

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2021/2022**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA PARA O  
ESFORÇO DE PORTUGAL NO MECANISMO COMUNITÁRIO DE  
PROTEÇÃO CIVIL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**CORONEL GNR José Ricardo Gomes Rodrigues**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA PARA O ESFORÇO DE PORTUGAL NO  
MECANISMO COMUNITÁRIO DE PROTEÇÃO CIVIL**

**CORONEL GNR José Ricardo Gomes Rodrigues**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2022



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA PARA O ESFORÇO DE PORTUGAL NO  
MECANISMO COMUNITÁRIO DE PROTEÇÃO CIVIL**

**CORONEL GNR José Ricardo Gomes Rodrigues**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Brigadeiro-General GNR

Pedro Manuel Sequeira Estrela Moleirinho

Pedrouços 2022



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, Autor, declaro por minha honra que o documento intitulado “**O CONTRIBUTO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA PARA O ESFORÇO DE PORTUGAL NO MECANISMO COMUNITÁRIO DE PROTEÇÃO CIVIL**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 05 de maio de 2022

Autor

---



## **Agradecimentos**

Este trabalho de investigação foi elaborado com a colaboração prestimosa de diversas pessoas com experiência reconhecida na área da proteção civil.

Ao meu orientador, Brigadeiro General Estrela Moleirinho, pelo permanente incentivo, disponibilidade e camaradagem ao longo da investigação. O seu incentivo e confiança muito contribuiu para levar a cabo esta investigação.

Um agradecimento ao Major Vilela da Costa pelo apoio nos assuntos relativos à metodologia de investigação fundamental para o sucesso da investigação.

Aos Excelentíssimos Generais, Oficiais Superiores e restantes Oficiais entrevistados, pelos contributos transmitidos, pela partilha da experiência da vida profissional.

Ao Sr. Comandante do Regimento de Sapadores bombeiros de Lisboa, pela amizade, pelo trabalho desenvolvido em conjunto e sobretudo pela abertura de pensamento no interesse de Portugal.

Aos Srs. John Stanley, Philippe Meresse e Cristophe Debray, pela sua disponibilidade, dedicação e interesse, que permitiu uma visão enriquecedora desta investigação.

Por fim, ao Excelentíssimo Diretor de Curso, Comodoro Ramalho Marreiros, pelas suas palavras de incentivo e união do Curso.



## Índice

1. Introdução .....	1
2. Enquadramento teórico e concetual .....	4
2.1. Estado da arte e conceitos estruturantes .....	4
2.1.1. O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.....	4
2.1.1.1. Origem e conceito .....	4
2.1.1.2. Os instrumentos .....	5
2.1.1.3. Os Módulos de Proteção Civil .....	8
2.1.2. A Proteção Civil em Portugal.....	10
2.1.2.1. Enquadramento teórico .....	10
2.1.2.2. O papel de Portugal no Mecanismo .....	11
2.2. Modelo de Análise.....	13
3. Metodologia e método .....	14
3.1. Metodologia.....	14
3.2. Método.....	14
3.2.1. Participantes e procedimento .....	14
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados .....	14
3.2.3. Técnicas de análise de dados.....	14
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados .....	15
4.1. A capacidade dos módulos de proteção civil da GNR .....	15
4.1.1. Doutrina.....	15
4.1.2. Organização.....	16
4.1.3. Treino .....	17
4.1.4. Material .....	18
4.1.5. Síntese conclusiva e resposta à QD1 .....	19
4.2. A capacidade dos módulos de proteção civil da UE .....	20
4.2.1. Doutrina.....	20
4.2.2. Organização.....	21
4.2.3. Treino .....	21



4.2.4.	Material .....	22
4.2.5.	Síntese conclusiva e resposta à QD2.....	22
4.3.	As medidas para otimizar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR .	23
4.3.1.	Doutrina.....	23
4.3.2.	Organização.....	24
4.3.3.	Treino .....	25
4.3.4.	Material .....	25
4.3.5.	Síntese conclusiva e resposta à QC .....	26
5.	Conclusões .....	28
	Referências bibliográficas .....	32

### **Índice de Anexos**

Anexo A - Capacidades certificadas do MPCU .....	AnxA-1
Anexo B – Requisitos gerais dos MPC .....	AnxB-1

### **Índice de Apêndices**

Apêndice A- Modelo de Análise .....	ApdA-1
Apêndice B- Corpo de conceitos .....	ApdB-1
Apêndice C- Edificação de Capacidades .....	ApdC-1
Apêndice D- Relação dos entrevistados .....	ApdD-1
Apêndice E- Guião de entrevista .....	ApdE-1
Apêndice F- Análise de conteúdos .....	ApdF-1

### **Índice de Figuras**

Figura 1 – <i>rescEU</i> .....	11
Figura 2 – <i>Commission new possibilities</i> .....	11
Figura 3 – Processo de certificação e registo de módulos.....	11
Figura 4 – Capacidades certificadas .....	AnxA-1

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Capacidades GFFF, GFFF-V e CBRN D&S certificadas .....	10
---	----



Tabela 2 - Questão Central e Questões Derivadas do Problema em Investigação ..... 13

### **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Solicitações de assistência ao MPCU - 2007-2019 ..... 12

Quadro 2 – Combate a incêndios florestais no solo (GFFF) ..... AnxB-1

Quadro 3 – Combate a incêndios florestais no solo com veículos (GFFF-V)..... AnxB-1

Quadro 4 –Detecção e amostragem químicas, biológicas, radiológicas e nucleares ... AnxB-2

Quadro 5 — Modelo de análise ..... ApdA-1

Quadro 6 — Corpo de Conceitos ..... ApdB-1

Quadro 7 — Relação dos entrevistados..... ApdD-1

Quadro 8 — Análise das entrevistas semiestruturadas nacionais.....ApdF-1

Quadro 9 — Análise das entrevistas semiestruturadas nacionais.....ApdF-5

Quadro 10 — Análise das entrevistas semiestruturadas chefias .....ApdF-6



## **Resumo**

Este trabalho de investigação tem como objeto de estudo os Módulos de Proteção Civil da Guarda Nacional Republicana.

O estudo visa propor medidas para otimizar o seu emprego, recursos que são nacionais na área da proteção civil na sua dimensão externa, potenciando a cooperação entre as organizações a nível nacional, bem como contribui para a execução da política externa de Portugal, assumindo um compromisso num espírito de solidariedade e parceria que se pretende atingir na União Europeia, nesta matéria.

O método de investigação seguiu um raciocínio indutivo, segundo uma estratégia de investigação qualitativa, com recurso a entrevistas semiestruturadas e um desenho de investigação do tipo estudo de caso.

Como principais resultados alcançados evidenciam-se medidas nas dimensões de doutrina, organização, treino e material que poderão potenciar o contributo nacional para o Mecanismo Europeu de Proteção Civil, fazendo-o numa perspetiva nacional e internacional.

A investigação permitiu concluir que Portugal apresenta um contributo relevante para o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia pois enquadra-se nos primeiros sete principais países contribuidores. Uma abordagem integrada e coordenada entre diferentes organizações que desenvolvem a sua ação na área da Proteção Civil poderá resultar numa maior eficiência na gestão dos recursos e maior eficácia no produto operacional apresentado, constituindo-se como um precursor da sustentabilidade da ação de Portugal na resposta a catástrofes.

### **Palavras-chave:**

Proteção Civil; Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia; Módulos de Proteção Civil; Capacidades da GNR



### **Abstract**

*This research work is focused on the Civil Protection Modules, hereinafter called Modules, of the GNR.*

*The study aims to propose measures to optimize the use of the Modules, resources that are national in the area of civil protection in their external dimension, enhancing cooperation between organizations at national level, as well as contributing to the implementation of Portugal's foreign policy, making a commitment in a spirit of solidarity and partnership that is intended to be achieved in the European Union, in this regard.*

*The investigation method followed an inductive reasoning, according to a qualitative research strategy and a case study-type research design.*

*The main results achieved show measures in the dimensions of doctrine, organization, training and material that can enhance the national contribution to the European Civil Protection Mechanism, doing so from a holistic perspective.*

*It is concluded that an integrated and coordinated approach between different organizations could result in greater efficiency in the operational product presented, with the rationalization of national resources being a precursor to the sustainability of Portugal's action in disaster response.*

### **Keywords:**

Civil Protection; Civil Protection Mechanism of the Union; Civil Protection Modules; GNR Capabilities



## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

<b>ANEPC</b>	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>CAV.<sup>a</sup></b>	Cavalaria
	<i>Chemical, Biological, Radiologic, Nuclear detection and</i>
<b>CBRN D&amp;S</b>	<i>sampling</i>
<b>CCRE</b>	Centro de Coordenação de Resposta de Emergência
<b>CERE</b>	– Capacidade Europeia de Resposta de Emergência
<b>COR</b>	– Coronel
<b>CPOG</b>	– Curso de Promoção a Oficial General
	– Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal,
<b>DOTMLPII</b>	Infraestruturas e Interoperabilidade
<b>Ed.</b>	– Edição
<b>EM</b>	– Estados-Membros
<b>GNR</b>	– Guarda Nacional Republicana
<b>GFFF</b>	– <i>Ground Forest FireFighting</i>
<b>GFFF-V</b>	– <i>Ground Forest FireFighting with vehicles</i>
<b>INEM</b>	– <i>Instituto Nacional de Emergência Médica</i>
<b>INSARAG</b>	– International Search and Rescue Advisory Group
<b>IUM</b>	– Instituto Universitário Militar
<b>LO</b>	– Lei Orgânica
<b>LOGNR</b>	– Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
<b>MAI</b>	– Ministério da Administração Interna
<b>MPC</b>	– Módulos de Proteção Civil
<b>MPCU</b>	– Mecanismo de Proteção Civil da União
<b>USAR</b>	– <i>Urban Search and Rescue</i>
<b>OE</b>	– Objetivo Específico
<b>OG</b>	– Objetivo Geral
<b>ONU</b>	– Organização das Nações Unidas
<b>OTAN</b>	– Organização do Tratado do Atlântico Norte



<b>PECUE</b>	– Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia
<b>QC</b>	– Questão Central
<b>QD</b>	– Questão Derivada
<b>RCM</b>	– Resolução de Conselho de Ministros
<b>REPC</b>	– Reserva estratégica de proteção civil
<b>SCCIE</b>	– Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência
<b>TFUE</b>	– Tratado de Funcionamento da União Europeia
<b>TUE</b>	– Tratado da União Europeia
<b>TII</b>	– Trabalho de Investigação Individual
<b>UE</b>	– União Europeia
<b>UR</b>	– Unidade de Registo
<b>USAR</b>	– <i>Urban Search and Rescue</i>
<b>UEPS</b>	– Unidade de Emergência de Proteção e Socorro



## 1. Introdução

A União Europeia (UE) tem vindo a desenvolver instrumentos com o objetivo de complementar a ação dos Estados Membros (EM) e fomentar a cooperação, aumentando a segurança coletiva contra catástrofes, tendo culminado na criação do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (MPCU).

Portugal contribui para o MPCU com quatro MPC certificados, sendo três da Guarda Nacional Republicana (GNR), designadamente *Ground Forest FireFighting* (GFFF), *Ground Forest FireFighting using vehicles* (GFFF-V), *CBRN Detection and Sampling* e a *Emergency Medical Team* do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Este trabalho de investigação individual (TII) subordinado ao tema: “**O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal no mecanismo comunitário de Proteção Civil**”, pretende estudar os Módulos de Proteção Civil (MPC) da GNR, em prol da otimização do serviço prestado, contribuindo com medidas para uma melhor preparação dos meios e consequentemente uma melhor resposta a catástrofes.

O presente estudo insere-se no “desenvolvimento das metodologias e processos de edificação e emprego de capacidades militares” para fazer face a catástrofes, enquadrado na área das Ciências Militares e na sua área nuclear das “Operações militares”, em razão da Guarda como força de segurança de natureza militar.

Ao nível do Sistema Nacional de Proteção Civil a GNR apresenta-se como um Agente de Proteção Civil de inequívoca referência e competência, sendo relevante a sua participação no MPCU, com diversas valências, em representação de Portugal, o que requer um estudo dos MPC numa ótica de otimização do seu emprego, considerando que os recursos nacionais, que se encontram sob a coordenação da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), são escassos e limitados.

O tema em investigação enquadra-se na “Estratégia da Guarda 2025. Uma Estratégia centrada nas pessoas”, especificamente na linha de orientação estratégica “Reforçar a proximidade e a visibilidade”, com o foco nas pessoas e na sua segurança, proteção e apoio que na sua vertente *safety* para além das missões de proteção e socorro a nível nacional, também se traduz nas missões internacionais que executa, onde se incluem as decorrentes dos compromissos assumidos no âmbito do MPCU (GNR, 2020, p.54).

Na linha de orientação estratégica “Racionalizar e otimizar recursos”, é onde está descrita a obrigatoriedade de otimizar os recursos disponíveis mantendo elevados níveis de operacionalidade, aproveitando os fundos de investimento para desenvolver capacidades que



serão utilizadas a nível nacional e simultaneamente preparados para uma atuação internacional (GNR, 2020, p. 58).

O **objeto de estudo** do presente trabalho são os Módulos de Proteção Civil da GNR no âmbito MPCU.

De acordo com o objeto de estudo definido, a investigação encontra-se delimitada nos domínios de conteúdo, tempo e espaço (Santos & Lima, 2019):

- De conteúdo, focando-se nos MPC da Guarda, designadamente os MPC *Ground Forest FireFighting* (GFFF), *Ground Forest FireFighting using vehicles* (GFFF-V) e o *CBRN Detection and Sampling* (CBRN D&S) no âmbito do MPCU. São analisadas as dimensões da doutrina, organização, treino e material que integram o conceito de edificação de capacidades.
- Temporal, ainda que em termos de enquadramento científico se recuou aos anos 80, para efeitos de análise dos MPC, teve-se em consideração o período após o início do processo de certificação dos módulos acima referidos, desde o ano de 2017 até ao ano de 2022.
- Espacial: a investigação foi efetuada em duas vertentes, por um lado numa perspetiva nacional, considerando o território onde a Guarda prepara, planeia e treina os MPC e, por outro lado, numa perspetiva europeia, cingindo-se a organizações que integram o MPCU recorrendo a responsáveis pela coordenação dos MPC, e a mentores e treinadores ao serviço do MPCU.

Considera-se por **objetivo geral** (OG) “Propor medidas optimizadoras para o emprego dos Módulos de Proteção Civil da GNR no âmbito do MPCU”. Por **objetivos específicos** (OE), consideram-se:

- Analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU (OE 1);
- Analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU (OE 2).

