

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2012/2013



TII

**ARTICULAÇÃO OPERACIONAL DOS AGENTES DE PROTEÇÃO
CIVIL EM CASO DE CATÁSTROFE NATURAL**

DOCUMENTO DE TRABALHO

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



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**ARTICULAÇÃO OPERACIONAL DOS AGENTES DE
PROTEÇÃO CIVIL EM CASO DE
CATÁSTROFE NATURAL**

CFR Luís José Sameiro Matias

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Pedrouços 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**ARTICULAÇÃO OPERACIONAL DOS AGENTES DE
PROTEÇÃO CIVIL EM CASO DE
CATÁSTROFE NATURAL**

CFR Luís José Sameiro Matias

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Orientador: CTEN Ricardo Manuel N. dos Santos Arrabaça

Pedrouços 2013



Agradecimentos

Agradeço a todos os que contribuíram para a elaboração deste trabalho, designadamente ao orientador e camarada CTEN Santos Arrabaça; ao Coronel Martins Lavado, Oficial de ligação à ANPC, ao Capitão-de-mar-e-guerra Valentim Rodrigues, Diretor do CEMC; ao Capitão-de-mar-e-guerra Gonçalves Alexandre, Comandante da Esquadilha de Escoltas Oceânicos; ao Comandante José Moura, Comandante Nacional Operacional; ao Comandante Vaz Pinto, Comandante Operacional Distrital de Faro, à Comandante Patrícia Gaspar Comandante Operacional Distrital de Setúbal; ao Comandante Miguel Silva, Comandante do Bombeiros Municipais de Tavira; ao Tenente-coronel GNR Quaresma Tavares, Comandante do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro; ao Major GNR Pimentel, responsável pelo SIRESP; ao CTEN Silva Filipe, companheiro de andanças; aos Tenente-coronel da Guardia Civil Gazapo, Major Erlon e Major Cooper companheiros desta nem sempre bonançosa jornada; e em especial à minha esposa e filho que me acompanharam por vezes noite dentro embalados pelo som nem sempre ritmado do teclado no computador.



Índice

Introdução.....	1
1. Evolução do conceito de Proteção Civil	4
a. No âmbito internacional	4
b. Quadro legislativo nacional desde 1975	5
2. Tipologia de catástrofes naturais mais plausível de ocorrer em Portugal	11
a. Incêndios florestais.....	11
b. Tempestades severas (ciclones e inundações)	12
c. Sismos e <i>tsunamis</i>	13
3. Organização da atividade da Proteção Civil.....	14
a. Fases das Operações da Proteção Civil	14
b. Planos de emergência	16
c. Missões dos agentes de Proteção civil	19
d. Colaboração das Forças Armadas	21
4. Articulação operacional entre a ANPC e os agentes de Proteção Civil	23
a. Sistema integrado de operações e proteção de socorro e estados de alerta	23
b. Mecanismo de pedido de intervenção das forças armadas	26
c. Situações de alerta, contingência e calamidade	28
d. Estados de exceção de emergência e de sítio.....	29
e. Sistemas de comando, controlo e comunicações	31
5. Contributos, tendências e reflexões	34
a. Contributos provenientes do Brasil, Espanha e EUA	34
b. Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional	37
Conclusões.....	38
Bibliografia.....	42

Índice de Anexos:

Anexo A – tabela nº1: Constituição dos conselhos, comissões e centros de âmbito nacional, distrital e municipal	A - 1
Anexo B – tabela nº2: Tabela resumo dos estados de Alerta, situações de proteção civil e estados de exceção.....	B - 1
Anexo C – Entrevistas.....	C - 1



Índice de Figuras:

Figura nº1 – Estatística anual do número de ocorrências e área ardida de 2001 a 2010...11	
Figura nº2 – Risco Sísmico	13
Figura nº3 – Ciclo da organização da atividade da proteção civil	16
Figura nº4 – Níveis e pilares da proteção civil.....	25
Figura nº5 – Circuito de pedido de colaboração das FFAA	27
Figura nº6 – Rede de circuitos.....	32



Resumo

No contexto atual, em que as catástrofes tendem a ser mais frequentes e os seus efeitos mais devastadores, a proteção civil, que é transversal a toda a sociedade, assume um papel cada vez mais relevante em proteger e socorrer as pessoas, seres vivos e os bens.

A eficácia das operações de proteção civil depende do trabalho preparatório e da capacidade de resposta conjunta, que apenas será alcançada se existir a necessária articulação entre os agentes, sendo que o presente trabalho procura fazer o levantamento das dificuldades sentidas e elencar um conjunto de propostas de melhoria.

Não existem organizações perfeitas, o que existe são organizações capazes de se adaptar às situações. A consciência conjunta é tanto mais importante quanto maior for o número de entidades intervenientes que concorrem para obtenção da unidade de esforço.



Abstract

In the current context, in which disasters tend to be more frequent and to produce more devastating effects, civilian protection, which is across the entire company, plays an increasingly important role to protect and assist people living and goods.

The effectiveness of civil protection operations depends on the preparatory work and the ability of joint response, which will only be achieved if there is a necessary link between the agents, and the present work aims to survey the difficulties experienced and rank a set of proposals improvement.

There are no perfect organizations, which there are organizations able to adapt to situations, Consciousness joint is much more important as the number of entities involved that contribute to achieving unity of effort.



