização de competências dos SMPC.

No que respeita à organização orgânica, considerando o exposto e toda a análise *a priori*, entende-se, em primeiro lugar, que a existência ou não de uma corporação de bombeiros municipal e de polícia municipal é fator determinante na dimensão da estrutura orgânica do SMPC. Por outro lado, a par da necessária existência de um gabinete de apoio administrativo, partilhado ou não com outros serviços da câmara municipal, e independentemente da existência de outras áreas que possam integrar o SMPC, considera-se que estes deveriam estruturar-se em pelo menos três áreas, em sintonia com as competências que lhes estão atribuídas, nomeadamente nas áreas de planeamento, formação/sensibilização e operações. A existência ou não outros serviços em nada impede que estas três áreas sejam transversais a todos os SMPC, antes pelo contrário, sendo apenas variável a dimensão de cada uma destas áreas, obviamente dependentes, caso a caso, das características locais de cada município e da complexidade que cada câmara lhes imputa. A existir, considera-se que os GTF e gabinetes de HST, a par dos bombeiros municipais e polícia municipal, devem integrar organicamente os SMPC.

Adiante apresenta-se uma proposta de modelo de estrutura orgânica para a constituição dos SMPC, independentemente da complexidade e dimensão que cada município possa empregar a cada uma delas, e, naturalmente, quando existem.



Ilustração 6 - Modelo de estrutura orgânica proposta para os SMPC.

Independentemente da dimensão que cada SMPC possa adotar, considera-se fundamental a existência de uma organização permanentemente responsável pelas atividades de apoio administrativo, planeamento e pela formação e sensibilização. Sem

descurar as restantes, estas são áreas, naturalmente adequadas à especificidade de cada município, que possuem inerentes inúmeras tarefas a desenvolver, e que nenhum município as pode negligenciar. Com exceção da área operacional, as restantes áreas (GTF, HST, bombeiros municipais e polícia municipal), quando existem, devem integrar organicamente os SMPC.

A área operacional é a que se considera ser suscetível a maiores particularidades. Não descurando as competências deste âmbito que devem ser imputadas aos SMPC, entende-se que esta não carece necessariamente de constituir uma área orgânica do SMPC, uma vez que estas competências, dadas as suas especificidades, podem ser desempenhadas, conforme também já referido, através de outras formas, nomeadamente:

- Por uma brigada operacional do SMPC, a qual constituiria naturalmente a área operacional;
- Pelo serviço de vias/trânsito/obras municipais ou outra área similar do município, sendo que neste caso o SMPC descentralizaria estas competências nestes serviços;
- Pela corporação de bombeiros municipal ou por uma (ou mais) corporação de bombeiros voluntários, mediante o estabelecimento de um protocolo;
- Outra, por exemplo por uma entidade externa mediante estabelecimento de um contrato de prestação de serviços.

Face a estas opções, entende-se que a área operacional pode ser dispensada aquando da existência de bombeiros municipais, assacando estes as competências de prevenção e resposta operacional. Por outro lado, a inexistência de bombeiros municipais também não deve necessariamente obrigar à existência de uma área operacional, podendo as competências desta área ser assacadas a outro serviço da câmara municipal ou protocoladas, por exemplo, com entidades externas.

Ao se analisar o modelo proposto (considerando a existência de todas aquelas estruturas/áreas/gabinetes) e ao se considerar as recomendações anteriormente elencadas, algumas interrogações serão certamente equacionadas pelos mais céticos e críticos, nomeadamente a da existência de um coordenador do SMPC colocado

organicamente acima de um comandante dos bombeiros municipais e de um comandante da polícia municipal. No entanto, considera-se que o papel e designação de um coordenador do SMPC assentam cabalmente a esta figura. Conforme referido anteriormente, esta figura deve possuir um papel de gestão da atividade do SMPC e de coordenação da restante atividade municipal de proteção civil, isto é, de coordenação e articulação com as restantes entidades externas à câmara municipal que cooperam nesta área. Desta forma, assumindo cada um o seu exato papel, conseguir-se-ia gerir toda uma estrutura que por vezes aparenta estar de costas voltadas. Naturalmente que a implementação de um modelo desta natureza terá associado alguma resistência por parte de alguns agentes de proteção civil. Paralelamente, todos os modelos apresentam défices na sua conceção, mas considera-se que este modelo será o que oferece maiores garantidas de funcionalidade e de cumprimento da missão dos SMPC.