A **estratégia de investigação** aplicada foi qualitativa, com suporte na pesquisa bibliográfica de onde se partiu para uma análise documental e posteriormente para uma recolha de dados através das entrevistas semiestruturadas, às quais foram aplicadas a análise de conteúdo segundo as orientações de Bardin (1977). Assim, foram entrevistadas entidades a nível nacional, designadamente da GNR e do Regimento Sapadores Bombeiros de Lisboa,



bem como ao nível da UE, designadamente formadores e certificadores responsáveis pela gestão dos MPC.

O raciocínio adotado na presente investigação foi o indutivo, na medida em que realizaram-se observações dos MPC nacionais e de outros países certificados pela UE que integram o MPCU, incluindo o conhecimento de entidades que gerem os MPC.

Apresenta-se como **Questão Central** (QC) da investigação: Como podem ser otimizados os módulos de proteção civil da GNR para responder às solicitações do MPCU?

Para se alcançar os OE acima elencados, identificam-se as seguintes **Questões Derivadas** (QD):

- QD 1: Qual a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU?;
- QD 2: Qual a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU?.

Este **trabalho encontra-se estruturado** da seguinte forma: inicia com a presente introdução; o segundo capítulo aborda o enquadramento teórico e concetual; o terceiro capítulo descreve a metodologia e o método utilizado; o quarto capítulo versa sobre a apresentação dos dados analisados, os resultados obtidos e fundamentam-se as respostas às QD e QC e, no último capítulo, apresentam-se as conclusões, as quais incluem contributos para o conhecimento, as limitações da investigação, os estudos futuros e recomendações de ordem prática.



## **2. Enquadramento teórico e concetual**

### **2.1. Estado da arte e conceitos estruturantes**

#### 2.1.1. O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia

##### 2.1.1.1. Origem e conceito

Tendo em consideração o objeto de estudo, julgou-se pertinente iniciar com uma descrição da origem do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia e explicitar o seu conceito.

Desde a década de 80 que os EM criaram sistemas de intervenção para fazer face à eventualidade de uma catástrofe natural ou tecnológica nos seus territórios.

Estes sistemas eram distintos no que se refere à organização, estrutura, dimensão e capacidade dos meios passíveis de serem mobilizados, podendo ser potenciados quer em termos de reação, quer em diferentes capacidades, para fazer face às diferentes tipologias de risco, através da cooperação entre os EM no domínio da proteção civil.

Em 1987 os EM decidem criar um *vade-mecum*<sup>1</sup>, implementando uma Rede Permanente de Correspondentes Nacionais em Matéria de Proteção Civil com vista à partilha de informação sobre os meios disponíveis para enfrentar uma catástrofe, manifestando nesta altura a intenção de uma cooperação comunitária em matéria de proteção civil.

Em 1997, através da Decisão do Conselho nº 99/22/CE, de 19 de dezembro, foi instituído um programa de ação comunitária no domínio da proteção civil, com vista a apoiar e complementar as ações desenvolvidas pelos EM em matéria de proteção civil, facilitando a cooperação e contribuindo para a proteção de pessoas, do ambiente e dos bens em situações de catástrofe natural ou tecnológica. Este programa contemplava, entre outras medidas, a formação para a melhoria da preparação dos intervenientes, assim como a informação e sensibilização dos cidadãos como ferramenta para autoproteção.

Considerando a necessidade de expandir o âmbito de intervenção para além das catástrofes naturais ou tecnológicas, designadamente as radiológicas e ambientais, cuja ocorrência tenha lugar dentro e fora da UE e a exigência de uma resposta mais célere dos meios disponíveis, no ano de 2001, foi criado um Mecanismo de Proteção Civil da Comunidade. Este Mecanismo iria melhorar a cooperação entre os EM, facilitando a mobilização dos recursos comuns europeus para fazer face a situações de emergência.

---

<sup>1</sup> Inventário dos meios de intervenção disponíveis nos Estados-membros em caso de urgência.



Em 2009, a UE face à entrada em vigor do Tratado a União Europeia (TUE), também designado por Tratado de Lisboa, refere no seu artigo 6º que

dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros [e] incentiva a cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de proteção contra as mesmas em diversos domínios, entre os quais o da proteção civil. (TUE, 2007, art.º 196º)

Neste contexto realçamos ainda a Cláusula de Solidariedade aludida no art.º 222.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), que possibilita à UE e aos seus EM a prestação de assistência perante situações de catástrofes.

Em 2013, através da Decisão n.º 1313/2013/UE de 17 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia (PECUE), foi adotado um novo Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia ("Mecanismo da União") que

destina-se a reforçar a cooperação entre a União e os Estados-Membros e a facilitar a coordenação no domínio da proteção civil, a fim de aumentar a eficácia dos sistemas que visam prevenir, preparar e responder, a catástrofes naturais ou de origem humana. (PECUE, 2013)

#### 2.1.1.2. Os instrumentos

O Mecanismo da União vem assim implementar algumas medidas inovadoras que importa descrever neste contexto.

A criação de um **Centro de Coordenação de Resposta de Emergência** (CCRE) o qual assegura uma capacidade operacional vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana ao serviço dos EM e da Comissão para prosseguir os objetivos do Mecanismo da União.

A sua importância decorre da necessidade de coordenar uma resposta eficiente e eficaz a catástrofes, dentro e fora da Europa, utilizando os recursos disponibilizados pelos EM que integram a Capacidade Europeia de Resposta de Emergência (CERE), sendo o tempo um fator vital.

Este centro recolhe, monitoriza e analisa a informação em tempo real sobre eventuais desastres, planeando e preparando em conjunto com os EM a mobilização de recursos para áreas que necessitem de assistência. O desenvolvimento de cenários padrão, possibilitará potenciar uma resposta mais rápida (PECUE, 2013, p.930).

A implementação de um **Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência** (SCCIE), o qual é gerido pela Comissão e pelos pontos de contacto nos EM,



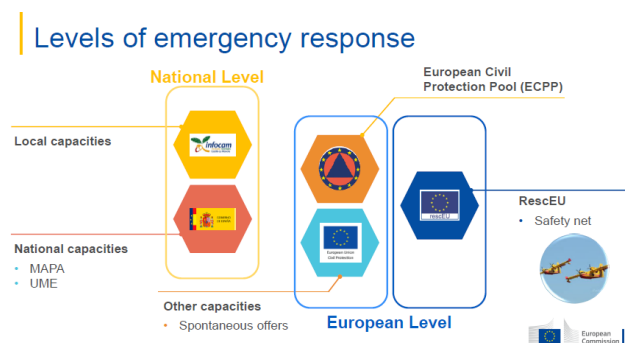
sendo composto por uma rede ligando os pontos de contacto nacionais e o CCRE, por um sistema de informação que possibilita a partilha e disseminação de lições aprendidas, tendo por suporte diversas bases de dados, e por um conjunto de sistemas que asseguram a segurança da informação armazenada e partilhada através do SCCIE.

A criação de um **programa de recolha de informações e partilha de lições aprendidas**. Neste particular, desde a fase de recolha de informações sobre as diversas intervenções no âmbito do MPCU, nas suas três fases de prevenção, preparação e resposta; a sua posterior análise e avaliação, e por fim a validação e sua implementação.

A criação de uma **Capacidade Europeia de Resposta de Emergência**, que se baseia numa reserva comum voluntária de capacidades, composta por equipas, peritos em diversas áreas consideradas relevantes em matérias de proteção civil e equipamentos que são disponibilizados pelos EM. No subcapítulo seguinte vão ser abordados com maior profundidade os MPC que integram esta capacidade (PECUE, 2013, p.932).

A criação, em 2019, através da Decisão n.º 420/2019/PECUE de 13 de março, de uma **reserva adicional de recursos designada de rescEU<sup>2</sup>** para melhorar a resposta da UE em situações de catástrofes com as capacidades combate a incêndios rurais com meios aéreos, incidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares e a resposta médica de emergência, sendo considerada a reserva do MPCU, conforme figura 1,

A *rescEU* deverá prestar assistência em situações de extrema gravidade em que as capacidades globais existentes a nível nacional e as afetadas pelos Estados-Membros à CERE não sejam suficientes para assegurar uma resposta eficaz às catástrofes. (PECUE,2019)



**Figura 1 – RescEU**

Fonte: *European Commission (EC, 2020)*.

<sup>2</sup> Capacidades financiadas pela UE, geridas pela Comissão Europeia em coordenação com os EM, como o último recurso para uma emergência dentro da UE.

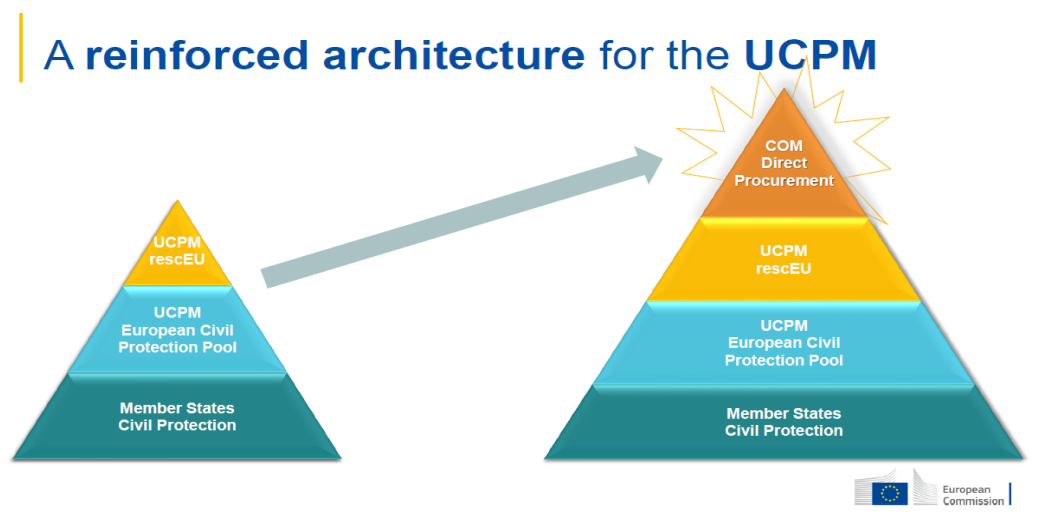


Adicionalmente foi estabelecida uma **rede de conhecimento da proteção civil da UE**, reunindo um conjunto de atores relevantes na área da proteção civil e gestão de desastres, incluindo centros de excelências, universidades e investigadores, com o objetivo de desenvolver um programa de formação para os agentes de proteção civil; para estimular a investigação, inovação e desenvolvimento de capacidades.

Em 2021, o Regulamento (UE) 2021/836 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio, vem alterar a Decisão nº 1313/2013/UE relativa ao MPCU, permitindo uma maior rapidez e eficácia das operações de resposta a catástrofes. Nomeadamente, incrementando a capacidade de resposta europeia para catástrofes em larga escala através do reforço da capacitação dos EM que contribuem para a CERE, bem como o reforço da *rescEU*.

Desta forma possibilita a aquisição de capacidades em casos de urgência, assim como o apoio logístico e transporte, permitindo uma maior capacitação do CCRE recorrendo a conhecimentos científicos especializados e a elaboração de planos para determinados cenários contribuindo para uma melhor prevenção e preparação dos meios.

Esta nova abordagem mais reforçada, conforme figura 2, veio permitir também à Comissão poder fazer aquisições diretamente, na área das capacidades de transporte e logística, e em casos de emergência, também meios e equipamentos necessários para a capacidade *rescEU*.



**Figura 2 – Commission direct procurement**

Fonte: *European Commission* (EC, 2020).

Em 2022, através da Decisão de implementação 961/2022 da Comissão, de 25 de Abril, vem definir **programas multianuais de financiamento**, que apoiam os EM na área da prevenção e preparação, com vista a aumentar o nível de preparação e resposta a



catástrofes, de forma rápida e eficiente. O programa de financiamento 2021-2024 engloba duas vertentes: no tocante à CERE, possibilita uma atualização das capacidades dos EM (cofinanciado a 75%); no que se refere às capacidades *rescEU*, possibilita o desenvolvimento de capacidades adicionais, a sua disponibilidade e capacidade de projeção (e.g. CBRN).

A CERE atrás descrita, engloba recursos dos EM colocados à disposição do MPCU para fazer face a uma catástrofe, com uma capacidade de resposta eficiente, alocando os recursos adequados, e eficaz face à rapidez da resposta. É neste contexto que se enquadram os Módulos de Proteção civil englobando recursos de um ou mais EM, com vista a providenciar uma resposta rápida e coordenada dos EM, em situações de catástrofe, dentro e fora da UE que no seguinte subcapítulo se pretende aprofundar.

#### 2.1.1.3. Os Módulos de Proteção Civil

Na implementação do Mecanismo de Proteção Civil da União europeia, estava previsto que

Deverá ser prosseguido o desenvolvimento de módulos de intervenção de assistência de proteção civil (módulos de intervenção de PC ou módulos para IPC), compostos por recursos de um ou mais Estados-Membros, tendo em vista uma total interoperacionalidade, a fim de reforçar a cooperação no domínio da proteção civil e desenvolver a resposta rápida coordenada dos Estados-Membros. Os módulos deverão ser organizados a nível dos Estados- -Membros e colocados sob o seu comando e controlo. (PECUE,2013, p.925)

Assim, encontra-se definido como módulo,

uma combinação predefinida, autossuficiente e autónoma de capacidades dos Estados-Membros, disponibilizadas em função de missões e necessidades, ou uma equipa operacional móvel dos Estados-Membros constituída por um conjunto de meios humanos e materiais, definida em termos da sua capacidade de intervenção ou das missões a desempenhar [...] sendo compostos por recursos de um ou mais Estados-Membros, tendo em vista uma total interoperacionalidade, a fim de reforçar a cooperação no domínio da proteção civil e desenvolver a resposta rápida coordenada dos Estados-Membros. (PECUE,2013, p.929)

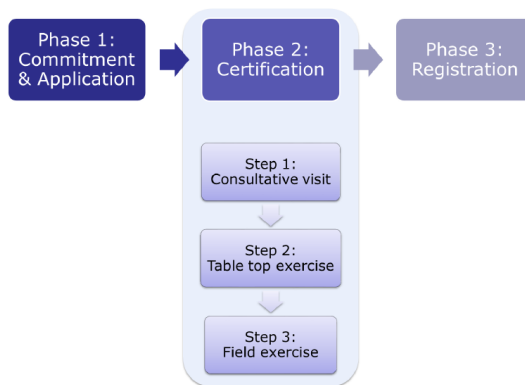
De acordo com o anexo II da Decisão de Execução da Comissão de 16 de outubro de 2014, encontram-se definidos os requisitos dos MPC e das Equipas de assistência técnica e



de apoio (TAST), conforme anexo B, onde constam aqueles a GNR possui certificados na CERE.