Palavras-Chave

Acidente grave, agentes de proteção civil, alerta, articulação, catástrofe, calamidade, comando, coordenação, emergência, prevenção, preparação, proteção civil, reabilitação e resposta.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APC	Agentes de Proteção Civil
CCO	Centros de Coordenação Operacional
CCOD	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CDPC	Comissão Distrital de Proteção Civil
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CETAC	Centro Tático de Comando
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
COC	Comando Operacional Conjunto (do EMGFA)
COEPC	Centro Operacional de Emergência de Proteção Civil
CODIS	Comandante Operacional Distrital
COM	Comandante Operacional Municipal
CONAC	Comandante Nacional Operacional
COS	Comandante das Operações de Socorro
CMA	Centros de Meios Aéreos
CMPC	Conselho Municipal de Proteção Civil
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CSOC	Centro de Situação e Operações Conjuntas (do COC)
CSPC	Conselho Superior de Proteção Civil
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
<i>DMO</i>	<i>Direct Mode Operation</i>
<i>EADRCC</i>	<i>Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre</i>
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FEB	Força Especial de Bombeiros
FFAA	Forças Armadas
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GIPS	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
<i>ICDO</i>	<i>International Civil Defense Organisation</i>
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares



INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LDN	Lei de Defesa Nacional
LSI	Lei da Segurança Interna
<i>MIC</i>	<i>Monitoring and Information Centrer</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do tratado do Atlântico Norte
PCO	Posto de Comando Operacional
PCOC	Posto de Comando Operacional Conjunto
PEECBT	Plano Especial de Emergência para Cheias na Bacia do Tejo
PM	Primeiro-Ministro
PR	Presidente da República
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT	Portugal Telecom
SADO	Sistema de Apoio à Decisão Operacional
SALOC	Sala de Operações e Comunicações
SIOPS	Sistema Integrado das Operações de Proteção e Socorro
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
SRPC	Serviço Regional de Proteção Civil
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
<i>TETRA</i>	<i>Terrestrial Trunked Radio</i>
<i>TMO</i>	<i>Trunked Mode Operation</i>
UE	União Europeia
<i>UNISDR</i>	<i>United Nations Office for Disaster Risk Reduction</i>
VC3	Veículo de Comando, Controlo e Comunicações
VCOC	Veículo de Comando e Comunicações
VGEO	Veículos de Gestão Estratégica e Operações
VPCC	Veículo de Planeamento, Comando e Comunicações



Introdução

Sendo a comunicação global e estando a informação à distância de um simples clique, as pessoas, sobretudo nas sociedades mais desenvolvidas passaram a dispor de um conhecimento situacional quase imediato e aprofundado sobre um qualquer acontecimento ocorrido ou que esteja a ocorrer, inclusive na antípoda do local onde se encontram. As catástrofes são notícia pelo impacto e perturbação que causam ao normal funcionamento de uma comunidade ou sociedade, sendo que os acontecimentos testemunhados e captados em tempo real, em especial o sofrimento das pessoas afetadas, despertam um misto de emoções na audiência global, que contribuem para ampliar o efeito difusor e a busca incessante de informação relacionada com essa mesma notícia.

Ainda que a comunicação favoreça uma maior consciência da existência das catástrofes, os antecedentes históricos, em especial ocorridos no passado recente, apontam para um aumento significativo da ocorrência de catástrofes e dos seus efeitos devastadores, que a ciência tem relacionado com as alterações climáticas provocadas pela ação do homem. O aumento da temperatura média no planeta, devido ao efeito de estufa, tem contribuído para alterar o clima, designadamente através do degelo das calotes polares e dos glaciares, da subida do nível médio do mar e da ocorrência de fenómenos meteorológicos severos e extremos.

Segundo Ruhle (2013) é bom ter presente que pela primeira vez na história ocorreu um sismo, cujo *tsunami* desencadeado provocou um acidente numa central nuclear, sendo que esta conjugação de acontecimentos constitui uma nova ameaça a ter em consideração, pois a ação sobreposta de acidentes naturais e tecnológicos produz consequências imprevisíveis. O aumento do número de centrais nucleares, em especial na Índia e na China, para colmatar o crescente défice energético, tende a potenciar o risco de acidentes nucleares causados por acidentes naturais, mas, por outro lado, tem um efeito positivo, pois contribui para reduzir a emissão de gases de efeito de estufa provenientes do consumo dos combustíveis fósseis.

O não comprometimento de alguns dos principais atores da comunidade internacional, que também são os maiores poluidores, na tomada de medidas que contribuam para a redução da emissão dos gases de efeitos de estufa, com o receio de porem em causa o crescimento económico, deixa antever que as alterações climáticas são um processo aparentemente sem retorno, que exigirá dos Estados um empenho adicional e



permanente em adequar as estruturas, mecanismos e capacidades para prevenir, mitigar responder e recuperar dos efeitos das catástrofes.

O presente trabalho aborda a importância crescente da atividade da proteção civil num contexto ambiental em mudança, que potencializa a ocorrência de acidentes graves ou catástrofes, cuja intensidade e capacidade destruidora, exigirão a mobilização e coordenação de uma grande quantidade de recursos, tendo em vista a proteção e socorro de pessoas e bens, bem como a restituição das condições de normalidade. Num mundo global, Portugal não está imune às catástrofes, pelo que quanto melhor preparado estiver, mais pronta e eficaz será a resposta, e, para tal, a adequada articulação operacional entre a Autoridade Nacional da Proteção Civil (ANPC) e os Agentes de Proteção Civil (APC), dos quais constam as Forças Armadas (FFAA) e as Forças de Segurança (FS) constitui um dos fatores chave.

O estudo insere-se no âmbito da proteção civil e tem por objeto estudar a articulação da operacional a ANPC e dos APC em caso de grande catástrofe natural, que face à intensidade e dimensão cause sérias disrupções no funcionamento da vida em sociedade, razão pela qual também serão analisados os estados de exceção de emergência e de sítio. Atendendo à sua abrangência, o trabalho foi delimitado às catástrofes de origem natural que são mais prováveis de ocorrer em Portugal, com especial incidência nos sismos, que se afiguram ser a catástrofe mais destruidora; ao sistema de proteção civil existente em Portugal continental, deixando de fora o Serviço Regional de Proteção Civil (SRPC), embora pela proximidade temporal fosse analisado o aluvião da Madeira de 2010; e foi dado especial enfoque às FFAA e FS enquanto agentes de APC.