Independentemente do modelo adotado, considera-se que só a partir de uma base uniforme destas estruturas, adequadas naturalmente à realidade de cada município, se conseguirá proceder a uma uniformização de condutas, costumes e procedimentos, que por consequência elevarão os índices de eficiência e eficácia do SMPC, das atividades da proteção civil municipal e, conseqüentemente, de todo o sistema nacional de proteção civil.

### **3.3. Perspetivas futuras**

Os resultados do presente trabalho estão parcialmente condicionados pelos fatores e razões anteriormente expostas. O próprio âmbito de investigação (dissertação de mestrado) e o período temporal que está inerente à sua execução, não sendo propriamente fatores que condicionem os resultados alcançados, implicam necessariamente uma restrição dos objetivos inicialmente delineados, pelo que futuros estudos de ordem semelhante ou complementares ao presente poderão equacionar à partida a definição de objetivos mais ambiciosos.

Considera-se portanto que o principal objetivo traçado no presente estudo, independentemente dos resultados alcançados e das propostas apresentadas, deve ser complementado com a realização de estudos subsequentes, dado que o presente trabalho não encerra em si mesmo as potencialidades dos objetivos propostos. Neste sentido, entende-se que devem ser consideradas algumas ações com vista ao aperfeiçoamento

dos resultados alcançados, nomeadamente o envolvimento de um maior número de municípios na resposta aos questionários, de modo a aumentar a amostra do estudo. Para o efeito, considera-se necessário o envolvimento da ANMP, nomeadamente na promoção do estudo junto dos seus associados.

Por outro lado, apesar das demais dificuldades reconhecidas a esta tarefa, devem ser consideradas as opiniões dos dirigentes políticos ou dos coordenadores dos SMPC, por forma a identificar as vantagens de determinadas organizações e qual aquela que consideram ser a ideal, se bem que tendencialmente estas respostas serão condicionadas pela própria organização que está subjacente ao SMPC em análise.

De igual modo, de forma a recolher um maior número de opiniões e de distintos setores que não os diretamente relacionados com os SMPC, considera-se que a recolha de informação se deve também estender aos agentes de proteção civil, às entidades e organismos de apoio e à própria ANPC. Sugere-se também ser efetuado um inquérito à população, inquirindo-a sobre qual a perceção que as mesmas possuem em relação à proteção civil e quais as necessidades que gostavam de ver satisfeitas por esse serviço.

Por fim, seria importante proceder a uma análise mais abrangente da organização do sistema de proteção civil de outros países, não só dos modelos organizativos das suas estruturas, assim como dos modelos de competências que lhes estão imputados.

#### 4. Conclusão

Este estudo teve como principal objetivo a apresentação de uma proposta de um modelo de organização funcional para os SMPC, quer do ponto de vista organizacional quer das suas atribuições e competências. Para o efeito, foi necessário proceder a uma análise dos SMPC, estruturas estas que possuem um papel preponderante no atual sistema de proteção civil, sendo mesmo consideradas como o pilar, a base do sistema nacional de proteção civil (ANPC, 2009) (Ribeiro, 2009) (Martins, 2010) (F.L. d'Ávila, 2012). Embora o seu enquadramento institucional e operacional seja relativamente recente (2007), o facto é que a perceção e entendimento que os vários atores do sistema possuem sobre estas estruturas municipais é divergente, pelo que, face ao peso que possuem no sistema nacional de proteção civil, a análise da organização e competências atribuídas ou desenvolvidas por estas estruturas é de todo relevante.