Os MPC para integrarem a CERE, como disponíveis e cumulativamente se encontrarem devidamente certificados, por um processo reconhecido pela Comissão Europeia, devem efetuar um processo de certificação, conforme figura 3, a ser desenvolvido nos seguintes moldes:

- Em primeiro lugar é necessário declarar o compromisso político de um EM manifestando a intenção de integrar a CERE, passando a integrar um conjunto de capacidades disponibilizadas para o MPCU, que será válido por períodos de 3 anos;
- Em segundo lugar, frequentar um processo de certificação que engloba três passos: inicialmente decorre uma visita consultiva ao Estado-Membro com a finalidade de observar o módulo; posteriormente os *Team Leaders/deputy* frequentam um exercício teórico sem forças reais, e finalmente culmina com o módulo a executar um exercício de terreno, onde serão observados e alvo de avaliação e posterior relatório;
- Terminando estas duas fases, importa receber o relatório final da certificação, com eventuais recomendações para melhoria futura. O último passo requer o registo no SCCIE, sendo um ato administrativo, encontrando-se certificado durante um período de 5 anos, integrando a CERE (*European commission, 2019*).



**Figura 3 – Processo de certificação e registo de módulos no MPCU**

Fonte: *European Commission (EC, 2019, p.07)*.

Importa agora referir que a CERE conta com vinte e dois países contribuidores com módulos certificados, correspondendo a certa de oitenta e duas capacidades que se encontram disponíveis para as operações no âmbito do MPCU, em todo o mundo, sempre que seja solicitada assistência através do CCRE, conforme anexo A.



França é o país que maior número de capacidades disponibiliza para a CERE, entre as com cerca de quinze MPC certificados, sendo que Portugal enquadra-se nos sete países que mais capacidades coloca ao dispor do MPCU.

Com as capacidades que Portugal possui certificados, afiguram-se os seguintes EM:

**Tabela 1– Capacidades GFFF, GFFF-V e CBRN D&S certificadas**

Capacidades	Portugal	França	Espanha	Grécia	Bulgária	Dinamarca
GFFF	1	2	1	1		
GFFF-V	1	2			1	
CBRN D&S	1	2				1

Fonte: adaptado a partir de *EC DG- ECHO* (2021)

Os países que participam na CERE podem beneficiar de apoios financeiros para suportar os custos de adaptação das capacidades, ou seja dos MPC, tendo que ser disponibilizadas entre 3 e 10 anos. que disponibilizaram para o MPCU, assim como cofinancia os custos associados ao transporte e operação (PECUE, 2019, 99).

## 2.1.2. A Proteção Civil em Portugal

### 2.1.2.1. Enquadramento teórico

Esclarecido que foi o conceito do MPCU como instrumento de cooperação e coordenação de resposta a catástrofes a nível da UE, e onde Portugal tem tido um papel ativo, quer no compromisso assumido para a *pool* de meios de resposta quer na organização de exercícios para outros países, importa definir o conceito de proteção civil, assim sendo,

[...] 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, a ser exercida com carácter permanente, multidisciplinar e plurissectorial. (AR, 2006, *cf.* Art.º 1º)

Perante este enquadramento importa agora descrever os conceitos de catástrofe:

“é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afectando intensamente as condições de vida e o tecido sócio-económico em áreas ou na totalidade do território nacional” (AR, 2006, *cf.* art.º 3.º).

E o conceito de acidente grave:

“é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, susceptível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” (AR, 2006, *cf.* art.º 3.º).



Através do Decreto-Lei n.º 45/2019 de 01 de abril de 2019, é definida que a autoridade nacional em matéria de emergência e proteção civil é a ANEPC, tendo por missão

missão planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra.

Em termos de atuação internacional, a ANEPC participa na execução da política de cooperação internacional de Portugal, assegurando as ligações com os demais serviços da União Europeia, mormente o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

Relativamente ao papel da GNR em termos de proteção civil, encontra-se definido que “as forças de segurança são agentes de proteção civil” (AR, 2006, art.º 46.º).

Sendo certo que a GNR é, à luz do normativo mencionado, é um agente de proteção civil, desempenhando a atividade de proteção civil a nível nacional e a nível internacional, possuindo atribuições de

[...]proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza, executando ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência, de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes naturais e acidentes graves [...] nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais. (AR, 2007, art.º 3º)










#### 2.1.2.2. O papel de Portugal no Mecanismo

Neste particular existem duas linhas relevantes, por um lado as solicitações de Portugal ao MPCU, na medida em que a dimensão dos eventos ultrapassou a capacidade nacional, obrigando as autoridades portuguesas a solicitar apoio, incluindo através de acordos bilaterais, que não são alvo de estudo nesta investigação e, por outro lado, o apoio prestado por Portugal aos diversos países, através do MPCU.



No período entre 2007-2019, o MPCU foi ativado cerca de cento e seis vezes, por consequência de diversos tipos de catástrofes, sendo que sessenta foram devido aos incêndios rurais, assumindo-se como o tipo de catástrofe mais frequente. Nesse mesmo período, resultante dos incêndios rurais em Portugal, foi solicitada assistência ao MPCU quinze vezes, o que denota a importância de assistência do Mecanismo para o nosso país (*European Commission, 2020*).

**Quadro 1 – Solicitações de assistência ao MPCU - 2007-2019**

										Request for UCPM assistance
Bulgaria				3	1	1	1	1		7
Croatia			1				1			2
Cyprus	2			3						5
Finland	1									1
France	1			5		2			1	9
Germany									1	1
Greece	1	1		16			4			22
Hungary	1		1				2			4
Ireland	1									1
Italy		1		7						8
Latvia				1						1
Montenegro			1	5				1		7
Netherlands								1		1
North Macedonia			2	1						3
Norway	1									1
Poland			1							1
Portugal				15						15
Romania			2		1					3
Serbia			1				2			3
Slovakia								1		1
Slovenia				1			1	1		3
Spain						1				1
Sweden				3						3
Turkey		1					1			2
United Kingdom								1		1
<b>Request for UCPM assistance</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>106</b>

Fonte: *European Commission* (2020, p.23)

Por solicitação e ativação do MPCU, também Portugal interveio diversas vezes em países terceiros prestando assistência através de forças coordenadas pela ANEPC, como por exemplo em 2010, na catástrofe do Haiti, em que “Portugal participou nesta missão, integrado no Mecanismo, com uma força conjunta, a “FOCON”, composta por diversos agentes de proteção civil nacionais, onde a sua principal missão incidia na montagem e operacionalização de um campo de desalojados” (Candeias, 2020, p.78).

Portugal assumiu em 2017 um compromisso político disponibilizando, através da GNR, cinco Módulos que passaram a integrar a Capacidade Europeia de Resposta de Emergência (e adicionalmente o *Emergency Medical Team* do INEM).



Em 2022, a GNR dispõe de três MPC certificados (*GFFF*, *GFFF-V* e *CBRN D&S*) e adicionalmente dois MPC que se encontram em processo de certificação (*USAR* e *USAR CBRN*), tendo Portugal reiterado o seu compromisso político disponibilizando este cinco MPC para integrar a CERE.

## 2.2. Modelo de Análise

No modelo de análise (*Vide* Apêndice A) sistematizam-se para além dos objetivos, os restantes elementos-chave que permitem abordar o problema em investigação. Na tabela 1 apresentam-se as questões a responder, no âmbito do estudo.

**Tabela 1 - Questão Central e Questões Derivadas do Problema em Investigação**

QC	Como podem ser otimizados os módulos de proteção civil da GNR para responder às solicitações do MPCU?
QD	<b>QD 1</b> – Qual a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU?
	<b>QD 2</b> – Qual a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU?



### **3. Metodologia e método**

#### **3.1. Metodologia**

Considerando que a finalidade da investigação é otimizar os MPC da GNR, o raciocínio adotado na presente investigação foi o indutivo.

A estratégia de investigação a considerar é qualitativa, desenvolvendo conceitos a partir dos padrões encontrados nos dados recolhidos (IUM, 2019a, p. 117).

Em termos de desenho de pesquisa, este baseia-se no estudo de caso, pois a investigação foca-se na análise de um fenómeno específico, descritivo, na medida em que se descreve com rigor o objeto de estudo (MPC), heurístico, pois leva à compreensão, indutivo, já explicitado anteriormente e segue uma planificação (IUM, Santos e Lima 2019a, p. 37).

#### **3.2. Método**

##### **3.2.1. Participantes e procedimento**

As entrevistas exploratórias foram realizadas no mês de novembro de 2021.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre janeiro e abril de 2022.

A amostra do presente estudo foi constituída por 13 elementos os quais responderam às entrevistas semiestruturadas. Das entrevistas realizadas, três foram efetuadas a entidades estrangeiras, com experiência na gestão dos MPC em França, assim como a um treinador principal da UE e certificador da Organização das Nações Unidas (ONU). A nível nacional foram efetuadas entrevistas a entidades com experiência de proteção civil no MPCU, nomeadamente da GNR e Regimento Sapadores Bombeiros de Lisboa.

##### **3.2.2. Instrumentos de recolha de dados**

No presente estudo, para além da recolha do acervo bibliográfico, com origem em fontes diversas, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas, com vista a analisar, avaliar e validar os indicadores dos conceitos preconizados (Santos & Lima, 2019, p. 94).

##### **3.2.3. Técnicas de análise de dados**

Em primeiro lugar foi efetuada uma análise documental, seguindo-se uma análise de conteúdo nas entrevistas semiestruturadas por segmentos com base nas Unidades de Registo (UR) (Bardin, 1977, p.36).



#### **4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados**

No presente capítulo apresentam-se os dados obtidos no trabalho de campo, discutindo-se a análise das entrevistas e os resultados alcançados.

A análise que se segue, encontra-se sistematizada no quadro resumo do Apêndice F.

##### **4.1. A capacidade dos módulos de proteção civil da GNR**

Pela análise da informação obtida através das entrevistas, conforme Quadro 7, verifica-se:

###### **4.1.1. Doutrina**

Em termos nacionais, a doutrina sobre os MPC é de facto reduzida. Na verdade, a razão que poderá estar subjacente ao facto de apenas recentemente ter sido concluído o seu processo de certificação. No entanto, existem normas a nível do MPCU, designadas de *Guidelines on Standardized Operating Procedures*, cuja elaboração decorre do processo de certificação a que os MPC são sujeitos. Estas contêm informação relativa aos procedimentos durante o período de projeção do módulo, nomeadamente a sua estrutura, o equipamento, as comunicações, a segurança, o código de conduta e toda a informação relativa à preparação e projeção de cada Módulo, que inclui o treino, a manutenção do equipamento, o transporte e as fases de projeção e de retração. Acresce mencionar que este documento é elaborado pelo módulo respetivo, sob as orientações do MPCU tendo por objetivo criar uma base comum a todos os MPC. Importa, pois, acomodar numa dimensão nacional estas normas (UR A.1.1.1 a A.1.1.4, I.1.1.1 e I.1.1.2).

Assim, deve ser constituído um repositório doutrinário aplicável ao emprego dos MPC, com respaldo nas orientações da UE, sob pena de ferir a interoperabilidade com os restantes Módulos, podendo pôr em causa a sua atuação. Quando Portugal arroga o compromisso perante o Mecanismo, entrega uma garantia de que todas as condições estão devidamente estabelecidas (UR A.1.2.1 a A.1.2.4, A.1.3.2).

Na conceção das normas de emprego que decorrem do conceito de emprego como parte integrante da doutrina, existem vantagens em se encontrar um alinhamento entre a doutrina a nível nacional e a nível do MPCU, por força da elaboração e sistematização de processos, evitando redundâncias, simplificando a sua aprendizagem e o seu treino, com o conseqüente reflexo na atuação de forma clara e eficiente (UR A.1.4.1 a A.1.4.3).

Fruto da recente abordagem à edificação da capacidade dos MPC da GNR, as quais remontam a 2020, foi mencionado nas entrevistas, a perspetiva seguindo o conceito Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e das Forças Armadas Portuguesas, sendo identificado como um processo a seguir, com os necessários ajustamentos, contudo



considerando os restantes agentes de proteção civil, poder-se-á equacionar ao nível do conjunto uma outra metodologia (UR A.1.4.2.).

#### 4.1.2. Organização

Os MPC da GNR que se encontram certificados no âmbito do Mecanismo, são os únicos da sua tipologia a nível nacional, sem prejuízo de outros processos de certificação em curso por outras entidades, daí a razão da sua importância estratégica para Portugal, como um contributo para a cooperação entre os Estados (UR B.2.5.1, B.2.5.2).

Na GNR, a sua estrutura está inserida ao nível da Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS), como unidade especializada da GNR, que conforme preconizado no n.º 2 do art.º 3º do DL n.º 113/2018 de 18 de dezembro, detém a atribuição de “aprontar e projetar forças em missões internacionais de gestão civil de crises no âmbito da proteção civil”.

A sua articulação baseia-se em duas vertentes: a operacional e a de apoio. (UR B.3.10.1, B.3.10.2). A base da estrutura é implementada a nível nacional pela GNR e adaptada às necessidades consoante o previsto no anexo II da Decisão de Execução da Comissão de 16 de outubro de 2014 (*vide* quadros 2, 3 e 4) (UR B.3.11.1 a B.3.11.4).

Os MPC da GNR poderiam estar sustentados ao nível estratégico, numa ótica de gestão operacional adequada dos recursos nacionais e numa gestão administrativa e logística ajustada ao país, como forma de garante da capacidade operacional, suportada com eventual recurso a financiamento comunitário, através dos projetos multianuais de capacitação do MPCU (UR B.2.9.1).

A eventual atuação conjunta com outras organizações nacionais, não apresenta vantagem relativa, fruto do comando e controlo que cada organização de *per si* tem estabelecido e da complexidade de alteração dos seus vínculos funcionais e hierárquicos. A dinâmica das equipas que é necessária para uma atuação eficaz e eficiente exige o estabelecimento de procedimentos, de rotinas, a coesão, a capacidade de treino e a autonomia da força, que requer uma atuação diária para os operacionalizar e que são próprios de cada organização (UR B.2.6.2., J.2.3.1).

Desde 2020 que a sua composição passou a estar assente em estruturas operacionais permanentes, afetas a subunidades da UEPS, com as conseqüentes vantagens do comando e controlo perfeitamente definidos, da disciplina e da melhoria contínua ao nível de procedimentos operacionais (UR B.3.12.1 a B.3.12.5).



A preparação, a organização, a articulação, a projeção e sustentação dos MPC da GNR, encontram-se atualmente a cargo da organização. Tendo por base a experiência obtida nos últimos anos, considera-se pertinente ponderar a afetação da gestão das ativações, da projeção estratégica de meios e respetiva sustentação a uma entidade externa, e.g. a ANEPC, com vantagens no emprego operacional dos meios (UR B.2.7.1., B.2.7.2, J.2.4.2).