A questão central (QC) é: **Como pode ser melhorada a articulação operacional entre a ANPC e os vários APC, incluindo as FFAA e as FS, em caso de grande catástrofe natural?** que para habilitar a resposta foi desdobrada em várias questões derivadas (QD), cujos conteúdos foram desenvolvidos em cada um dos cinco capítulos:

QD1 – Qual a evolução do conceito de proteção civil?

QD2 – Quais as catástrofes naturais mais prováveis de ocorrer em Portugal?

QD3 – Como é que está organizada a atividade da proteção civil e qual os contributos dos APC?

QD4 – Como funciona a articulação operacional entre a ANPC e os APC (FFAA e FS) e entre si, em caso de catástrofe, que exija porventura a declaração do estado de exceção de emergência ou sítio?



QD5 – Quais as boas práticas no âmbito da atividade de proteção civil desenvolvida no Brasil, Espanha e Estados Unidos da América (EUA)?

QD6 - Quais as propostas formuladas no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)?

A abordagem metodológica seguida foi a de Quivy et al. (2005), recomendada pelo Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). A investigação assentou na consulta de diplomas legais nacionais e estrangeiros, de *sites* de várias organizações relacionadas com a proteção civil (ANPC, *Dirección General de Protección Civil y Emergencias*, Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, etc.), livros e artigos relacionados com o tema e ainda na recolha de informação através da entrevista a várias entidades que foram anteriormente objeto de agradecimento.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos tendo em vista responder a cada uma das questões derivada acima apresentadas.

No primeiro capítulo é feito o levantamento da evolução do conceito de proteção civil no âmbito internacional, assim como a reconstituição da evolução do quadro legislativo nacional, com especial incidência nas formas de coordenação e comando das ações de proteção civil.

No segundo capítulo, estando o trabalho delimitado às catástrofes naturais é feito, com base nos antecedentes históricos, a apresentação e caracterização das ameaças mais prováveis de ocorrerem em Portugal.

No terceiro capítulo, é feita a abordagem à organização da proteção civil, designadamente as quatro fases que compõem a sua atuação (prevenção, preparação, resposta e reabilitação), a função e relevância dos planos de emergência, as missões atribuídas aos APC, com incidência nas FFAA e das FS, bem como as formas de colaboração das FFAA que estão previstas e a descrição de algumas que foram prestadas em acontecimentos recentes.

No quarto capítulo, que constitui o capítulo nuclear deste trabalho, é dado especial ênfase à forma como é feita a articulação entre a estrutura operacional da ANPC e a coordenação operacional dos APC e demais entidades envolvidas na ação de proteção civil, tendo em vista alcançar a unidade de esforço. É descrito o mecanismo de solicitação da colaboração das FFAA em ações de proteção civil. São apresentadas as condições em que são declaradas as situações de alerta, contingência e calamidade, as entidades competentes para as declarar e as respetivas consequências práticas decorrentes da sua



declaração. São analisados os estados de exceção de emergência e de sítio, caso, decorrente da catástrofe, seja necessário dar mais ênfase à vertente *security* e apresentadas as consequências práticas. Por fim, são apresentados os sistemas de comando, controlo e comunicações que estão a disposição, bem como alguns aspetos a ter em consideração em função do grau de destruição da catástrofe.

No quinto capítulo, procura-se promover a reflexão sobre as práticas existentes noutros países, nomeadamente no Brasil, em Espanha e nos EUA, as propostas constantes no novo CEDN e como atuar em caso de um grande sismo.

Por fim, é apresentada a súmula conclusiva do trabalho, onde constam as propostas e recomendações consideradas pertinentes.

1. Evolução do conceito de Proteção Civil

a. No âmbito internacional

O conceito de proteção civil, inicialmente associado à defesa civil, emergiu no interregno das Guerras Mundiais, como forma de defender e apoiar a população civil, por um lado promovendo a criação de zonas neutras que estivessem a salvo dos ataques e permitissem a criação de campos de refugiados e, por outro, prestando socorro aos feridos em resultado do combate entre os contendores e dos efeitos colaterais (Laranjeira, 1987). Por outras palavras, a missão da defesa civil era socorrer os feridos civis e prestar o apoio e ajuda humanitária aos deslocados e refugiados de guerra.

Com o início da Guerra fria e ameaça do holocausto nuclear latente, a proteção civil, ainda tendo por base o conceito da defesa civil, focalizou-se, nos mecanismos de proteção da sociedade civil face um hipotético ataque com armas nucleares (Haddow, 2011). Neste contexto foi criada, em 1972, a Organização Internacional de Proteção Civil¹, cuja missão hoje continua a ser a de auxiliar os estados a desenvolverem estruturas que assegurem a proteção e o socorro das populações, bem como a salvaguarda da propriedade e ambiente face a desastres naturais e/ou de origem humana (ICDO, 2013).

O fim da Guerra fria e a desintegração da União Soviética conduziram a uma diminuição muito significativa do risco de confronto nuclear, porém outras ameaças eclodiram, tais como o radicalismo islâmico, que culminou no ataque terrorista do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) e noutros subsequentes na Europa (Haddow, 2011).

¹ Em inglês, *International Civil Defense Organisation* (ICDO)



Adicionalmente, a ocorrência de fenómenos naturais mais frequentes e devastadores, em consequência das alterações climáticas causadas pelo aquecimento global, direcionou o esforço internacional para a criação de mecanismos internacionais de mitigação do risco e resposta a catástrofes. A Organização das Nações Unidas (ONU) tem prestado a ajuda humanitária, dispondo também de um órgão² responsável pela estratégia de redução e mitigação dos danos das catástrofes. No âmbito da União Europeia (UE), existe um organismo, denominado de *Monitoring and Information Centrer* (MIC) responsável por acompanhar a ocorrência de catástrofes nos estados membros e mobilizar a pedido do estado afetado a respetiva ajuda conjunta. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), também dispõe Centro de Coordenação Euro-Atlântica para Resposta a Catástrofes³ com vista a coordenar a resposta em caso de catástrofes.