De entre a análise efetuada ao longo do presente estudo constatou-se que a organização dos SMPC, seja na sua dependência, coordenação ou composição é divergente, havendo no entanto um conjunto de aspetos que são transversais a alguns dos SMPC estudados. Embora seja explícito na legislação que regulamenta os SMPC a forma como estes se devem organizar quanto à sua dependência, por outro lado, o modelo de coordenação do SMPC não é tão claro, antes pelo contrário, é omissivo o que origina vários entendimentos e posições distintas. Este é um dos aspetos que carece de premente clarificação por forma a consolidar não só a organização destas estruturas municipais, bem como todo o processo de cooperação, coordenação, articulação e comando, indispensável à atividade da proteção civil.

Outro aspeto que gera alguma controvérsia é a figura do COM: apesar da sua nomeação se tratar de uma obrigação legal nem todos os municípios possuem COM nomeado. Defende-se que o papel do COM deve ser extinto ou revisto em harmonia com o papel do coordenador do SMPC, dado que o COM possui de certa forma competências que já eram desenvolvidas pelos coordenadores do SMPC, aquando da criação desta figura.

Relativamente às competências destas estruturas municipais, constatou-se que os SMPC desenvolvem outras competências para além daquelas que lhes estão legalmente atribuídas, nomeadamente competências de âmbito operacional. Neste ponto, também não é clara, subentendendo-se de certa forma que a missão dos SMPC se deve limitar à componente técnica, quando na verdade estas estruturas possuem um importante peso

na vertente operacional, seja ela nas ações de prevenção, socorro ou reabilitação. Por outro lado, quem nestas estruturas desempenha a sua atividade denota uma sobreposição das competências de informação do SMPC e da CMPC, nomeadamente no que respeita à emissão de avisos e comunicados. Uma vez mais, surgem ambiguidades na atividade dos SMPC, as quais se consideram que devem ser, tanto quanto possível, eliminadas ou limitadas ao máximo em virtude da relevância da missão destas estruturas. Neste caso concreto, entende-se que estas competências devem ser assacadas aos órgãos que possuem carácter permanente, os SMPC, libertando as CMPC, quando constituídas, para as reais atividades de coordenação política e institucional da atividade municipal da proteção civil.

A par desta, outras competências atribuídas aos SMPC carecem de maior clarificação ou detalhe, por forma a não gerar outras interpretações para além daquelas que efetivamente se pretendem atribuir. Analisando as competências dos SMPC à luz daquilo que é o Ciclo dos Desastres, as referências legislativas que sustentam o papel do SMPC são praticamente omissas quanto ao papel deste serviço na fase de reabilitação. Por esta razão e por todas as outras expostas ao longo do presente trabalho, entende-se que a atividade do sistema de proteção civil teria maior proveito se as competências dos SMPC fossem delineadas em função das diferentes fases do Ciclo dos Desastres.

Outro dos aspetos que se evidenciou ao longo do presente estudo foi a componente da comunicação, seja de ordem operacional ou técnica. As comunicações (radiocomunicação e outros) são ponto fundamental na atividade da proteção civil, nomeadamente dos SMPC. Nesta matéria, defende-se o alargamento da Rede SIRESP aos SMPC, embora numa ótica relativamente diferente dos pressupostos atualmente previstos. Ainda neste âmbito, é defendida a implementação de uma central de comunicações de emergência conjunta, de âmbito municipal ou supramunicipal, composta e partilhada pelos vários agentes de proteção civil e entidades relevantes existente ao nível local, não se tratando no entanto da criação de novas estruturas mas sim de uma otimização dos recursos já existentes dessas mesmas entidades.

E porque o papel da ANPC também gera condicionantes na atividade dos SMPC, entende-se que esta entidade deve apostar forte na produção de referenciais de doutrina, de ordem diversa, envolvendo e fazendo participar os SMPC nesse processo. Por outro lado, a falta de controlo da atividade dos SMPC pode também levar a um relaxamento e quebra na execução da sua atividade, pelo que a ANPC deveria ser dotada de

competências de fiscalização sobre os SMPC e poder para aplicação de sanções, nos casos previamente previstos. No entanto, entende-se que a ANPC/CDOS deve estender as boas práticas de comunicação que se encontram estabelecidas em alguns distritos a todos os SMPC, por forma a se estabelecer um plano comunicacional permanente, através do qual podem ser dadas a conhecer de parte a parte as dificuldades e limitações de cada estrutura, bem como apresentadas propostas de resolução para as mesmas, melhorando deste modo a articulação entre estas duas estruturas.