Considerando agora o processo da certificação e nomeadamente o da recertificação para assegurar o compromisso de Portugal no mecanismo, o mesmo resulta da verificação de requisitos essenciais. Importa, pois, que seja um quesito não só da GNR, mas também da ANEPC, entidade coordenadora dos assuntos de proteção civil em Portugal. A relação entre a GNR e a ANEPC nesta matéria necessita de ser aprofundada, sendo que a GNR possui um Oficial de Ligação em permanência naquela organização, sendo esta via uma medida positiva por forma a incrementar a coordenação. A verificação de requisitos a nível nacional, com o devido enquadramento legislativo possibilitaria uma melhor consolidação da doutrina internacional em termos nacionais (UR B.2.9.1., B.2.9.2).

#### 4.1.3. Treino

O treino aliado à formação é considerado essencial para o garante da capacidade operacional de qualquer força, incluindo os processos de verificação da manutenção dessa capacidade.

A nível internacional, o Mecanismo tem estabelecido um programa de formação com vista a potenciar a prevenção, preparação e resposta a catástrofes, assegurando uma compatibilidade e complementaridade entre os atores. É relevante ter em consideração que este programa complementa a formação nacional, a qual reveste-se de uma importância fulcral na formação dos elementos e equipas para atuação a nível internacional. Centrando-nos nos MPC, existe uma formação base, mais direcionada para os *Team Leaders/Deputy* e numa vertente prática, encontram-se previstos exercícios teóricos (*Table-Top*) e exercícios com a projeção de forças (*Field Exercise*) numa forma de simulação de uma situação real, com interação dos demais atores e simulando cenários reais (URC.4.14.3, K.4.6.2).

Para a GNR, a formação existente a este nível é residual, embora o crescente envolvimento em exercícios demonstra uma evolução positiva. Impõe-se uma aposta na formação dos *Team Leaders/Deputy*, bem como nos exercícios internacionais dos MPC, podendo ser potenciado através da ANEPC como o ponto focal no MPCU. Cientes das limitações existentes na afetação de vagas aos EM, ressalva-se a importância do contributo



de Portugal para o Mecanismo, enquadrando-se nos primeiros sete principais países contribuidores (UR C.4.14.1, C.4.14.2).

A nível nacional não se encontra definido um plano de formação e treino dedicado aos MPC, contudo, sendo estruturas permanentemente constituídas que apresentam total disponibilidade e cuja atuação no contexto nacional é diária, poder-se-á inferir que a sua preparação decorre também da sua atividade diária.

Tal facto não invalida a necessidade de sistematizar um plano de formação adequado, abrangente, bem como a realização de exercícios com a integração das demais entidades, quer em termos operacionais, quer em termos de sustentação e projeção da força (UR C.4.15.1., C.4.15.2, C.4.15.3).

A possibilidade da criação de um ciclo de treino, com uma fase de preparação seguida de uma fase de projeção/missão, que coloca os MPC disponíveis todo o ano, não foi consensual. Por um lado, considera-se a existência de ciclos de preparação seguidos de um período de *stand-by*, em termos aproximados à OTAN, onde poderão ser projetados, exigindo a duplicação de recursos e consequentemente de custos, o qual se vislumbra desnecessário, pelo reduzido número de solicitações no âmbito do MPCU (UR C.4.17.1, C.4.17.2).

A importância de partilha de experiências e do estudo de casos práticos na formação base ministrada, vem proporcionar a introdução de procedimentos mais adequados, contudo o processo de observação e discussão para posterior análise é centrada nos casos mais relevantes, pela sua dimensão, ou pelos danos causados. De certa forma estes assuntos são abordados, mas não existe nenhum processo normalizado.

#### 4.1.4. Material

Relativamente aos recursos materiais, fruto da experiência de Portugal no envio de forças para cenários de catástrofes, a vertente da sustentação da força poderia ser assegurada por uma organização distinta, e.g. a ANEPC.

Foi mencionada a possibilidade da utilização da reserva estratégica de proteção civil (REPC), criada pela RCM n° 23/2021 de 22 de março (UR B.2.6.1 a B.2.6.4). A REPC deve dispor de bens e equipamentos, tais como alimentação de campanha, equipamento de armazenagem, acondicionamento e transporte, entre outros, os quais, sob a responsabilidade da ANEPC, “se destinam a ser utilizados pelas unidades envolvidas em ações de emergência de proteção civil” (RCM, 2021). Ficou por esclarecer se a REPC se destina a apoiar a população em exclusivo ou poderá servir de apoio às forças destacadas.



A opção de estabelecer uma base de sustentação de forças para atuação no âmbito do MPCU, evitaria a duplicação de recursos desta natureza, contudo apresenta limitações na autonomia das organizações que possuem os MPC, pois fica dependente de outra organização. Existem vantagens operacionais quando os MPC são independentes e autossustentados, mas tem um reflexo direto na duplicação de recursos em termos nacionais (UR B.2.6.3, B.2.6.4).

Os recursos materiais específicos dos Módulos da GNR encontram-se em uso diariamente, todavia no que se refere à sustentação geral, encontram-se centralizados num local, não sendo exclusivos de um determinado Módulo.

Ao nível da GNR, considera-se vantajoso o caminho da centralização numa equipa específica de apoio, que assegura a sustentação dos diversos MPC, constituindo uma parte integrante dos mesmos (UR D.5.18.1 a D.5.18.3, D.5.19.1, D.5.19.2, D.5.20.1, D.5.20.1).

Para assegurar a aquisição e manutenção dos equipamentos, a GNR candidatou-se a diferentes projetos, permitindo identificar possíveis soluções de financiamento futuras, fruto da experiência adquirida. Ao nível das diferentes entidades que atuam na área de proteção civil, não existe conhecimento de uma candidatura integrada que apresentasse uma solução global e sustentada.

#### 4.1.5. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Para resposta à QD1 *qual a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU?* Pela análise das entrevistas nas quatro dimensões consideradas - doutrina, organização, treino e material - foram identificadas as seguintes unidades de registo mais significativas:

- A doutrina dos Módulos é praticamente inexistente, devendo ser constituído um repositório doutrinário nacional aplicável ao emprego dos MPC, com respaldo nas orientações da UE, mantendo a interoperabilidade com os restantes Módulos do MPCU (75%);
- Existe uma grande vantagem para a aplicar as regras de emprego a nível nacional e ao nível do Mecanismo, nomeadamente na sistematização de processos e aplicação prática (88%);
- No tocante à organização, os MPC encontram-se afetos a uma única organização, com estruturas constituídas de forma permanente, com as vantagens de comando e controlo, dinâmicas de equipas, treino e conhecimento mútuo (100%);



- A preparação, a organização, a articulação, a projeção e sustentação dos MPC da GNR, encontram-se atualmente a cargo da organização, no entanto, poderiam estar sustentados ao nível estratégico, numa ótica de gestão operacional adequada dos recursos, bem como uma gestão administrativa e logística ajustada ao país (88%);
- No que se refere ao treino, importa estabelecer um programa de formação e treino nacional, sendo complementado pelo programa de formação do Mecanismo, com vista a potenciar a prevenção, preparação e resposta a catástrofes, assegurando uma compatibilidade e complementaridade entre os atores. Aqui, a ANEPC tem um papel relevante no seio nacional, mas também no seio do Mecanismo, devendo ter em consideração que a participação de Portugal para o MPCU, enquadra-se nos primeiros sete principais países contribuidores (75%);
- No que respeita aos recursos materiais afetos aos MPC, existem vantagens operacionais de se encontrarem independentes e autossustentados, mas com um reflexo direto na duplicação de recursos em termos nacionais e nos encargos de cada organização para assegurar a sua manutenção. Poder-se-ia equacionar a partilha de recursos através da atribuição da responsabilidade de sustentação a um nível superior, e.g. ANEPC (63%).

Desta forma respondeu-se à QC1 e concretizou-se o OE1.

## **4.2. A capacidade dos módulos de proteção civil da UE**

### 4.2.1. Doutrina

O primeiro passo para a doutrina, é a integração da doutrina internacional na nacional, ao nível estratégico. Poder-se-á considerar uma lição identificada, que quanto mais cedo no processo tiver lugar mais tempo existirá para consolidar e corrigir antes do início de um processo de certificação internacional (UR E.1.1.2).

A criação de doutrina nacional para os MPC é muito importante para a adequação de procedimentos, visto que existem várias organizações que interagem no seio da proteção civil. Essa doutrina deverá ser elaborada com elevados requisitos, sendo que deverão ser aplicadas quer num contexto nacional quer ao abrigo do Mecanismo, com as necessárias adaptações (UR E.1.1.3).

Assim, a sua conceção deverá estar em linha com o enquadramento internacional, mormente o da UE. Adicionalmente, para a sistematização de processos, as referências das ONU, e.g. *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG) poderão facilitar a sua elaboração, pois apresentam um processo bem estruturado, aplicando-se em termos europeus à busca e resgate. Com vista a desenvolver um processo sustentado e faseado, o



desenvolvimento de um sistema de acreditação nacional numa perspetiva de assegurar os requisitos de edificar e manter a capacidade, afigura-se um caminho a percorrer pelos EM (UR E.1.1.1).

O desafio será sempre, em que termos e de que forma foi estabelecida a doutrina nacional e baseada em quais referências, sendo que a intervenção ao abrigo do Mecanismo requer que os módulos trabalhem em coordenação com outras equipas que poderão ter também regras nacionais (UR E.1.1.3).

#### 4.2.2. Organização

A eventual atuação conjunta com outras organizações nacionais, ao nível da integração de equipas, não apresenta valor acrescentado, podendo comprometer a atuação, mormente na relação de comando e controlo. Ainda que a interoperabilidade entre equipas seja o que se pretende atingir a nível do MPCU, de facto a experiência recomenda que as equipas desenvolvam a sua ação entre os seus membros. A dinâmica das equipas que é necessária para uma atuação eficaz e eficiente exige o estabelecimento de procedimentos, de rotinas, a coesão, a capacidade de treino e autonomia da força que requer uma atuação diária para os operacionalizar e que são próprios de cada organização. A GNR tem um estatuto militar, sendo que a disciplina e os procedimentos estão e estarão sempre presentes (UR F.2.2.1).

Os MPC devem estar constituídos de forma permanente e encontrarem suporte, sempre que possível numa unidade específica. Não se vislumbra adequada, a constituição de uma força tarefa, que necessita de tempo para a integração e para o treino, numa altura em que o fator tempo é sempre crucial (UR.F.3.4.1).

Ainda assim, a experiência adquirida também refere que a decisão política recai com frequência para uma força conjunta e não apenas o MPC. Embora se considere menos eficiente, poder-se-á de forma proativa, tendo por base o MPC, agregar uma tipologia de especialistas que possam trazer valor acrescentado, e que pertençam a diferentes organizações, sem, no entanto, interferirem com o nível de gestão ou comando. Assim, mesmo a nível nacional poder-se-ia aplicar o conceito de *pooling capacities*, tirando partido das capacidades existentes nas diversas organizações e utilizando os recursos de forma racional e eficaz, reduzindo custos (UR F.2.2.3, UR F.2.2.3).

#### 4.2.3. Treino

O programa de formação da UE poderá ser útil para os *Team Leaders*, como uma ferramenta para obter conhecimento geral dos assuntos da UE. Para os Módulos são



essenciais a formação e o treino implementado a nível nacional e concomitantemente as suas atividades diárias (UR G.4.5.1, G.4.5.2.).

A experiência dos exercícios internacionais é o ambiente mais aproximado de um cenário de catástrofe que poderão vivenciar, no que concerne ao trabalho lado a lado com outras equipas de outros países, pelo que deverá ser potenciada a sua participação nesta vertente (UR G.4.5.1).

A língua estrangeira, nomeadamente o inglês é algo que precisa de ser melhorado, não só para os *Team Leaders*, mas para todos os elementos que compõem os Módulos (UR G.4.5.2).

Uma aposta no conhecimento e na inovação, envolvendo universidades e centros de investigação e peritos nas diversas áreas, aproveitando o *know-how* adquirido pela experiência em matérias de proteção civil, vem certamente carrear uma evolução em termos tecnológicos. Adicionalmente, o envolvimento da indústria nacional, por exemplo, para desenvolver soluções propostas parece-nos uma forma de dinamizar a indústria nacional e potenciar a edificação das capacidades na área de proteção civil. A participação num centro excelência nestas matérias, é um passo importante, onde fosse possível integrar um processo de lições aprendidas (UR G.4.5.2).

Relativamente à disponibilidade dos MPC, não existe necessidade da duplicação de recursos (humanos e materiais), na medida em que as situações que possam exigir uma ativação é bastante limitada, sendo já de si pouco motivador para quem treina todo o ano para manter a sua capacidade operacional (UR G.4.5.2).

#### 4.2.4. Material

O recurso a projetos de financiamento europeus para alavancar ou adaptar as capacidades na área da proteção civil para emprego ao nível do MPCU, integra o esforço da Comissão Europeia no sentido de melhorar a prevenção, preparação e resposta a catástrofes dos EM (H.5.7.2).

No sentido de desenvolver novas capacidades, o recurso à investigação e criação de sinergias entre entidades, poderá evitar a duplicação de recursos desnecessários e a evolução tecnológica conjunta (H.5.7.1).

#### 4.2.5. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Para resposta à QD2 *qual a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuar no âmbito do MPCU?* Pela análise das entrevistas nas quatro dimensões - doutrina,



organização, treino e material - foram identificadas as seguintes unidades de registo mais expressivas:

- O desenvolvimento de um processo nacional de acreditação (100%).
- A criação de doutrina nacional para os MPC, em linha com o enquadramento internacional, mormente o da UE, que deverão ser aplicadas quer num contexto nacional quer ao abrigo do Mecanismo, com as necessárias adaptações (100%);
- Os MPC devem estar constituídos de forma permanente e afetos a uma organização, contudo de forma proativa, criar sinergias entre várias entidades reunindo especialistas que possam contribuir para uma melhor resposta e que possam integrar a força conjunta que tem por base o MPC (100%);
- O programa de formação da UE é útil para os *Team Leaders*, como uma ferramenta para obter conhecimento geral dos assuntos da UE. Para os MPC são essenciais a formação e o treino implementado a nível nacional e a experiência dos exercícios internacionais (100%);
- A participação ou mesmo a criação de um centro de excelência ou de conhecimento em áreas da proteção civil, envolvendo universidades, centros de investigação e especialistas com vista à inovação, desenvolvimento, e também ao desenvolvimento de um processo de lições aprendidas. (100%);
- Os Módulos devem ser autossuficientes, pelo que a participação em projetos de financiamento comunitário é uma das soluções para edificar capacidades ou manter (100%).

Desta forma respondeu-se à QC2 e concretizou-se o OE2.

### **4.3. As medidas para otimizar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR**

Entre os Módulos nacionais e os Módulos da UE analisados foi possível identificar áreas que poderão ser consideradas como passíveis de melhoria, quer pelas lições identificadas ou mesmo pela experiência dos entrevistados.