b. Quadro legislativo nacional desde 1975

Primeiro quadro legislativo

Em 1975, foi criado o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC) na dependência do Ministro de Defesa Nacional, com vista a desempenhar provisoriamente as funções de direção e coordenação na dependência dos serviços e organizações de socorro, competindo-lhe receber e administrar o material afeto à extinta Defesa Civil do território (MDN, 1975). Em 1979, foi criado o Centro Operacional de Emergência de Proteção Civil (COEPC), que, quando ativado, passou a ser dirigido pelo Primeiro-Ministro (PM), que poderia delegar no Ministro da Defesa Nacional, competindo-lhe mobilizar e acionar todos os meios e recursos humanos e materiais dos vários departamentos ministeriais através dos respetivos delegados, das FFAA através dos oficiais de ligação dos vários ramos, das FS e de outras instituições, e coordenar as ações a executar (MDN, 1979). Em 1980, foi regulamentado o SNPC, tendo sido feita a distinção entre a função da Proteção Civil e o SNPC. A proteção civil foi definida como sendo “um conjunto de medidas destinadas a proteger o cidadão como pessoa humana e a população no seu conjunto de tudo o que representasse perigo para a sua vida, saúde, recursos, bens materiais, limitando os riscos e minimizando os prejuízos quando ocorressem sinistros, catástrofes e calamidades, incluindo os imputáveis à guerra” (MDN, 1980), sendo considerada, uma atividade

² *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNISDR)

³ Em inglês Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)



multidisciplinar e plurisectorial transversal a toda a sociedade e responsabilizadora dos cidadãos. Por outro lado, o SNPC era o organismo que tinha como função dar execução às diretivas emanadas superiormente. Ao Governo competia a definição das políticas e diretivas em matéria de proteção civil, sendo que as funções do PM podiam ser delegadas, noutro ministro, sem especificar em quem. Paralelamente foi criado o Conselho Superior de Proteção Civil (CSPC)⁴, constituindo o órgão consultivo para apoio do PM. No âmbito das ações de proteção civil competia às populações, entidades e organizações desencadear as iniciativas as medidas de âmbito local, sendo solicitada intervenção de escalão superior caso as capacidades fossem excedidas. Em caso da ocorrência ou iminência de catástrofes ou calamidades públicas a coordenação das entidades envolvidas competiria ao COEPC quando acionado. No diploma legal foi igualmente contemplada a descentralização da PC, referindo a criação dos SRPC respeitantes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como a responsabilidade da PC dos distritos recair nos Governadores Civis. Quanto à relação entre o SNPC e as estruturas locais foi remetida para diploma posterior.

Em 1998, entrou em vigor um diploma legal que estabeleceu as condições relativas à declaração da situação de calamidade pública, que face aos elevados prejuízos materiais ou eventualmente vitimas, permitia o estabelecimento, durante um período de tempo determinado, de medidas de carácter excecional destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas afetadas (MAI, 1988).

Segundo quadro legislativo

Em 1991, a função de PC ganhou importância acrescida através aprovação da Lei de Base da Proteção Civil (LBPC), dando relevância à competência da Assembleia da República nesta matéria. A proteção civil foi definida, nos termos do art. 1.º, como sendo “a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de **acidente grave**⁵, **catástrofe**⁶ ou **calamidade**⁷, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando

⁴ Composição do CSPC vertida na tabela nº 1 constante em anexo A

⁵ **Acidente grave** - acontecimento repentino e imprevisto, provocado por ação do homem ou da natureza, com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço suscetíveis de atingirem as pessoas, os bens ou o ambiente.

⁶ **Catástrofe** - acontecimento súbito quase sempre imprevisível, de origem natural ou tecnológica, suscetível de provocar vitimas e danos materiais avultados, afetando gravemente a segurança das pessoas, as condições de vida das populações e o tecido socioeconómico do país.

⁷ **Calamidade** - acontecimento ou uma série de acontecimentos graves, de origem natural ou tecnológica, com efeitos prolongados no tempo e no espaço, em regra previsíveis, suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vitimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas extensas do território nacional



as situações ocorram” (AR, 1991). O não cumprimento do dever de colaboração nas situações atrás referidas, nomeadamente a desobediência a ordens legítimas de entidades competentes passou a implicar responsabilidade criminal. No diploma foi igualmente dado ênfase, que para além do carácter multidisciplinar e plurisectorial, a PC também era considerada permanente, cabendo aos órgãos e departamentos do estado promover as condições indispensáveis à sua execução, sublinhando a forma descentralizada e o apoio mútuo requerido. As funções do PM passaram a poder ser delegadas especificamente no Ministro da Administração Interna. Além do CSPC, cuja composição⁸ foi alterada, foi criada a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), constituindo um órgão especializado na assessoria técnica e de coordenação operacional da atividade dos organismos e estruturas da proteção civil, como sejam por exemplo a definição dos critérios de elaboração dos planos de emergência. Foi reafirmada a descentralização do SNPC, criando ao nível distrital as delegações do Serviço Nacional nos distritos. Definiu, a par de outras entidades, as FFAA e FS como APC, exercendo funções nos domínios do aviso, alerta, intervenção, apoio e socorro. Foi dado um especial enfoque à importância dos planos de emergência, devendo neles constar o inventário dos meios e recursos mobilizáveis, as normas de atuação, os mecanismos de atuação e a estrutura operacional, de modo a garantir a unidade de direção e controlo e a sua aplicabilidade nas operações de PC. Além do centro operacional de Proteção Civil nacional, correspondente ao COEPC, destinado a lidar com fenómenos de maior gravidade e extensão dos efeitos previsíveis, deu abertura à criação e ativação de outros centros de nível regional, distrital ou municipal cuja atuação se confinaria à respetiva área de jurisdição. Por outro lado, as atividades de PC em situações de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência passaram a estar subordinadas ao disposto da Lei da Defesa Nacional⁹ e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do estado de Emergência¹⁰.