Deste modo, considera-se que o papel dos SMPC carece claramente de revisão, sendo que a par das demais recomendações e sugestões apresentadas no capítulo anterior, se considerou a apresentação de uma proposta de modelo funcional para os SMPC. Naturalmente que o modelo proposto não é um modelo fechado, antes pelo contrário, uma vez que realidades distintas implicam quase sempre organizações distintas. Esta asserção torna ainda mais relevante a necessidade de se adotar uma base sustentada, uniforme, a partir da qual o modelo de organização do SMPC se deverá ajustar em função da realidade local de cada município. Certo é que os SMPC carecem de uniformização, de um padrão *standart* a partir do qual se possam organizar e, no limite, eventualmente categorizar. Conforme evidenciado ao longo do presente estudo, existem determinados aspetos que são transversais a todos os SMPC, pelo que é nesta base que deverão incidir as primeiras reestruturações, de forma a que no futuro os SMPC possuam uma organização tão simétrica quanto possível.

Os SMPC são muito mais do que aquilo que hoje se lhe reconhecem. É necessário e urgente profissionalizar e qualificar os SMPC e dotá-los de meios técnicos e financeiros para fazer face não só às competências que lhes estão atribuídas, mas também a todas as outras que são desenvolvidas, e bem, por estas estruturas municipais de proteção civil.

Em análise aos objetivos inicialmente delineados, considera-se que estes foram inteiramente cumpridos, designadamente os objetivos específicos que permitiram assegurar posteriormente o cumprimento do principal objetivo do presente estudo.

Conclui-se, deixando em aberto e devidamente patente a importância de se proceder a uma revisão do atual modelo de organização destas estruturas municipais, de forma a adaptar os SMPC às novas dinâmicas da atividade da proteção e socorro em Portugal.

## 5. Referências bibliográficas

### 5.1. Obras, relatórios e documentos técnicos

AMARO, A. (2008). Segurança Humana e Proteção Civil na Sociedade do Risco: A Crise do Modelo Estatocêntrico nas(s) Segurança(s). *Territorium, Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, 15, 83-94.

AMARO, A. (2009). *O socorro em Portugal - Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Proteção Civil*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, Portugal.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL (2008). *Manual de apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil*. Carnaxide: ANPC

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL (2008). *Exercício PROCIV IV/2008 – Relatório Final*. Retirado em 20 de maio de 2012 de [http://www.proxiv.pt/proxiv4/Documents/RELATORIO\\_FINAL\\_PROCIV4\\_CORPO.pdf](http://www.proxiv.pt/proxiv4/Documents/RELATORIO_FINAL_PROCIV4_CORPO.pdf)

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL (2012). *Relatório de ocorrência 2012080021067 Tavira/Cachopo/Catraia*. Retirado em 20 de outubro de 2012 de [http://www.portugal.gov.pt/media/677355/relatorio\\_de\\_ocorrencia\\_taviracachopocatraia.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/677355/relatorio_de_ocorrencia_taviracachopocatraia.pdf)

BURGESS, J.P. & MOUHLEB, N. (2007). *Societal Security. Definitions and Scope for the Norwegian Setting*, Policy Brief n.º 2/2007, Oslo, PRIO. Retirado em 10 de maio de 2012 de [http://file.prio.no/Publication\\_files/Prio/Burgess%20and%20Mouhlebs%20\(2007\)%20Societal%20Security%20Definitions%20and%20Scope%20\(PRIO%20Policy%20Brief%202007\).pdf](http://file.prio.no/Publication_files/Prio/Burgess%20and%20Mouhlebs%20(2007)%20Societal%20Security%20Definitions%20and%20Scope%20(PRIO%20Policy%20Brief%202007).pdf)

CALDEIRA, D. (2010). A Responsabilidade dos Municípios e a Intervenção dos Bombeiros, nas Ações de Proteção Civil. *Cadernos Municipais*, 3(5),16-17.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE INCÊNDIOS FLORESTAIS (2012). *Relatório do Incêndio Florestal de Tavira/São Brás de Alportel*. Retirado em 21 de outubro de 2012 de [http://www.bombeiros.pt/rel\\_incendio\\_florestal\\_tavira\\_jul2012.pdf](http://www.bombeiros.pt/rel_incendio_florestal_tavira_jul2012.pdf)

GOMES, A. (2011). *Gestão da Emergência [Sebenta do Curso de Pós Graduação em Riscos e Proteção Civil]*. Lisboa: Instituto Superior de Educação e Ciências.