Nestes termos foi possível identificar as seguintes medidas para otimizar a capacidade dos Módulos da GNR nas quatro dimensões abordadas neste trabalho de investigação:

#### **4.3.1. Doutrina**

O desenvolvimento de doutrina nacional para o emprego dos Módulos é fundamental, sendo imperioso que seja em linha com o enquadramento internacional (T. Lopes, entrevista por *email*, 26 de abril de 2022). Assim, importa considerar a utilização das orientações da



UE como os requisitos necessários para o emprego dos Módulos, ainda que “*It is generally accepted that EU CP Modules operate to the ‘best practice’ principles*”(J.Stanley, entrevista por *videoconferência*, 10 de Março de 2022).

Como um primeiro passo, é fundamental o desenvolvimento de um “*national accreditation process*”, a nível estratégico, onde será versada a doutrina internacional. Com base neste processo será consolidada a doutrina nacional com o alinhamento dos requisitos internacionais (P.Meresse, entrevista por *videoconferência*, 29 de Abril de 2022).

#### 4.3.2. Organização

Segundo J. Stanley (*op. cit.*)

*to be operating at their highest capability and efficiency, it is critical that the team is well practiced, well equipped, focused and disciplined. Ideally a module should be permanently established and based in a specific unit. To ensure efficiency it should not be an ad-hoc organization, nor having members that do not know each other and that usually are not working daily. Incidents requiring an international response are physically and mentally challenging and put an incredible strain on the organisation and the individuals.*

Considera-se assim que os Módulos deverão estar sempre afetos a subunidades específicas, possivelmente com vínculos de permanência, que possibilitem atingir elevados níveis de proficiência.

A coordenação dos MPC necessita de ser potenciada a nível nacional, com o envolvimento das entidades com responsabilidades na proteção civil e na sua ligação ao MPCU.

Conforme referido por C. Debray (entrevista por *videoconferência*, 29 de abril de 2022), “*national module made up of one organisation*”, contudo por decisão política poderá ter outro formato, reduzindo um pouco a eficiência do mesmo. Importa, portanto, repensar essa modalidade de ação e tomar medidas para minimizar o efeito na capacidade de resposta. Ainda assim, dever-se-á ter presente que ao nível de “*management of the module*” não deverão existir alterações, sendo que especialistas em determinadas matérias poderia ser a opção mais viável.

A definição prévia a nível político da constituição da força a projetar, com base no módulo, é de facto a solução mais eficiente, contudo outras opções poderão ser equacionadas e discutidas a nível estratégico (P. Meresse, *op. cit.*).



#### 4.3.3. Treino

Referiu J. Stanley (*op. cit.*) que “(...) *not every responder within a team needs this style of training and the programme does not have the capacity for all responders to attend (...)*”, pelo que deverá ser considerada apenas a frequência do programa de formação da UE, pelos *Team Leaders*. Importa assim que a ANEPC disponha a informação necessária para que desenvolva o seu planeamento no sentido de uma atribuição de vagas para os *Team Leaders* dos Módulos da GNR.

A formação técnica e os respetivos procedimentos táticos, são assuntos da esfera nacional e de cada organização. A Comissão Europeia preocupa-se a nível dos requisitos relacionados com a compatibilidade e interoperabilidade (P. Meresse, *op. cit.*).

Foi identificado por P. Meresse (*op. cit.*) a importância da criação de um centro de conhecimento para a partilha de experiências, mas também a dificuldade de coordenação quando a nível nacional.

#### 4.3.4. Material

Nos termos definidos por J. Stanley (*op. cit.*) “*For a module to respond, operate and maintain those operations for a sustained period, they need a dedicated logistics element that is able support the front line and keep the wheels turning*”. Nestes termos dever-se-á equacionar a criação de uma equipa especialista para o apoio dos módulos, que serão projetados de forma integrada.

Segundo C. Debray (*op. cit.*) “*a specific team for support the operational team of the organization, that will join and deploy within the module*”, pelo que cada organização deverá ter o seu suporte de forma independente.

Segundo T. Lopes (*op. cit.*) “*ao enveredar por uma solução conjunta, o poder central deverá contribuir para tal desiderato*”.

Nos termos elencados por P. Meresse (*op. cit.*)

*we have set up a consortium between fire brigades, competitiveness clusters, industrialists, public and state purchasing centres, university research clusters, Valabre and other organisations in order to launch a completely new approach to structure and accelerate innovation in civil protection in France.*

Assim, o envolvimento de diferentes atores na investigação e desenvolvimento poderá potenciar soluções tecnológicas distintas com a possibilidade de abranger projetos de financiamento ao nível da UE.



#### 4.3.5. Síntese conclusiva e resposta à QC

Após a análise das capacidades dos Módulos da GNR e de Módulos da UE, recorrendo a entidades com experiência em proteção civil no âmbito internacional, chega-se à construção da resposta à QC “como podem ser otimizados os módulos de proteção civil da GNR para responder às solicitações do MPCU?”, apresentando as seguintes medidas optimizadoras:

– Desenvolver um processo nacional de acreditação, com um suporte legislativo, onde esteja versada a doutrina nacional com um enquadramento internacional, mormente da UE e ONU (C. Debray, *op. cit.*). A integração da doutrina internacional na elaboração da doutrina nacional é um passo fundamental para que, após consolidada, potencie um processo de certificação e recertificação mais adequado, tendo em vista cumprir os compromissos políticos assumidos por Portugal no âmbito do Mecanismo.

– Promover a organização das forças nacionais para resposta a catástrofes. Considerando que comumente a decisão política tende pela constituição integrada de diferentes organizações, o que reduz a eficiência dos Módulos (P. Meresse, *op.cit.*), importa em primeiro lugar acautelar que haja esse enquadramento ao nível estratégico, tendo por base os Módulos certificados e apoiados em áreas específicas por especialistas de outras organizações e, em segundo lugar, potenciar as sinergias e parcerias com vista a uma atuação conjunta. A solução mais eficiente passa pelo emprego do Módulo conforme está organizado (C. Debray, *op.cit.*). A organização da capacidade dos Módulos nacionais deve ainda ter em ponderação os aspetos logísticos, de sustentabilidade e da manutenção da sua capacidade.

– Explorar a participação em projetos de assistência financeira nas áreas de prevenção e preparação, explorando oportunidades de financiamento através do orçamento do MPCU, através dos instrumentos (e.g. *adaptation grants*) com o objetivo de melhorar as capacidades de resposta, com vista a manter um grau de prontidão e disponibilidade dos Módulos para a Capacidade Europeia de Resposta de Emergência. Ciente da importância do investimento nacional complementar necessário, perspectiva-se mais ajustada uma abordagem coordenada ao nível da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

– Promover um envolvimento e participação ativa da indústria nacional e das universidades, criando sinergias com vista à inovação e desenvolvimento das capacidades na área da proteção civil. Estabelecer um consórcio nacional entre agentes de proteção civil, a indústria, os centros de investigação das universidades, as empresas de aquisições rumo à inovação.



– Promover a criação de um centro de conhecimento/excelência, ou a participação num centro de conhecimento multinacional na área de proteção civil, contribuindo para a rede de conhecimento da proteção civil da UE, envolvendo os centros de investigação, as universidades, os agentes de proteção civil e os peritos que estejam envolvidos na prevenção, preparação e resposta a catástrofes, contribuindo para a implementação de um processo de lições aprendidas (e.g. *Call for Proposals on Knowledge Network Partnership 2022*).

– Contribuir para a implementação de um processo de Lições aprendidas na área da Proteção civil, no seguimento da intenção da Comissão em criar um programa de recolha de informações e partilha de lições aprendidas. O desenvolvimento tecnológico de um Portal nesta matéria, que poderá ser útil ao nível nacional e num passo posterior a nível do MPCU, aproveitando eventuais sinergias com o centro de análise conjunto e lições aprendidas da OTAN, que se encontra sedado em Portugal.

Desta forma, respondeu-se à QC e concretizou-se o OG.



## 5. Conclusões

As catástrofes naturais, ou causadas pelo homem, não possuem fronteiras e atingem diversos países em simultâneo, exigindo uma maior cooperação entre os Estados, assim como a necessidade de uma maior coordenação dos meios e consequentes instrumentos disponíveis para que a resposta seja oportuna e eficaz, tendo como primazia a segurança das pessoas. Os meios disponíveis para resposta a estes fenómenos são sempre escassos.

A UE tem vindo a desenvolver instrumentos com o objetivo de complementar a ação dos EM e fomentar a cooperação, aumentando a segurança coletiva contra estes fenómenos.

O MPCU é um instrumento de cooperação internacional criado em 20013 que promove a solidariedade entre os EM, com o objetivo de fomentar a coordenação e a cooperação para uma melhor resposta a catástrofes e concomitantemente para melhor atuarem na prevenção e preparação dos meios de resposta para estes fenómenos.

Portugal é um dos sete países que mais contribui para a Capacidade Europeia de Resposta a Emergências, com quatro Módulos certificados e adicionalmente dois disponibilizados que se encontram a desenvolver o processo de certificação. É neste esforço que se evidencia o papel da GNR na área da Proteção Civil, com cinco Módulos, contribuindo para a prossecução da política externa do Estado Português.

O estudo dos MPC tem impacto na gestão eficiente dos recursos nacionais que são sempre limitados, e contribui para uma melhor prevenção, preparação dos meios e consequentemente uma resposta mais eficaz a catástrofes.

O raciocínio adotado na presente investigação foi o indutivo, na medida em que realizamos observações dos MPC nacionais e de outros países da UE que integram o MPCU, englobando o conhecimento e partilha de experiências de entidades com responsabilidade na certificação e na gestão dos MPC.

No que respeita ao OE 1 – Analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU, a que corresponde a QD1, pela análise documental efetuada e pelo teor das entrevistas realizadas, concluiu-se que os MPC da GNR iniciaram um processo de edificação de capacidades, de forma sustentada, e que este trabalho de investigação vem acrescentar valor através das medidas optimizadores que serão propostas.

Em termos formais a doutrina nacional é reduzida, contudo a referência às orientações da UE é um ponto de partida, o qual teve início durante o processo de certificação.



No tocante à organização, os MPC encontram-se afetos a uma única organização, com estruturas constituídas de forma permanente, com as vantagens de comando e controlo, dinâmicas de equipas, treino e conhecimento mútuo. Estas alterações tiveram início no decorrer do ano de 2020, numa evolução que partiu de uma base de uma força tarefa.

A formação e o treino não se encontram planeados especificamente para os MPC, contudo, tendo em consideração que os MPC atuam também em território nacional, a formação e o treino dos mesmos está inserida de uma forma geral no planeamento da Unidade.

Relativamente aos recursos materiais existentes, encontram-se distribuídos aos MPC no geral, sendo que os meios de apoio encontram-se concentrados num local, disponíveis para qualquer MPC. Foi considerada a possibilidade de afetar a vertente logística a outra organização.

No tocante ao OE 2 – Analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU, a que corresponde a QD2, considerando as mesmas dimensões anteriores é possível concluir que França possui os MPC mais consolidados, quer pela dimensão quer pelo tempo e experiência que possuem, o que permitiu identificar algumas lições para eventual introdução no sistema nacional.

A definição de um processo de acreditação nacional que integre já a doutrina internacional irá permitir a sua consolidação antes do início do processo de certificação.

No tocante à organização, foi considerado que o modelo mais eficiente é da construção sobre uma organização e sobre uma unidade constituída, contudo a decisão política vai numa direção distinta, razão pela qual poder-se-á atempadamente e de forma conjunta, planear para esse cenário.

A experiência dos exercícios internacionais é o ambiente mais aproximado de um cenário de catástrofe que poderão vivenciar pelo que deverá ser potenciada a sua participação nesta vertente quer os *team leaders*, quer os MPC.

A nível mais global, a partilha de experiências entre as entidades com intervenção nesta matéria, envolvendo as entidades formadoras, os peritos e centros de investigação permitiria potenciar a inovação bem como a introdução de um processo de lições aprendidas.

Relativamente ao material, cada módulo deverá ser autossuficiente apenas com base na sua organização. O recurso a projetos de financiamento em coordenação com outras entidades poderá alavancar ou adaptar as capacidades existentes, garantindo a sua sustentabilidade.



No que respeita ao OG – Propor medidas optimizadoras para o emprego dos Módulos de Proteção Civil da GNR no âmbito do MPCU, diretamente relacionado com a QC, concluiu-se ser necessário implementar medidas como forma de contribuir para uma atuação mais eficiente com a gestão adequada dos recursos, e mais eficaz, permitindo uma resposta mais célere dos MPC nacionais.

Pela análise qualitativa verificou-se a necessidade de um compromisso político mais robusto; a melhoria da coordenação entre as organizações que atuam nesta matéria, apresentando uma força conjunta com base no MPC, onde a ANEPC desempenha um papel vital; a investigação, a inovação e o desenvolvimento permitindo alavancar as diferentes capacidades e contribuir para a partilha de informação e conhecimento; o financiamento comunitário com a candidatura a projetos que garantam a sustentabilidade das capacidades disponibilizadas.

Como **contributos para o conhecimento** realçam-se o levantamento do estado da arte dos MPC que era inexistente; a aplicação de uma abordagem inovadora, adaptada da edificação de capacidades existente nas Forças Armadas Portuguesas, mas que não encontra respaldo na vertente da proteção civil, seja nacional, seja ao nível da UE, mas que permitiu identificar as lacunas e possíveis melhorias a implementar; contributos para o processo de certificação dos MPC que se encontra a decorrer. De realçar que a GNR poderá, pois, constituir-se como uma referência para os demais MPC da UE.

Neste contexto, o presente estudo pode ser um incentivo para o necessário desenvolvimento da doutrina nacional; para um melhor planeamento e organização dos MPC nacionais e uma aproximação das entidades para que possam contribuir para a partilha de experiências para a inovação e desenvolvimento.

Quanto às **limitações da investigação** aponta-se: a reduzida doutrina nacional sobre os MPC e mesmo Internacional; o facto de não existirem estudos sobre os MPC da GNR e cumulativamente a existência de um número reduzido MPC da UE com experiências que possam ser vertidas em lições identificadas para uma análise nacional.

Propõe-se para **pesquisas futuras**, a realização de estudos sobre as restantes dimensões da edificação de capacidades, designadamente Liderança, Pessoal, Infraestruturas, Interoperabilidade e Integração em rede, o que permitirá concluir o processo de edificação de capacidades dos MPC. Adicionalmente, a realização de estudos sobre o processo de planeamento e condução de exercícios no âmbito do MPCU, onde a GNR tem um papel ativo pelo facto de integrar um consórcio com essa responsabilidade.



Ao nível **de recomendações** sugere-se terminar o processo de edificação da capacidade dos MPC certificados, possibilitando uma consolidação dos processos para que, posteriormente, de forma sustentada se possa dar continuidade ao processo de certificação dos restantes MPC.