Em 1993, na sequência da LBPC, foram publicados três novos diplomas legais. A nova lei orgânica do SNPC que, promoveu a reorganização dos serviços do SNPC, reiterou a necessidade dos municípios, que ainda não o tinham feito, de criarem os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC), bem como definiu as competências das delegações distritais da proteção civil em estreita colaboração com o Governador Civil (MAI, 1993a). Um segundo diploma que constituiu os Centros Operacionais de Emergência de Proteção

⁸ Ver tabela nº 1 constante no anexo A

⁹ Aprovada pela Lei nº 29/82, de 11 de dezembro

¹⁰ Aprovada pela Lei nº 44/86, de 30 de setembro



Civil: a nível nacional a funcionar na dependência do PM ou por delegação do Ministro da Administração Interna e presidido pelo presidente do SNPC; regional (definidos por diplomas próprios de âmbito regional); distrital dirigido pelo governador civil e municipal dirigido pelo presidente da câmara ou por um vereador seu delegado, para assegurar a direção das operações proteção civil, a coordenação dos meios a empenhar e a adequação das medidas de caráter excecional a adotar na iminência ou na ocorrência das três situações tipificadas como sendo de PC (MAI, 1993a). Por último, o exercício das funções de proteção civil pelas FFAA também passou a estar regulamentada em diploma próprio, nomeadamente no que concerne às formas e pedido de colaboração, à distinção e particularidades de apoio programado e não programado e ao ressarcimento das despesas decorrentes da intervenção das FFAA, ressalvando a preservação da integridade da cadeia de comando da estrutura militar no apoio a ser prestado (PCM, 1993).

Reformulação de parte do segundo quadro legislativo

Em 2000, com a finalidade de coordenar as operações de bombeiros foram criados os centros de coordenação de socorro, aos níveis nacional (CNCS) e distrital (CDCS), sendo que o CNCS passou a funcionar em permanente ligação com o Serviço Nacional de Proteção Civil (MAI, 2000).

Em 2003, foi criado e regulamentado o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) decorrente da fusão do Serviço Nacional de Bombeiro e do Serviço Nacional de Proteção Civil, sendo da sua incumbência a prevenção dos riscos, proteção e socorro de pessoas e bens, resolução de situações de emergência, bem como de situações de acidente, catástrofe e calamidade (MAI, 2003). Foram ainda definidas como atribuições genéricas do SNBPC orientar, coordenar e fiscalizar as atividades exercidas pelos corpos de bombeiros, bem como orientar e coordenar todas as atividades de PC e socorro. De modo a assegurar a coordenação e acompanhamento de toda a atividade do SNBPC, foi criado o Centro Nacional de Operações de Socorro (CNOS), em substituição do CNCS, dirigido por um coordenador. Em cada distrito foi criado um Centro Distrital de Operações de Socorro (CDOS), em substituição do CDCS, dirigidos por um coordenador distrital, com a atribuição de coordenar operações de socorro realizadas pelos corpos de bombeiros, executar inspeções regulares aos corpos de bombeiros, apoiar tecnicamente os SMPC, etc. Posteriormente, em 2005, na primeira atualização (MAI, 2005) à lei orgânica, os coordenadores passaram a designar-se de comandantes, respetivamente Comandante Operacional Nacional (CONAC) e Comandantes Operacionais Distritais (CODIS) e, em



2006, com nova atualização (MAI, 2006), o CNOS e CDOS, em vez de centros, passaram a designar-se de comandos em conformidade com a denominação do responsável máximo.

Terceiro e mais recente quadro legislativo

Em 2006, na sequência do flagelo dos fogos florestais que deflagraram nos verões dos anos anteriores, foi aprovada a nova LBPC através da Lei nº 27/2006, de 3 de julho. A proteção civil passou a ser designada como “a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por outras entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de **acidente grave**¹¹ ou **catástrofe**¹², de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram” (AR,2006). Comparativamente com a definição plasmada na LBPC anterior houve o cuidado de evidenciar o papel das Regiões Autónomas e Autarquias Locais, tendo as segundas, passado também a dispor de legislação própria, concretamente a Lei nº 65/2007, de 12 de novembro, em matéria de PC, bem como de destacar as responsabilidades das entidades públicas e privadas. Os conceitos fundamentais que caracterizam uma intervenção no âmbito da proteção civil foram reduzidos a dois - acidente grave e catástrofe-, em que o acidente grave também se pode aplicar a outros seres vivos, além das pessoas e por outro lado a catástrofe herdou na sua quase totalidade o conteúdo da definição anterior de calamidade. Por outro lado, além das pessoas em perigo, a proteção e socorro das pessoas também foi explicitamente estendida aos bens.

O CSPC foi extinto e a composição¹³ da CNPC alterada, constituindo o órgão de coordenação em matéria de proteção, que compete assistir o PM e o Governo. Adicionalmente, foram criados ao nível distrital as Comissões Distritais de Proteção civil (CDPC) e ao nível municipal as Comissões Municipais de Proteção Civil (CMPC) para apoiar o processo de tomada de decisão respetivamente dos governadores civis, e posteriormente com a sua extinção¹⁴ dos CODIS, e dos Presidentes de Câmara.

Além da declaração de calamidade que corresponde à mais grave situação no âmbito da proteção civil cuja competência é do Governo, o diploma legal introduziu as situações de contingência e alerta, por ordem decrescente de gravidade, que em função do

¹¹ **Acidente grave** - acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço suscetível de atingir as pessoas e os outros seres vivos, os bens ou o ambiente.

¹² **Catástrofe** – acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na território nacional.

¹³ Ver tabela nº1 do anexo A

¹⁴ Aprovada pela Lei Orgânica nº1 /2011, de 30 de novembro



espaço de jurisdição, podem ser declaradas pelos órgãos competentes (Ministro da Administração Interna, Presidente da ANPC, CODIS e Presidente da Câmara), tendo em vista a adequação das medidas de resposta à complexidade da situação (AR, 2006).