GRANJA, A., & RODRIGUES, A. (2010). *Os Serviços Municipais de Proteção Civil em Portugal*. Trabalho de Projeto de Licenciatura., Instituto Politécnico de Leiria – Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Leiria, Portugal.

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA (2012). *Estudo sobre corpos de bombeiros voluntários, profissionais e mistos dos municípios e equipas de intervenção permanente (EIP's)*. Leiria: IPL

INTERNATIONAL CIVIL DEFENCE ORGANIZATION (2012). 40<sup>th</sup> Anniversary of ICDO: some milestones in the history of ICDO. Retirado em 08 de julho de 2012 de <http://www.icdo.org/images/brochures/40th-plaquette-en.pdf>

LANGO, P., RYKKJA, L. H. & LÆGREID, P. (2011). Organizing for Internal Security and Safety in Norway, Risk Management Trends, Giancarlo Nota (Ed.), ISBN: 978-953-307-314-9, InTech, Retirado em 10 de maio de 2012 de [http://cdn.intechopen.com/pdfs/17368/InTech-Organizing\\_for\\_internal\\_security\\_and\\_safety\\_in\\_norway.pdf](http://cdn.intechopen.com/pdfs/17368/InTech-Organizing_for_internal_security_and_safety_in_norway.pdf)

LÆGREID, P. & SERIGSTAD, S. (2006). Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway, *Journal of Management Studies*, Vol.43, n.º 6, pp. 1395–1413.

MARTINS, P. (2010). Novas Dinâmicas na Gestão da Emergência em Proteção Civil. *Cadernos Municipais*, 3(7), 20-35.

NFPA 1600: *Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs*, 2010 Edition)

PEREIRA, João Pablo. 2006: P.143 – *La Seguridad Humana*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, LucVan (2003), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, 3ª Edição.

RIBEIRO, M. J. (2009). A Proteção Civil Municipal. *Territorium, Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, 16, 242-247

SERVIÇO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO CIVIL DE TORRES VEDRAS (2011). *Relatório de avaliação do simulacro de teste ao Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Torres Vedras (versão IV)*. Torres Vedras: SMPC Torres Vedras

SERVIÇO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO CIVIL DE MATOSINHOS. Informação n. 290/111 – *Relatório de ocorrência*. Matosinhos: SMPC Matosinhos

SOUSA E SILVA, H. (2009). Entrevista a Hélder Sousa e Silva. *Segurança em Proteção Civil, Revista de Planeamento e Gestão de Emergências*, 3, 5-8.

## 5.2. Páginas web

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL (2012). *Breve historial das entidades que deram origem à ANPC*. Retirado em 03 de outubro de 2012 de <http://www.procov.pt/AutoridadeNacional/Pages/HistoriadaANPC.aspx>

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. *Course IS-10, unit 3: The Four Phases of Emergency Management*. Retirado em 03 de setembro de 2012 de [http://emilms.fema.gov/IS10/FEMA\\_IS/IS10/ADA0304001.htm](http://emilms.fema.gov/IS10/FEMA_IS/IS10/ADA0304001.htm)

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *International Humanitarian Law - Treaties & Documents*. Retirado em 08 de julho de 2012 de <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/380-600018?OpenDocument>

INSTITUTO GEOGRÁFICO PORTUGUÊS (2011). *Carta Administrativa Oficial de Portugal*. Retirado em 19 de dezembro de 2011 de [http://www.igeo.pt/produtos/cadastro/caop/shapes\\_2011.htm](http://www.igeo.pt/produtos/cadastro/caop/shapes_2011.htm)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTA (2011). *Estatísticas Territoriais*. Retirado em 19 de dezembro de 2011 de [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_unid\\_territorial&menuBOUI=13707095&contexto=ut&selTab=tab3](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_unid_territorial&menuBOUI=13707095&contexto=ut&selTab=tab3)