Como **considerações de ordem prática** assinalam-se: a contribuição para a elaboração de um processo de acreditação nacional, bem como na elaboração da doutrina nacional e institucional; um estudo da reorganização do MPC enquadrando especialistas de áreas específicas; a elaboração um plano de formação e treino integrado; o desenvolvimento de um processo de lições aprendidas; a criação de um grupo de gestão de projetos.

Em suma, considera-se que a implementação das medidas preconizadas irá potenciar a capacidade dos MPC nacionais, contribuindo para a política externa do Estado. A forma conjunta e coordenada a nível nacional, potenciando o que de melhor existe a nível das organizações, entidades formadoras, investigação e indústria, assegurará o desenvolvimento e a sustentabilidade dos MPC, sempre com vista a um contributo relevante de Portugal no contexto internacional.



## Referências bibliográficas

- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2009). *Glossário de Proteção Civil*. Carnaxide: Autor.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil (2012). *Proteção civil e cooperação internacional - Portugal na Europa*. Caderno técnico PROCIV, 54. Carnaxide: Autoridade Nacional de Proteção Civil.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil. (2016a). União Europeia. [Página online]. Retirado de <http://www.proxiv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/RELINTERNACIONAIS/UE/Paginas/default.aspx>
- B-On (2020). *Biblioteca do conhecimento online* [Página online]. Retirado de <https://www.b-on.pt>.
- Candeias, S. (2020). *O Mecanismo Europeu de Proteção Civil e Portugal* (Dissertação de mestrado em Relações Internacionais). Lisboa: UAL.
- Silvério, P. (2020). *O planeamento operacional na GNR: como adaptar o planeamento OTAN à realidade nacional da GNR* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Lisboa: IUM.
- Decisão da Comissão n.º 762/2014/UE, de 16 de outubro (2014). *Estabelece as normas de execução da Decisão 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia e que revoga as Decisões 2004/277/CE, Euratom e 2007/606/CE, Euratom da Comissão*. Jornal Oficial da União Europeia, L 320. 1 a 45. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Decisão do Conselho n.º 98/22/CE, de 19 de dezembro (1997). *Institui um programa de ação comunitária do domínio da proteção civil*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 8. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 1313/2013/EU, de 17 de dezembro (2013). *Criação de um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, L 347. Bruxelas: Parlamento da União Europeia.
- Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro (2018). *Cria a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro na Guarda Nacional Republicana*. Diário da República n.º 243/2018, Série I, 5836 - 5837. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Department of Defense (2017). *Directive 7045.20: Capability Portfolio Management*. USA.



- European Commission (2019). *Guidelines “certification and registration” of response capacities in the European Civil Protection Pool (ECPP)*. Brussels: Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.
- European Commission. (2020). *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*. Brussels: Autor.
- European Commission, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2020). *Guidelines “recertification and reregistration” of response capacities in the European Civil Protection Pool (ECPP)*. Brussels: Autor.
- Google Scholar (2021). [Página online]. Retirado de <https://scholar.google.com>
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2010). Despacho n.º 10393/2010, de 22 de junho: *Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 2ª série, pp. 33856-33891.
- GNR (2020). *A Estratégia da Guarda 2025 (EG2025), Uma Estratégia centrada nas Pessoas*. Lisboa: GNR
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. s.l.: Edições 70.
- Mauro, F., & Santopinto, F. (2017). *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*. Brussels: European Parliament’s Subcommittee on Security and Defence (SEDE).
- Ministério da Defesa Nacional [MDN]. (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa militar*. Lisboa: Despacho do Ministro da Defesa n.º 4/2011, de 31 de janeiro.
- Mendeley (2020). *Mendeley brings your research to life, so you can make an impact on tomorrow* [Página online]. Retirado de [https://www.mendeley.com/?interaction\\_required=true](https://www.mendeley.com/?interaction_required=true)
- Instituto Universitário Militar. [IUM] (2020). *Temas para Trabalhos de Investigação Individual do Curso de Promoção de Oficial General 2021/2022*. Lisboa: IUM.
- IUM (2020a). *NEP/INV - 001 - A1 Procedimentos relativos a elaboração de TI a realizar no IUM*.
- IUM (2020b). *NEP/INV - 003 – A3. Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*.
- IUM (2020c). *Revista IUM Atualidade, n.º 7 (3.ª Edição, revista e atualizada)*. Lisboa.



- IUM (2020d). *Biblioteca* [Página online]. Retirado de <https://biblioteca.iium.pt/cgi-bin/koha/opac-search.pl?idx=&q=inteligência+artificial>
- Lei n.º 27/2006, de 03 de julho (2006). *Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1ª. Série. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República n.º 213/2007, 1ª. Série, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 80/2015, de 03 de agosto (2015). *Procede à quarta alteração à Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho*. Diário da República, 1ª. Série, 149. 5311 a 5326. Lisboa: Assembleia da República.
- NATO (2018). *Framework for Future Alliance Operations*. USA: Allied Command Transformation.
- NATO (2020). *AAP-6 NATO Glossary of terms and definitions*. Brussels: NATO Standardization Office.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2.ª Ed.). Lisboa: Gradiva.
- RCAAP (2020). *Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal* [Página online]. Retirado de [www.rcaap.pt](http://www.rcaap.pt)
- Regulamento n.º 420/2019 de 13 de março (2019). *Altera a Decisão n.o 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, L 77. Bruxelas: Parlamento da União Europeia.
- Regulamento n.º 836/2021 de 20 de maio (2021). *Altera a Decisão n.o 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, L 185. Bruxelas: Parlamento da União Europeia.
- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Cadernos do IESM, 8. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Retirado de [https://cidium.iium.pt/docs/publicacoes/CADERNO\\_8.pdf](https://cidium.iium.pt/docs/publicacoes/CADERNO_8.pdf)
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para a elaboração e apresentação de teses*. Lisboa: UAL.
- Scribd (2020). *A maior biblioteca digital do mundo* [Página online]. Retirado de <https://pt.scribd.com>



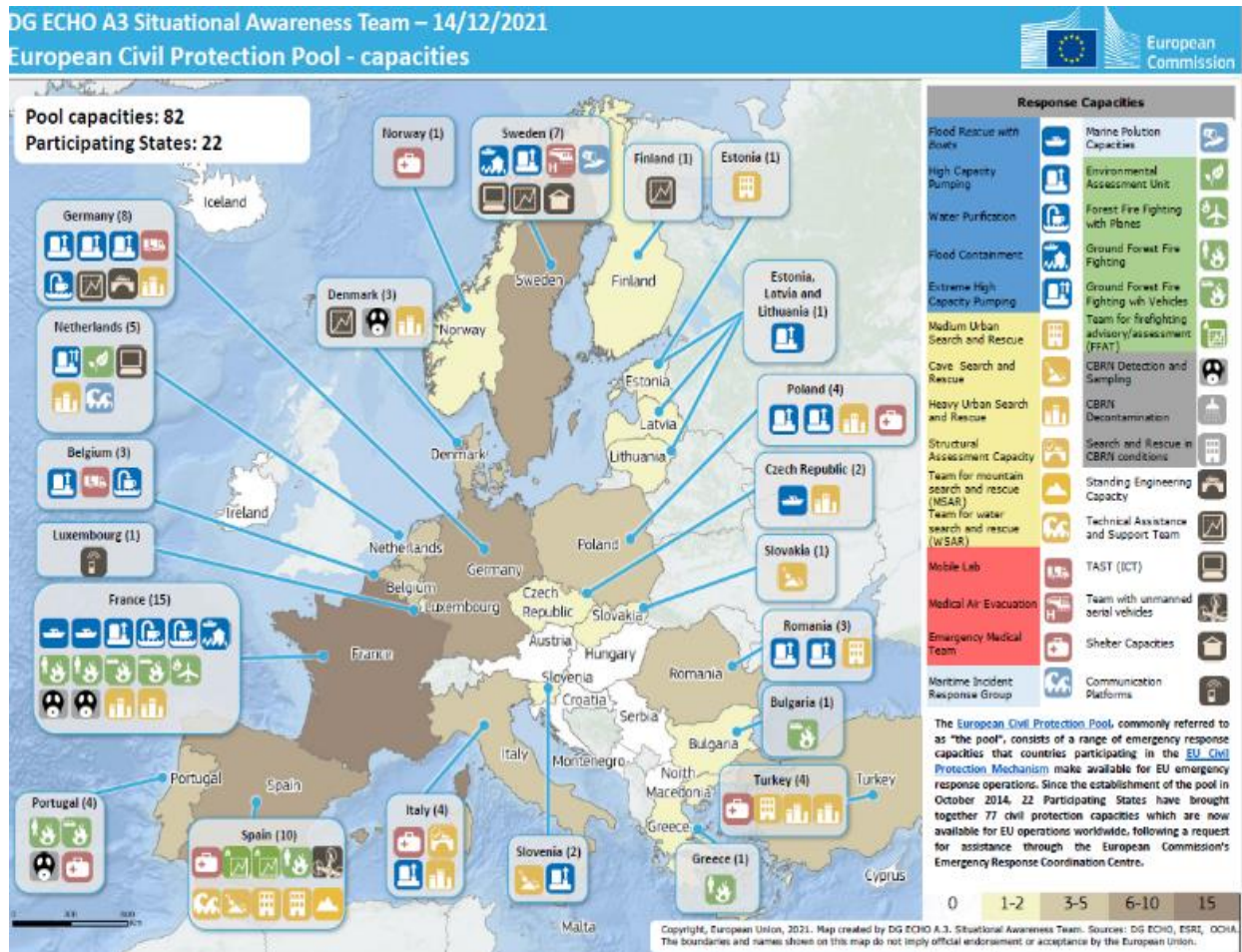
Silvério, P. (2020). *O planeamento operacional na GNR: como adaptar o planeamento OTAN à realidade nacional da GNR* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Lisboa: IUM.

Tratado de Funcionamento da União Europeia (2016, 7 de junho). (*versão consolidada*). Retirado de [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

Tratado da União Europeia (2016, 7 de junho). (*versão consolidada*). Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>



**Anexo A- Capacidades certificadas do MPCU**



**Figura 4 – ECPP capacities certified**  
Fonte: EC DG- ECHO (2021)



## Anexo B - Requisitos gerais dos Módulos de proteção Civil

**Quadro 2 – Combate a incêndios florestais no solo (GFFF)**

Atribuições	— Contribuir para a extinção de grandes incêndios florestais e de outras espécies de incêndio.
Capacidades	— Recursos humanos suficientes que garantam uma operação contínua durante sete dias. — Capacidade para operar em zonas de difícil acesso. — Capacidade para dispor linhas extensas de mangueiras com bombas, no mínimo com 2 km, e/ou estabelecer continuamente linhas de circunscrição.
Principais componentes	— Bombeiros com formação adequada para as tarefas supracitadas e com formação adicional na área da proteção e segurança, tendo em conta os diferentes tipos de incêndios para os quais o módulo pode ser mobilizado. — Ferramentas manuais para criar linhas de circunscrição. — Mangueiras, reservatórios de água portáteis e bombas para estabelecer as linhas. — Adaptadores para unir mangueiras, incluindo a norma Storz. — Cantis de água dorsais. — Equipamento para possíveis descidas por corda ou guincho de um helicóptero. — Os procedimentos de evacuação dos bombeiros serão estipulados em conjunto com o Estado requerente.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 6 horas após a aceitação da oferta. — Capacidade para operar de forma contínua durante 7 dias.

Fonte: Comissão Europeia (anexo II, (2014/762/UE))

**Quadro 3 – Combate a incêndios florestais no solo com veículos (GFFF-V)**

Atribuições	— Contribuir para a extinção de grandes incêndios florestais e de outras espécies de incêndios vegetais com recurso a veículos.
Capacidades	— Recursos humanos e veículos suficientes para garantir operações contínuas com um mínimo de 20 bombeiros em plantão.
Principais componentes	— Bombeiros com formação adequada para as tarefas supracitadas. — Quatro veículos com capacidade todo-o-terreno. — Capacidade do reservatório de água de cada veículo para um mínimo de 2 000 litros. — Adaptadores para unir mangueiras, incluindo a norma Storz.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo seis horas após a aceitação da oferta. — Capacidade para operar de forma contínua durante sete dias. — Mobilização terrestre ou marítima. A mobilização aérea apenas se justifica em casos muito específicos.

Fonte: Comissão Europeia (anexo II, (2014/762/UE))



**Quadro 4 – Detecção e amostragem químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (QBRN)**

Atribuições	<ul style="list-style-type: none"><li>— Realização/confirmação da avaliação inicial, incluindo:</li><li>— Descrição dos perigos ou riscos;</li><li>— Determinação da área contaminada;</li><li>— Avaliação ou confirmação das medidas de proteção já adotadas.</li><li>— Execução de amostragens qualificadas.</li><li>— Marcação da área contaminada.</li><li>— Previsão da situação, monitorização, avaliação dinâmica dos riscos, incluindo recomendações para avisos e outras medidas.</li><li>— Apoio para a redução imediata dos riscos.</li></ul>
Capacidades	<ul style="list-style-type: none"><li>— Identificação de substâncias químicas e deteção de riscos radiológicos mediante uma combinação de equipamentos portáteis, móveis e de laboratório com:</li><li>— Capacidade para detetar as radiações alfa, beta e gama e identificar isótopos comuns;</li><li>— Capacidade para identificar e, se possível, executar análises sem quantitativas de produtos químicos industriais tóxicos comuns e agentes de guerra química reconhecidos.</li><li>— Capacidade para recolher, manipular e preparar amostras biológicas, químicas e radiológicas para análises a realizar noutro local.</li><li>— Capacidade para aplicar um modelo científico adequado à previsão dos perigos e confirmar o modelo mediante monitorização contínua.</li><li>— Apoio para a redução imediata dos riscos:</li><li>— Contenção do perigo;</li><li>— Neutralização do perigo;</li><li>— Assistência técnica a outras equipas ou módulos.</li></ul>
Principais componentes	<ul style="list-style-type: none"><li>— Laboratório de campanha móvel para análises químicas e radiológicas.</li><li>— Equipamento de deteção portátil ou móvel.</li><li>— Equipamento para recolha de amostras no terreno.</li><li>— Sistemas de modelização da dispersão.</li><li>— Estação meteorológica móvel.</li><li>— Material de marcação.</li><li>— Documentação de referência e acesso a fontes designadas de competências científicas especializadas.</li><li>— Acondicionamento seguro e sem riscos das amostras e resíduos.</li><li>— Instalações de descontaminação para o pessoal.</li><li>— Equipamentos pessoais e de proteção que permitam a operação num ambiente contaminado e/ou pobre em oxigénio, incluindo fatos estanques a gases, se necessário.</li><li>— Fornecimento de equipamento técnico para contenção e neutralização de perigos.</li></ul>
Mobilização	<ul style="list-style-type: none"><li>— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta.</li></ul>

Fonte: Comissão Europeia (anexo II, (2014/762/UE))



Apêndice A — Modelo de análise

Quadro 5 – Modelo de análise

<b>Tema</b>	O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal no mecanismo comunitário de Proteção Civil.					
<b>OG</b>	Propor medidas optimizadoras para o emprego dos Módulos de Proteção Civil da GNR no âmbito do MPCU.					
<b>OE</b>	<b>QC</b>	Como podem ser optimizados os módulos de proteção civil da GNR para responder às solicitações do MPCU?				
	<b>QD</b>	<b>Conceitos</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Recolha de dados</b>	
					Inst. recolha	Téc. análise
<b>OE1</b> Analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU.	<b>QD1</b> Qual a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU?	- Capacidades - MPCU - Módulos	- Doutrina - Organização - Treino - Material	- Emprego - Estrutura - Comando - Exercícios - Autossuficiência	- Análise documental - Entrevistas exploratórias - Entrevistas semiestruturadas	- Qualitativa
<b>OE2</b> Analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU.	<b>QD2</b> Qual a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU?	- Capacidades - MPCU - Módulos				

Fonte: Adaptado a partir de Silvério (p. Apd A – 1, 2020).