A nova LBPC criou a ANPC em substituição do SNBPC, cuja orgânica e atribuições foram estabelecidas através de diploma próprio (MAI, 2007), posteriormente alterado (Governo, 2012), que estando na dependência direta do Ministro da Administração Interna, tem por missão planear, coordenar e executar a política de proteção Civil, na âmbito da prevenção e resposta, proteção e socorro de populações em situações que configuram operações de PC, bem como superintender as atividades dos bombeiros e, ainda, face à alteração introduzida, assegurar as funções da área do planeamento civil de emergência providas do extinto Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), para fazer face a situações de crise ou guerra (MAI, 2007).

Além das três direções nacionais (planeamento de emergência, bombeiros e recursos de PC), a ANPC possui uma estrutura operacional, que é composta pelo CNOS e pelos CDOS, tendo como função assegurar o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os corpos de bombeiros.

Foi criado o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) para facilitar a articulação entre os APC e demais instituições de apoio através da constituição do centro de coordenação operacional nacional (CCON) e dos centros de coordenação operacional distritais (CCOD).

As normas relativas à colaboração das FFAA em matéria de PC deixaram de estar num diploma à parte e foram incorporadas num dos capítulos da LBPC.

Por fim, na nova LBPC, art. 5.º, foi acrescentado e elencado um conjunto de oito princípios aplicáveis e caracterizadores da atividade da PC: **prioridade** da prossecução do interesse público; **prevenção** em antecipar os riscos e diminuir as consequências dos acidentes; **precaução** em diminuir os perigos; **subsidiariedade** do apoio dos níveis superiores quando necessário; **cooperação** entre todas as entidades envolvidas; **coordenação** da execução das políticas aos vários níveis (nacional, regional, distrital e municipal); **unidade de comando** espelha a obtenção da unidade de esforço, respeitando as cadeias de comando dos APC e demais entidades intervenientes; e, por fim, a **informação** que traduz o dever de divulgação das informações de proteção civil (AR, 2006).



2. Tipologia de catástrofes naturais mais plausível de ocorrer em Portugal

Dentro das várias catástrofes naturais que têm atingido Portugal, nomeadamente no século XX, destacam-se os incêndios florestais, que no período de verão têm mobilizado o dispositivo especial de combate a incêndios florestais, as inundações, que ocorrem ciclicamente, com especial impacto nas bacias hidrográficas dos principais rios e ainda os abalos sísmicos, que apesar da probabilidade de acontecer um de grande magnitude ser reduzida, os seus efeitos afiguram-se catastróficos (Marques, 2012).

a. Incêndios florestais

Os incêndios florestais têm flagelado a floresta portuguesa com especial incidência nos períodos mais quentes do verão, mas com tendência para estender o período crítico. As ondas de calor que correspondem a um intervalo de pelo menos 6 dias consecutivos, a temperatura máxima diária é superior em 5°C ao valor médio diário no período de referência (IPMA, 2013a), tendem a ser mais frequentes, sendo que as ocorridas em 2003 e 2005 foram particularmente intensas, precipitando a ocorrência de uma série de incêndios com graves consequências para a floresta (425 mil hectares ardidos em 2003 e 330 mil hectares em 2005), conforme figura abaixo, e com vítimas mortais, que conduziram à revisão do quadro legislativo, à reestruturação da organização da Proteção Civil e à criação de um dispositivo especial de combate a incêndios florestais.

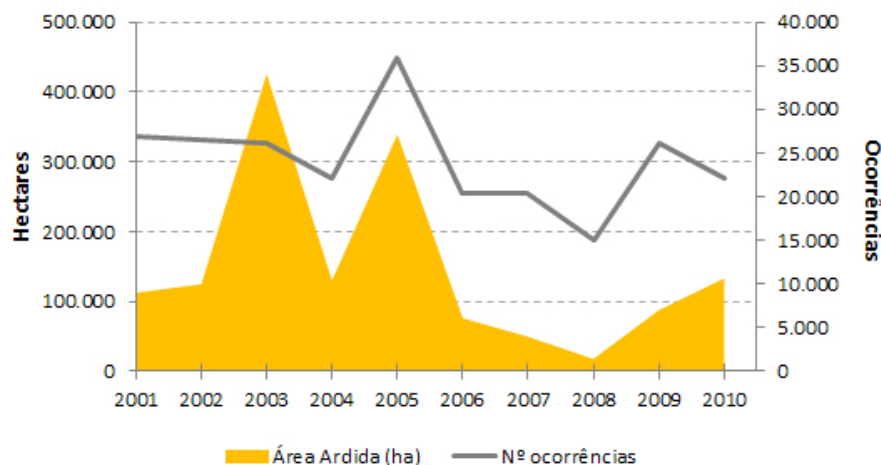


Figura nº1 – Estatística anual do número de ocorrências e área ardida de 2001 a 2010

Fonte: (AFN, 2011)

No verão do ano passado, em consequência de condições meteorológicas extremas, designadamente temperaturas elevadas, níveis de humidade muito baixos e ventos fortes e



variáveis, o incêndio que fustigou a serra do Caldeirão tomou proporções gigantescas, causando impactos socioeconómicos muito significativos na região e colocando em perigo vários aglomerados populacionais, com especial incidência nos concelhos de Tavira e de São Brás de Alportel, tendo alguns sido evacuados por questões de segurança (ANPC, 2012).

Deste modo, os fogos florestais persistem como um dos maiores riscos das florestas portuguesas e, conseqüentemente, uma das ameaças para as populações instaladas nessas zonas, em especial aquelas em que predomina o coberto vegetal à base de espécies resinosas.

b. Tempestades severas (ciclones e inundações)

As cheias em Portugal são um fenómeno cíclico que tem atingido particulares dimensões nas bacias hidrográficas dos principais rios do país, tais como do Tejo, Douro, Mondego, Guadiana, etc. (Marques, 2012). As alterações climáticas em consequência do aquecimento global tendem a reduzir os níveis de pluviosidade e simultaneamente a concentrá-los em pequenos períodos de tempo, contribuindo para a ocorrência de fenómenos extremos de secas e inundações.