SISTEMA INTEGRADO DE REDES DE EMERGÊNCIA E SEGURANÇA DE PORTUGAL (2012). *Objetivos do Projeto SIRESP*. Retirado em 20 de novembro de 2012 de <http://www.siresp.com/objectivos.html>

### **5.3. Legislação relevante**

DECRETO-LEI n.º 171/74. D.R. n.º 97, Suplemento, Série I de 1974-04-25

DECRETO-LEI n.º 78/75. D.R. n.º 45, Série I de 1975-02-22

LEI n.º 10/79. D.R. n.º 66, Série I de 1979-03-20

DECRETO-LEI n.º 510/80. D.R. n.º 248, Série I de 1980-10-25

LEI n.º 113/91. D.R. n.º 198, Série I-A de 1991-08-29

DECRETO-LEI n.º 222/93. D.R. n.º 141, Série I-A de 1993-06-18

LEI n.º 159/99. D.R. n.º 215, Série I-A de 1999-09-14

LEI n.º 169/99. D.R. n.º 219, Série I-A de 1999-09-18, posteriormente revogada pela Lei n.º 5-A/2002. D.R. n.º 9, Suplemento, Série I-A de 2002-01-11

DECRETO-LEI n.º 49/2003. D.R. n.º 71, Série I-A de 2003-03-25

LEI n.º 14/2004. D.R. n.º 108, Série I-A de 2004-05-08

DECRETO-LEI n.º 21/2006. D.R. n.º 24, Série I-A de 2006-02-02, com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 123/2008. D.R. n.º 135, Série I de 2008-07-15

DECRETO-LEI n.º 124/2006. D.R. n.º 123, Série I-A de 2006-06-28 com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 17/2009. D.R. n.º 9, Série I de 2009-01-14

LEI n.º 27/2006. D.R. n.º 126, Série I de 2006-07-03

DECRETO-LEI n.º 134/2006. D.R. n.º 142, Série I de 2006-07-25

DECRETO-LEI n.º 203/2006. D.R. n.º 208, Série I de 2006-10-27

LEI n.º 65/2007. D.R. n.º 217, Série I de 2007-11-12

LEI n.º 12-A/2008. D.R. n.º 41, Suplemento, Série I de 2008-02-27

## **6. Anexos**

Adiante apresenta-se o Anexo 1, o questionário aplicado junto dos SMPC para recolha de informação.



## ANEXO 1: Questionário

# Questionário: Qual o papel dos Serviços Municipais de Proteção Civil no âmbito das competências de Planeamento, Formação e Sensibilização, e Operações?

Designação do município

## 1. Informação de carácter geral

Preencha os seguintes campos de acordo com informação referente ao Município/Concelho onde está inserido o Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC).

1.1. Identificação do Município

1.2. Área geográfica do Município (Km2)

1.3. Número de habitantes no Município

## 2. Estruturas de execução, coordenação e comando

Perante as seguintes questões, seleccione o campo "Sim" ou "Não" de acordo com a sua opinião.

2.1. Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) criado e a operar/ativo?

2.2. Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC) instituída?

2.3. Comandante Operacional Municipal (COM) nomeado?

2.4. Existe um Regulamento da Atividade Municipal de Proteção Civil (Regulamento do SMPC, CMPC, etc.?)

2.5. Orçamento anual do SMPC?

## 3. Organização do Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC)

Perante as seguintes questões, indique a resposta de acordo com a realidade do seu SMPC.

3.1. Número de técnicos superiores afetos ao SMPC?

3.1.1. Qual ou quais a(s) áreas de formação dos técnicos superiores?

3.2. Número de assistentes técnicos afetos ao SMPC?

3.3. Número de assistentes operacionais afetos ao SMPC?

3.4. Número de gabinetes ou setores que compõem o SMPC?

3.5. Qual ou quais?

3.6. O SMPC possui instalações próprias?

3.7. O SMPC depende diretamente do presidente da Câmara?

3.7.1. O SMPC encontra-se na dependência:

## 4. Competências no âmbito do Planeamento e Prevenção

Perante as seguintes afirmações relativas a competências dos SMPC, indique a sua opinião selecionando o campo "Concordo" ou "Discordo". Caso pretenda, no final do questionário pode fundamentar as suas respostas.