## Apêndice B — Corpo de conceitos auxiliares

### Quadro 6 — Corpo de conceitos auxiliares

<p><b>Capacidade Militar</b> - “conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa, complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, 2014, p. 23657; Ministério da Defesa Nacional, 2011).</p>
<p><b>Comando e Controlo</b> - Comando é a autoridade investida num indivíduo para dirigir, coordenar e controlar forças militares. Processo pelo qual um comandante impõe a sua vontade perante os seus subordinados com o objetivo de os fazer adotar determinado comportamento relativamente a uma ação particular (<i>North Atlantic Treaty Organization [NATO]</i>, 2019, p. 1-34). Controlo é a ação de controlar ou de dominar, verificação do bom funcionamento, verificação de documentos e serviços (Porto Editora, n.d.).</p>
<p><b>Doutrina</b> - “Conjunto de princípios e regras que visam orientar as ações das forças conjuntas, no cumprimento da missão operacional na prossecução de objetivos operacionais” (IUM, 2019, pp. L-4).</p>
<p><b>Interoperabilidade</b> - “Capacidade de diferentes sistemas e equipamentos interagirem e partilharem funcionalidades, dados, informações e/ou serviços habilitando a que operem em conjunto” (EMGFA, 2019, p. 6).</p>
<p><b>Investigação, Desenvolvimento e Inovação (ID&amp;I)</b> - São todas as atividades de âmbito científico e tecnológico, materializado em novo conhecimento, orientado para a implementação de uma inovação (IPQ, 2019).</p>
<p><b>Pooling and Sharing</b>: “<i>pooling of procurement of weapons and services, or joint research; sharing through the partial or total integration of force structures such as training facilities, or setting up joint units; and specialisation</i>”; share, that is to provide a capability that is missing in other MS, like airlift, or to conduct tasks for them they are not able to undertake”; To pool a capability would mean that contributions by several MS are coordinated to make them available on a more constant basis or in greater numbers compared to individual” (<i>European Parliament</i>, 2015)</p>
<p><b>Preparação</b> - “(1) Atividades e medidas implementadas antecipadamente com o objetivo de reduzir ao mínimo as perdas de vidas humanas e outros danos e ainda organizando oportuna e eficazmente a resposta e a reabilitação; (2) Atividades de Proteção Civil que admitem essencialmente as ações relacionadas com o planeamento de emergência, a definição dos níveis de Alerta e as conclusões dos simulacros para a definição da resposta adequada (rápida e efetiva); (3) Atividades com o objetivo de organizar, educar, capacitar e treinar populações necessários para facilitar as ações para um efetivo e oportuno controlo, aviso, evacuação, salvamento, socorro e ajuda assim como uma ação rápida e eficaz quando se produz o impacto.” (ANEPC, 2009, p. 32).</p>
<p><b>Prevenção</b> - “(1) Conjunto de medidas destinadas a impedir ou evitar que fenómenos naturais, atividades industriais ou outras desenvolvidas pelo homem, possam provocar catástrofes; (2) As medidas desenhadas para proporcionar proteção efetiva dos efeitos de uma catástrofe. Inclui medidas estruturais como os projetos de engenharia, de legislação sobre o uso da terra, água e do ordenamento urbano; (3) Atividades essenciais de proteção civil onde se procuram as alternativas conducentes a minimizar o risco, quer seja evitando a sua ocorrência quer seja eliminando os danos do mesmo. As atividades de monitorização dos riscos e as ações de vigilância, identificação das zonas vulneráveis, os sistemas de alerta precoce ou a evacuação de populações em áreas ameaçadas, são exemplos de medidas de prevenção.” (ANEPC, 2009, p. 32).</p>
<p><b>Resposta</b> - “(1) Conjunto de decisões e de ações tomadas durante e depois da catástrofe, que incluem o socorro, reabilitação e reconstrução imediatos; (2) Etapa do ciclo da catástrofe durante a qual, são postas em funcionamento as ações previstas na fase de planeamento de emergência. Estas ações compreendem o socorro, as atividades de apoio logístico, assistencial e médica, a avaliação de danos, vistorias, desobstrução de vias e reabilitação dos serviços essenciais; (3) Fornecimento de ajuda e</p>



intervenção durante ou imediatamente após o desastre, tendente a salvaguardar a vida humana e a velar pelas necessidades básicas de subsistência das populações.” (ANEPC, 2009, p. 37).

**Unidade de Registo** - “é a unidade de significado a codificar e corresponde ao segmento do conteúdo a considerar como unidade de base” (Bardin, 1977, p. 104).



## Apêndice C — A edificação de capacidades

Tendo em conta que se pretende edificar uma capacidade da GNR para ações de proteção civil, importa definir o seu conceito, sendo ao abrigo da Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar:

é o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes da doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas, interoperabilidade, entre outras. (Ministério da Defesa Nacional [MDN], p.4)

De acordo com o Subcomité de Segurança e Defesa do Parlamento Europeu,

*Encourages the Member States to establish and join PESCO within the Union framework as soon as possible, with a view to sustaining and improving their military capabilities through doctrine and leadership development, personnel development and training, defence material and infrastructure development, and interoperability and certification.* (Mauro and Santopinto, 2017, p. 66)

De acordo com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), capacidade é *a critical attribute needed to achieve success in the execution of a military activity as developed by the NATO Defence Planning Process. In addition, the ability of an item to meet a service demand of given quantitative characteristics under given internal conditions. Capabilities describe what NATO military organisations must be able to accomplish to cover the full range of the Alliance military missions and to guarantee NATO military effectiveness and freedom of movement.* (NATO 2018, pp. F-2)

De acordo com o departamento de Defesa dos EUA,

*capability as the ability to achieve a desired effect<sup>3</sup> (end) under specified standards and conditions (MoE and MoP)<sup>4</sup> through a combination of means and ways across doctrine, organisation, training, materiel, leadership and education, personnel, and facilities.* (DOTMLPF) (Department of Defense, 2017, p. 10)

Conforme explanado anteriormente existem diversas abordagens ao conceito de capacidade e ao seu desenvolvimento, pelo que consideramos seguir a doutrina nacional, por um lado pela coerência com as Forças Armadas Portuguesas e, por outro, por se encontrar alinhado com o conceito da OTAN, o qual engloba uma multiplicidade variada de estados.

Assim, considera-se oportuno efetuar uma apreciação de acordo com a metodologia DOTMLPPII que integra as seguintes dimensões: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (NATO, 2020, p. 23).

A investigação centra-se nas dimensões da Doutrina, Organização, Treino e Material, tendo a consciência de assumir que todas as dimensões estão interrelacionadas, e o seu conjunto potencia o desenvolvimento da capacidade, importando também assumir que as restantes dimensões poderão originar outras linhas de investigação futuras.



## Apêndice D — Entrevista

Quadro 7— Relação dos Entrevistados

N.º	FUNÇÃO	TIPO
E1	Comandante de Subunidade. Unidade de Emergência de Proteção e Socorro.	Videoconferência
E2	Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (Oficial Superior)	Videoconferência
E3	Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (Oficial Superior)	Correio eletrónico
E4	IUM. Área de ensino de Operações Militares (Oficial Superior)	Correio eletrónico
E5	Comando Geral ( <i>Team Leader</i> do MPC)	Correio eletrónico
E6	Comandante de Subunidade. Unidade de Emergência de Proteção e Socorro ( <i>Team Leader</i> do MPC)	Videoconferência
E7	Comandante de Subunidade. Unidade de Emergência de Proteção e Socorro ( <i>Team Leader</i> do MPC)	Correio eletrónico
E8	Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (Oficial Superior)	Videoconferência
E9	Comandante da Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (Oficial General)	Videoconferência
E10	Comandante do Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa (Oficial Superior)	Correio eletrónico
E11	Certificador INSARAG. Treinador principal do MODEX	Videoconferência
E12	Responsável pelo Módulos em França	Videoconferência
E13	Responsável pelo Módulos em França	Videoconferência



## Apêndice E — Guiões para as entrevistas semiestruturadas

Foram elaborados três guiões de entrevista diferenciados considerando o perfil dos entrevistados, sendo selecionadas as questões de um completo de 20 questões adaptadas.

### **Enquadramento temático:**

Este trabalho individual de investigação, cujo objeto de estudo é o Módulo de Proteção Civil do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, tem como objetivo geral “propor medidas optimizadoras para o emprego dos Módulos de Proteção Civil da GNR no âmbito do MPCU”. Assim pretende-se analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR para atuar no âmbito do MPCU, analisar a capacidade dos módulos de proteção civil da UE para atuarem no âmbito do MPCU e propor medidas para otimizar a capacidade dos módulos de proteção civil da GNR.

O presente trabalho irá incidir sobre as dimensões de Doutrina, Organização, Treino e Material, que integram o conceito de edificação de capacidades.

As questões que se seguem estarão exclusivamente relacionadas com estas dimensões:

1. As atribuições dos Módulos de Proteção Civil do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, encontram-se previstas no anexo II da Decisão de Execução da Comissão de 16 de outubro de 2014, que estão diretamente relacionadas com a ocorrência de acidentes graves ou catástrofes.
  - 1.1. O(s) Módulo (s) de Proteção Civil, da organização que representa, possuem normas internas exclusivas que concretizem as missões e tarefas a que estão adstritas?
  - 1.2. Considera que as missões dos Módulos de Proteção Civil devem possuir uma doutrina exclusiva ou continuar apenas baseadas no descrito no anexo II da Decisão de Execução da Comissão de 16 de outubro de 2014?
  - 1.3. Considera oportuno, uma maior pormenorização das orientações de referência para elaboração das *Standard Operating Procedure* assumindo estas um carácter obrigatório, ou deverão ser generalistas permitindo que cada MÓDULOS as empregue como uma simples referência?
  - 1.4. As regras de emprego dos Módulos de Proteção Civil são utilizadas em território nacional, ou apenas em atuação no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia? Elenque vantagens e inconvenientes.
2. Os Módulos de Proteção Civil do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, necessitam de passar por um processo de certificação, alocando recursos humanos, materiais e financeiros.
  - 2.1. O(s) Módulo (s) de Proteção Civil, da organização que representa, são os únicos existentes a nível nacional?
  - 2.2. Para uma maior eficiência e eficácia dos recursos nacionais, de que forma considera uma atuação conjunta, partilhando recursos?
3. O processo de ativação dos meios ao nível do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, encontra-se devidamente estabelecido.
  - 3.1. A nível nacional, de que forma se encontra estabelecido a preparação, organização, ativação, articulação, projeção e sustentação dos Módulos de Proteção Civil?
  - 3.2. De que forma o Mecanismo supervisiona os processos relativos à participação dos Módulos de Proteção Civil, tanto no âmbito da ativação dos seus meios, mas também na formação e preparação destes?



4. Qual a organização responsável pela coordenação dos assuntos do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia? Como considera a sua coordenação nos assuntos dos Módulos de Proteção Civil?
5. A organização dos Módulos de Proteção Civil do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, encontra-se genericamente prevista no anexo II da Decisão de Execução da Comissão de 16 de outubro de 2014, bem como nas
  - 5.1. Com base nas orientações gerais, de que forma se encontram organizados os Módulos de Proteção Civil, da organização que representa?
  - 5.2. A sua estrutura tem por base uma referência internacional, aplicada internamente? Qual?
  - 5.3. De que forma considera a constituição de uma força tarefa para a missão quando necessário, ou o emprego de uma força constituída de forma permanente que no dia-a-dia trabalhe em conjunto? Refira limitações e vantagens à opção escolhida.
  - 5.4. Elenque pontos fortes a manter e pontos fracos a melhorar na organização dos Módulos de Proteção Civil?
6. Uma das áreas mais importantes para a preparação dos Módulos de Proteção Civil é a sua preparação, designadamente a sua formação e o nível de treino que possuem.
  - 6.1. O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia tem estabelecido um programa de formação. De que forma considera a adequação e a implementação desta formação aos módulos de Proteção Civil e aos seus elementos, nas suas diversas funções? Proponha medidas que considere necessárias.
  - 6.2. A nível nacional, de que forma se encontra definida a formação e o treino para os Módulos de Proteção Civil? O considera implementar para o futuro?
  - 6.3. Os Módulos de Proteção Civil encontram-se disponíveis para serem empregues pelo Mecanismo durante todo o ano? Quais as suas implicações?
  - 6.4. De que forma considera a existência de um ciclo de treino, com uma fase de preparação de 6 meses seguida de uma fase de projeção/missão de 6 meses, a qual obriga a duplicação dos recursos, mas que coloca os Módulos de Proteção Civil disponíveis todo o ano?
7. Os módulos de proteção civil, para o seu emprego em cenários de catástrofes ou acidentes graves necessitam de possuir capacidade de sustentação conforme exigido pelo Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.
  - 7.1. De que forma se encontram alocados e organizados os recursos materiais necessários ao emprego dos Módulos de Proteção Civil? Refira-se também à sua exclusividade de utilização, à sua standardização e flexibilidade de utilização.
  - 7.2. Como considera a existência de uma *Technical Assistance and Support Team* (TAST) integrada ou separada do modulo, mas de carácter nacional?
  - 7.3. Em termos nacionais, existem alocados recursos materiais dedicados a apoio a situações de emergência? De que forma podem ser utilizados no emprego dos Módulos de Proteção Civil?