A habitual dinâmica das massas de ar leva ao habitual enfraquecimento da atividade do anticiclone dos Açores, no período de inverno, permitindo que as superfícies frontais associadas a baixas pressões, algumas muito cavadas, adquiram trajetórias em latitudes mais a sul. A atividade das frentes e o ritmo de passagem pelo território nacional e por Espanha, onde nascem os principais rios que desagüam em Portugal, contribuem para a acumulação de precipitação, que por sua vez precipitam a ocorrência de cheias, como foi o caso das cheias de 1978, 1979 e 1989 (Madeira, 2005). Este fenómeno toma proporções preocupantes quando existe a confluência do fenómeno atmosférico com o ciclo de marés-vivas, o que dificulta o escoamento das águas pluviais e contribui para a rápida subida do nível da água nas bacias hidrográficas.

Outra consequência das chuvadas intensas, quando ocorrem em zonas montanhosas com acentuado declive, são os aluviões repentinos, que precipitam torrentes de água pelas encostas e provocam os deslizamentos e desabamento de terra, levando e soterrando, sem apelo nem agravo, tudo o que estiver no seu caminho. As memórias recentes remetem-nos para a amplitude das consequências decorrentes dos aluviões ocorridos na Madeira em

2010 (Silva, 2010) e em São Miguel, em 1996, com incidência nas localidades da Povoação e Ribeira Quente na costa sul da ilha (Lourenço, 1999).

Face à evolução tecnológica, nomeadamente à informação obtida amiúde a partir de satélites e radares meteorológicos, conjugada com modelos de simulação mais avançados e fiáveis, a ocorrência deste tipo de acontecimento, apesar da dinâmica associada, é mais previsível e os fenómenos precocemente detetados, o que, além de permitir a emissão dos avisos de alerta meteorológicos, permite adequar o estado de alerta do SIOPS e a prontidão dos APC, e ainda, favorece a tomada de medidas de prevenção e mitigação dos potenciais impactos, também através da sensibilização atempada da população. A título de exemplo, as imagens satélites não foram suficientes para prevenir a ocorrência do aluvião na Madeira em 2010, tendo ficado evidenciada a necessidade da existência de um radar de meteorológico na ilha, cuja cobertura de 180 NM teria facilitado a perceção da ameaça que se aproximava e a antecipação da resposta por parte proteção civil (IPMA, 2013b). Deste modo, conclui-se que a antecipação de uma ameaça, ainda que num espaço temporal curto, é sempre melhor que a completa surpresa.

c. Sismos e *tsunamis*

A atividade sísmica em Portugal continental e nos arquipélagos dos Açores e da Madeira é marcada diariamente por pequenos abalos, que acabam na maior parte das vezes, pela fraca intensidade e pela distância do epicentro, por não serem sentidos pela população. Essa atividade é monitorizada de forma permanente pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera através da rede sísmica de sensores estrategicamente localizados, sendo a informação disponibilizada no próprio *site* (IPMA, 2013c). As zonas de maior atividade e risco sísmico são o Algarve, Lisboa e o Vale do Tejo e o Arquipélago dos Açores (Marques, 2012).

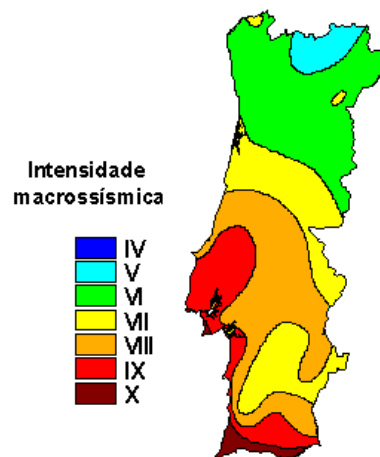


Figura nº2 – Risco Sísmico

Fonte: (meteopt.com, 2013)



Por ordem cronológica, destacam-se o sismo de magnitude de 7,2 na escala de Richter ocorrido no grupo central do Arquipélago dos Açores em 1980, com epicentro a 16 milhas a SSW da Ilha terceira que causou grande destruição na cidade de Angra do Heroísmo, assim como danos nas Ilhas de São Jorge e Graciosa. Além de 15500 desalojados, o sismo causou 71 mortos e 400 feridos. Em 1969, com epicentro a 100 milhas a SW do Cabo de São Vicente, um sismo com a magnitude 7,3 na escala de Richter foi amplamente sentido em Portugal continental, com especial incidência na orla costeira, tendo apenas causado danos materiais, sobretudo na região do Algarve. Em 1755, ocorreu a maior catástrofe natural que há memória, um sismo com epicentro no banco do Gorringe e uma magnitude estimada de 8,7 na escala de Richter, que desencadeou um *tsunami* e causou grande destruição e mortalidade na região de Lisboa e no Algarve.

A imprevisibilidade e o elevado grau de destruição associado, conforme já testemunhados no século XXI, designadamente em Banda Aceh Indonésia 2004; Haiti, 2010; e Fukushima, Japão, 2011, tornam os sismos como uma das principais ameaças naturais, que mais prejuízos materiais, vítimas e alterações das condições de vida e do tecido socioeconómico podem provocar em Portugal. A elevada densidade populacional atual das cidades implantadas ao longo da orla costeira comparativamente com 1755, a par da erosão costeira que tem sido acelerada pelo aumento do nível média da água do mar, torna a região de Lisboa e do Algarve ainda mais vulneráveis a um novo sismo de grande magnitude, em especial se acompanhado de *tsunami*.

3. Organização da atividade da Proteção Civil

a. Fases das Operações da Proteção Civil

A atividade da proteção civil é desenvolvida no sentido fazer face a acidentes graves e catástrofes, designadamente os de origem natural descritos no capítulo anterior. Além do desenvolvimento de capacidades, mecanismos e procedimentos de resposta em caso de emergência, a proteção civil também se focaliza em desenvolver medidas a implementar antes e depois da ocorrência.