## 6. Competências de âmbito Operacional

Perante as seguintes afirmações relativas a competências dos SMPC, indique a sua opinião selecionando o campo "Concordo" ou "Discordo". Caso pretenda, no final do questionário pode fundamentar as suas respostas.

- 6.1. Implementar e gerir uma rede própria de radiocomunicações de emergência alternativa às atualmente existentes.
- 6.2. Assegurar o funcionamento de uma central de comunicações de emergência exclusiva do SMPC.
- 6.3. Assegurar o funcionamento de uma central de comunicações de emergência conjunta com os agentes de proteção civil municipais.
- 6.4. Apoiar técnica e operacionalmente as operações de proteção e socorro quando solicitados.
- 6.5. Assegurar a realização de ações de limpeza de linhas de água.
- 6.6. Assegurar a realização de ações de silvicultura preventiva.
- 6.7. Promover e realizar vistorias de segurança a infraestruturas e outros espaços que pelas suas características assim o justifiquem.
- 6.8. Sinalizar áreas de risco em espaços públicos.
- 6.9. Efetuar limpeza das vias rodoviárias sob gestão do município.
- 6.10. O SMPC desenvolve outras competências no âmbito das "Operações" para além das apresentadas anteriormente?
- 6.10.1. Se sim, quais?


## 7. Outras competências

Perante as seguintes afirmações relativas a competências dos SMPC, indique a sua opinião selecionando o campo "Concordo" ou "Discordo". Caso pretenda, no final do questionário pode fundamentar as suas respostas.

- 7.1. Assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de proteção civil.
- 7.2. Centralizar, tratar e divulgar toda a informação recebida relativa à proteção civil municipal.
- 7.3. Assegurar a funcionalidade e a eficácia da estrutura do SMPC.
- 7.4. Manter informação atualizada sobre acidentes graves e catástrofes ocorridas no município.
- 7.5. Assegurar a pesquisa, análise, seleção e difusão da documentação com importância para a proteção civil.
- 7.6. 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.
- 7.7. Dar seguimento a outros procedimentos, por determinação do presidente da câmara ou do vereador com competências delegadas.
- 7.8. No âmbito florestal, as competências do SMPC podem ser exercidas pelo gabinete técnico florestal.
- 7.9. O SMPC desenvolve outras competências para além das apresentadas anteriormente?
- 7.9.1. Se sim, quais?


## 8. Outras questões

Perante as seguintes questões relativas a competências dos SMPC, indique a sua opinião selecionando o campo "Sim" ou "Não". Caso pretenda, no final do questionário pode fundamentar as suas respostas.

8.1. Considera que o papel dos SMPC se encontra bem clarificado na atual legislação (órgão de execução, coordenação, agente de proteção civil, entidade de apoio, ou outro)?

8.2. Considera que os SMPC devem ter uma missão exclusivamente técnica e de apoio (técnico) às operações de emergência?

8.3. Considera que os SMPC devem possuir um papel de execução da política de proteção civil e de apoio técnico e operacional às operações de proteção e socorro?

8.4. Considera que a difusão de informação pública, avisos e comunicados, deve ser uma competência dos SMPC e não das Comissões Municipais de Proteção Civil?

8.5. Considera que o COM deve incluir nas suas competências a coordenação do SMPC?

8.6. Concorde com a figura de COM tal como está definida na legislação?

8.7. Considera que, a existirem, os GTF devem estar inseridos organicamente no SMPC?

8.8. Considera que a comunicação entre a ANPC/CDOS e os SMPC está bem estruturada?


8.9. Caso pretenda, apresente sugestões ou outras considerações que considere pertinente para o presente estudo.

--

## 9. Justificações

Caso pretenda, fundamente as respostas que considerou anteriormente.

--

## Elemento de contacto do SMPC para eventuais esclarecimentos

--