## Apêndice F — Análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas

Quadro 8 — Análise das entrevistas semiestruturadas nacionais

Dimensão	Indicador	Questões	Unidades de registo	Entrevista								Resultados		
				E	E	E	E	E	E	E	E	∑	%	
				1	2	3	4	5	6	7	8	seg.		
Guião			A	A	A	A	A	A	A	A				
A. DOCTRINA	1. Emprego	1. O(s) Módulo (s) de Proteção Civil, da organização que representa, possuem normas internas exclusivas que concretizem as missões e tarefas a que estão adstritas?	A.1.1.1 Normas internas exclusivas da GNR	1			1	1	1	1	1	1	6	75%
			A.1.1.2 Matriz comum aos módulos da GNR		1								1	13%
			A.1.1.3 Manual elaborado pelos elementos do módulo			1							1	13%
			A.1.1.4 Normas de Execução Permanente							1			1	13%
		2. Considera que as missões dos Módulos de Proteção Civil devem possuir uma doutrina exclusiva ou continuar apenas baseadas no descrito no anexo II da Decisão de Execução da Comissão de 16 de outubro de 2014?	A.1.2.1 Doutrina própria, pormenorizada	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	100%
			A.1.2.2 Interoperabilidade com MPC UE		1								1	13%
			A.1.2.3 Doutrina baseada no anexo II da Decisão UE		1			1	1	1	1	1	5	63%
			A.1.2.4 Doutrina baseada nas <i>Common Standard Operational Procedures for the Union Civil Protection Mechanism Modules and Team</i>					1					1	13%
		3. Considera oportuno, uma maior pormenorização das Guidelines de referência para elaboração das <i>Standard Operating Procedure</i> assumindo estas um caráter obrigatório, ou deverão ser generalistas permitindo que cada Módulo de Proteção civil as empregue como uma simples referência?	A.1.3.1 Orientações de referência	1			1	1					3	38%
			A.1.3.2 Pormenorizar as SOP		1	1		1	1	1	1	1	6	75%
			A.1.4.1 Regras de emprego nacionais e MPCU	1	1	1	1	1	1		1	1	7	88%



O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal  
no mecanismo comunitário de Proteção Civil

		4. As regras de emprego dos Módulos de Proteção Civil são utilizadas em território nacional, ou apenas em atuação no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia? Elenque vantagens e inconvenientes.	A.1.4.2 um sistema aproximado da NATO	1								1	13%		
			A.1.4.3 Menos processos redundantes									1	1	13%	
B. ORGANIZAÇÃO	2. Comando	5. O(s) Módulo (s) de Proteção Civil, da organização que representa, são os únicos existentes a nível nacional	B.2.5.1 Os MPC nacionais certificados pelo MPCU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	100%	
			B.2.5.2 Os MPC nacionais em processo de certificação		1		1		1	1	1			5	63%
		6. Para uma maior eficiência e eficácia dos recursos nacionais, de que forma considera uma atuação conjunta, partilhando recursos?	B.2.6.1 Atuação conjunta			1	1		1	1				4	50%
			B.2.6.2 Comando e controlo afetado											0	0%
			B.2.6.3 Partilha de recursos	1	1	1	1	1		1	1			7	88%
			B.2.6.4 Duplicação de meios		1									1	13%
	7. A nível nacional, de que forma se encontra estabelecido a preparação, organização, ativação, articulação, projeção e sustentação dos Módulos de Proteção Civil?	B.2.7.1 Coordenação ANEPC	1	1	1	1	1	1	1				7	88%	
		B.2.7.2 Responsabilidade da Organização		1	1	1	1	1	1	1			7	88%	
	8. De que forma o Mecanismo supervisiona os processos relativos à participação dos Módulos de Proteção Civil, tanto no âmbito da ativação dos seus meios, mas também na formação e preparação destes?	B.2.8.1 Processo de Certificação		1	1	1	1	1				1	6	75%	
		B.2.8.2 Supervisão nos exercícios		1	1	1	1	1	1	1			7	88%	
	9. Qual a organização responsável pela coordenação dos assuntos do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia? Como considera a sua coordenação nos assuntos dos Módulos de Proteção Civil?	B.2.9.1 Coordenação Nacional dos MPC	1	1	1		1			1	1		6	75%	
		B.2.9.2 Coordenação no âmbito do MPCU					1	1	1				3	38%	
	3. Estrutura	10. Com base nas orientações gerais, de que forma se encontram organizados os Módulos de Proteção Civil, da organização que representa?	B.3.10.1 Estruturas operacionais permanentes	1	1				1	1	1		5	63%	
B.3.10.2 Estruturas de apoio				1				1	1	1		4	50%		
		B.3.11.1 INSARAG	1			1	1	1	1			5	63%		



O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal  
no mecanismo comunitário de Proteção Civil

		11. A sua estrutura tem por base uma referência internacional, aplicada internamente? Qual?	B.3.11.2 anexo II da Decisão da Comissão de 16 de outubro de 2014.		1	1					1	3	38%	
			B.3.11.3 OTAN					1	1			2	25%	
			B.3.11.4 GNR				1		1		1	3	38%	
		12. De que forma considera a constituição de uma força tarefa para a missão quando necessário, ou o emprego de uma força constituída de forma permanente que no dia-a-dia trabalhe em conjunto? Refira limitações e vantagens à opção escolhida.	B.3.12.1 Estrutura operacional permanente	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	100%
			B.3.12.2 facilitar de treino			1	1				1	1	4	50%
			B.3.12.3 e melhoria continua ao nível de procedimentos operacionais.			1	1			1	1	1	5	63%
			B.3.12.4 As dinâmicas das equipas, o conhecimento mútuo					1	1	1	1	1	4	50%
			B.3.12.5 Comando e controlo			1	1	1	1	1	1	1	6	75%
		13. Elenque pontos fortes a manter e pontos fracos a melhorar na organização dos Módulos de Proteção Civil?	B.3.13.1 Manter as forças constituídas de forma permanente	1	1							1	3	38%
			B.3.13.2 Criar doutrina para os MPC			1	1						2	25%
			B.3.13.3 melhorar a formação e treino	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	100%
			B.3.13.4 melhorar Capacidade logística	1	1	1	1	1				1	6	75%
		C. TREINO	4.Exercícios	14. O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia tem estabelecido um programa de formação. De que forma considera a adequação e a implementação desta formação aos módulos de Proteção Civil e aos seus elementos, nas suas diversas funções? Proponha medidas que considere necessárias.	C.4.14.1 Dificuldade de ter acesso a formações MPCU	1	1		1	1	1		1	6
C.4.14.2 Formação dos <i>Team Leaders/Deputy</i>												0	0%	
C.4.14.2 TTX e FX							1	1			1		3	38%
15. A nível nacional, de que forma se encontra definida a formação e o treino para os Módulos de Proteção Civil? O considera implementar para o futuro?	C.4.15.1 Não existe plano de formação e treino			1	1	1	1				1	1	6	75%
	C.4.15.2 Integração na FCAA					1					1		2	25%



O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal no mecanismo comunitário de Proteção Civil

			C.4.15.3 Papel da ANEPC como POC		1			1				2	25%		
		16. Os Módulos de Proteção Civil encontram-se disponíveis para serem empregues pelo Mecanismo durante todo o ano? Quais as suas implicações?	C.4.16.1 Afetação de recursos		1		1	1	1	1	1	6	75%		
			C.4.16.2 Necessidade de emprego a nível nacional		1		1	1		1	1	5	63%		
		17. De que forma considera a existência de um ciclo de treino, com uma fase de preparação de 6 meses seguida de uma fase de projeção/missão de 6 meses, a qual obriga a duplicação dos recursos, mas que coloca os Módulos de Proteção Civil disponíveis todo o ano?	C.4.17.1 Ciclos de 4/8 meses	1	1			1	1			4	50%		
			C.4.17.2 Duplicação de recursos e custos					1		1	1		3	38%	
D. MATERIAL	5. Autosuficiência	18. De que forma se encontram alocados e organizados os recursos materiais necessários ao emprego dos Módulos de Proteção Civil? Refira-se também à sua exclusividade de utilização, à sua standardização e flexibilidade de utilização.	D.5.18.1 Material de sustentação geral centralizado num local	1	1			1			1		4	50%	
			D.5.18.2 Material de sustentação geral comum aos vários Módulos	1	1			1	1	1		1		6	75%
			D.5.18.3 Material operacional alocados ao MPC no dia-a-dia			1	1					1	1	4	50%
		19. Como considera a existência de uma <i>Technical Assistance and Support Team</i> (TAST) integrada ou separada do módulo, mas de carácter nacional?	D.5.19.1 Centralização numa equipa específica	1	1	1			1	1	1	1	1	7	88%
			D.5.19.2 Separar o operacional da sustentação logística que poderá ser transversal	1	1			1	1	1	1	1	1	7	88%
		20. Em termos nacionais, existem alocados recursos materiais dedicados a apoio a situações de emergência? De que forma podem ser utilizados no emprego dos Módulos de Proteção Civil?	D.5.20.1 Recursos materiais não são exclusivos dos MPC	1			1	1		1	1			5	63%
			D.5.20.2 Recursos afetos à ANEPC			1			1	1	1		1	5	63%



**Quadro 9 — Análise das entrevistas semiestruturadas estrangeiras**

Dimensão	Indicador	Questões	Unidades de registo	Entrevista			Resultados	
				E	E	E	Σ	%
				1	2	3	seg.	
				Guião			A	
E. DOCTRINA	1. Emprego	1. De que forma considera a doutrina para os MPC, nas suas diversas dimensões nacional e EU e a sua implementação.	E.1.1.1 Sistema de acreditação nacional	1	1	1	3	100%
			E.1.1.2 Doutrina nacional com introdução da doutrina internacional	1	1	1	3	100%
			E.1.1.3 Interoperabilidade com MPC UE	1	1		2	67%
F. Organização	2. Comando	2. Para uma maior eficiência e eficácia dos recursos nacionais, de que forma considera uma atuação conjunta, partilhando recursos?	F.2.2.1 Mais eficiente uma organização	1	1	1	3	100%
			F.2.2.2 Decisão política recai para o conjunto		1	1	2	67%
			F.2.2.3 Partilha de recursos/ <i>pooling and sharing capacities</i>		1		1	33%
			F.2.2.4 envolvimento de diferentes organizações					0%
	3. Estrutura	4. De que forma considera a organização e estrutura dos Módulos de Proteção Civil?	F.3.4.1 Estruturas operacionais permanentes	1	1	1	3	100%
			F.3.4.2 Estruturas de apoio				0	0%
			F.3.4.3 facilitar de treino		1		1	33%
			F.3.4.4 Melhoria continua ao nível de procedimentos operacionais.	1		1	2	67%
			F.3.4.5 Comando e controlo	1	1		2	67%
G. TREINO	4. Exercícios	5. De que forma considera a formação para os MPC no âmbito do MPCU	G.4.5.1 formações MPCU	1			1	33%
			G.4.5.2 Rede de conhecimentos do MPCU	1	1	1	3	100%



O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal  
no mecanismo comunitário de Proteção Civil

			G.4.5.3 TTX e FX	1	1	1	3	100%
			G.4.6.1 Afetação de recursos				0	0%
		6. De que forma considera a disponibilidade dos Módulos de Proteção Civil para o MPCU	G.4.6.2 Necessidade de emprego a nível nacional	1	1		2	67%
			G.4.6.3 Não existe necessidade de duplicação de meios	1		1	2	67%
H. MATERIAL	5. Autosuficiência		7. Que medidas considera para potenciar as capacidades no âmbito do MPCU	H.5.7.1 Inovação, desenvolvimento através da investigação e sinergias entre todas as entidades		1	1	2
		H.5.7.2 Projetos de financiamentos europeus para edificar ou manter capacidades			1	1	2	67%



**Quadro 10— Análise das entrevistas semiestruturadas chefiadas nacionais**

Dimensão	Indicador	Questões	Unidades de registo	Resultados			%
				E	E	Σ	
				1	2	seg.	
				Guião			
I. DOCTRINA	1. Emprego	1. Considera que os Módulos de Proteção Civil nacionais devem possuir uma doutrina específica com base em referências nacionais?	I.1.1.1 Doutrina dos MPC nacionais	1	1	1	100%
			I.1.1.2 Alinhamento com a Doutrina UE	1	1	2	100%
			I.1.1.3 Não existe certificação nacional	1		1	50%
J. ORGANIZAÇÃO	2. Comando	2. As regras de emprego dos Módulos de Proteção Civil são utilizadas em território nacional, ou apenas em atuação no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia? Elenque vantagens e inconvenientes.	J.2.2.1 Regras de emprego nacionais e MPCU	1	1	1	100%
			J.2.3.1 Atuação conjunta		1	1	50%
		3. Para uma maior eficiência e eficácia dos recursos nacionais, de que forma considera uma atuação conjunta, partilhando recursos?	J.2.3.2 Comando e controlo afetado			0	0%
			J.2.3.3 Partilha de recursos específicos	1	1	2	100%
			J.2.3.4 Duplicação de meios			0	0%
			4. A nível nacional, de que forma se encontra estabelecido a preparação, organização, ativação, articulação, projeção e sustentação dos Módulos de Proteção Civil?	J.2.4.1 Coordenação ANEPC	1	1	1
		J.2.4.2 Responsabilidade da Organização		1	1	2	1000%
	3. Estrutura	5. De que forma considera a constituição de uma força tarefa para a missão quando necessário, ou o emprego de uma força constituída de forma permanente que no dia-a-	J.3.5.1 Estrutura operacional permanente	1	1	2	100%
			J.3.5.2 Estrutura de apoio <i>ad-hoc</i>	1		1	50%



O contributo da Guarda Nacional Republicana para o esforço de Portugal  
no mecanismo comunitário de Proteção Civil

		dia trabalhe em conjunto? Refira limitações e vantagens à opção escolhida.	J.3.5.3 As dinâmicas das equipas, o conhecimento mútuo	1	1	2	100%
			J.3.5.4 Comando e controlo		1	1	50%
K. TREINO	4.Exercícios	6. O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia tem estabelecido um programa de formação. De que forma considera a adequação e a implementação desta formação aos módulos de Proteção Civil e aos seus elementos, nas suas diversas funções?	K.4.6.1 Dificuldade de ter acesso a formações MPCU	1		1	50%
		7. A nível nacional, de que forma se pode potenciar a formação e o treino para os Módulos de Proteção Civil?	K.4.6.2 TTX e FX	1	1	2	100%
			K.4.6.3 Papel da ANEPC como POC	1	1	1	100%
L. MATERIAL	5.Autosuficiência	8. De que forma se encontram alocados e organizados os recursos materiais necessários ao emprego dos Módulos de Proteção Civil? Refira-se também à sua exclusividade de utilização, à sua standardização e flexibilidade de utilização.	L.5.8.1 Material de sustentação geral		1	1	50%
			L.5.8.2 Material específico	1	1	2	100%
			L.5.8.3 Utilização nacional e MPCU	1	1	1	100%
		9. Em termos nacionais, existem alocados recursos materiais dedicados a apoio a situações de emergência? De que forma podem ser utilizados no emprego dos Módulos de Proteção Civil?	L.5.9.1 Material exclusivo	1	1	2	100%
			L.5.9.2 Material de apoio nacionais	1		1	50%