A prevenção baseia-se num conjunto medidas destinadas a mitigar as vulnerabilidades e a exposição às ameaças, com o propósito de atenuar os impactos e evitar as perdas de vidas humanas e bens materiais em futuras ocorrência. São disso exemplo, a não obstrução das linhas de água, a não construção em zonas de risco, a não alteração dos ecossistemas, o respeito pelo ordenamento do território, a construção com resistência



sísmica, etc. São ainda medidas de prevenção a adoção de sistemas de alerta e aviso, tais como os de *tsunami* (ICDO, 2013). Na opinião de Pinto (2013) o sistema de aviso e alerta devem ser motivo de preocupação, pois da sua eficácia depende a salvaguarda atempada das pessoas à exposição dos efeitos de uma catástrofe, dando como exemplo a evacuação da linha de costa face à aproximação de um *tsunami*.

Ainda na fase anterior à ocorrência ocorre a preparação que consiste num conjunto de ações destinadas a preparar a resposta, passando pela elaboração de um plano de emergência, edificação de capacidades, treino, avaliação e atualização do plano com base nas lições apreendidas (Haddow, 2011). Nesta fase é dado especial ênfase ao estabelecimento de um plano de comunicações, que permita assegurar o comando e controlo. Com efeito, o treino periódico, com base na realização de CPX (comando e comunicações) ou simulacros do tipo LIVEX (simulação da realidade) são essenciais para testar a funcionalidade, criar a consciência coletiva, levantar as falhas e introduzir as necessárias correções (Gaspar, 2013). Além dos exercícios realizados para testar o plano de risco sísmico de Lisboa tem havido troca de conhecimentos de parte a parte, designadamente a frequência de um curso de organização de posto de comando e teatro de operações por militares e a frequência de um curso técnico de apoio à decisão ministrado no IESM e dirigido a operacionais da ANPC (Gaspar, 2013).

Durante a iminência ou ocorrência do acidente grave ou catástrofe, a proteção civil terá de providenciar a necessária resposta, normalmente prevista nos planos de emergência concebidos para o efeito, que consiste num conjunto de ações destinadas a compreender, contrariar e atenuar os efeitos e perdas resultantes do fenómeno em causa, tais como o reconhecimento e avaliação, busca e salvamento, socorro, apoio médico e evacuação (Haddow, 2011). Estas atividades asseguradas por diferentes APC e entidades, para serem coordenadas e forma eficaz, carecem de um sistema de comando e controlo funcional e resiliente. Por fim, após a fase de resposta é iniciada a recuperação ou reabilitação, de modo a repor a normalidade das condições de vidas das pessoas nas áreas afetadas. Na fase de emergência e reabilitação as questões de segurança não devem ser descuradas, como por exemplo nos sismos atendendo à possibilidade de ocorrência de réplicas. Por vezes, a resposta e reabilitação podem ocorrer quase em simultâneo. As lições apreendidas durante as fases de resposta e reabilitação, desde que incorporadas nos instrumentos de prevenção e preparação, constituem medidas muito importantes de mitigação em futuras ocorrências do género (McEntire, 2007).

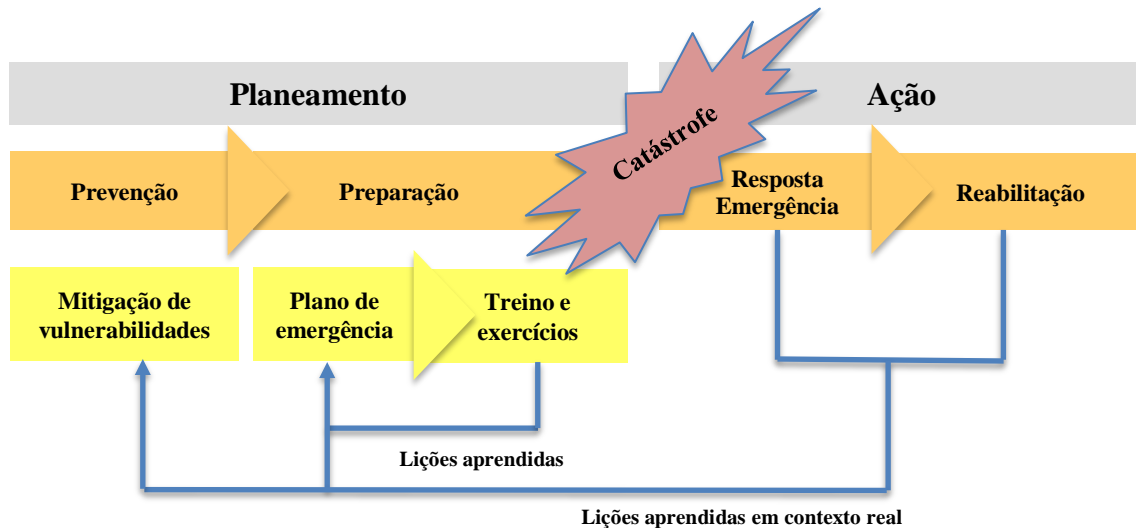


Figura nº3 – Ciclo da organização da atividade da proteção civil

Fonte: construído a partir de (Haddow, 2011)

b. Planos de emergência

Os planos de emergência constituem uma importante ferramenta de coordenação e articulação do esforço coletivo, pois neles estão descritas as principais funções atribuídas e as ações a implementar, quer na fase de emergência quer na fase de reabilitação, por cada um dos APC e demais instituições e organizações envolvidas nas ações de proteção civil.

“Os planos de emergência, consoante a extensão territorial da situação visada, são nacionais, regionais, distritais e municipais e, consoante a sua finalidade são gerais ou especiais” (AR, 2006). A diretiva aprovada pela resolução da CNPC nº 25/2008, de 18 de julho, definiu os critérios e normas técnicas para a elaboração dos planos de emergência da proteção civil, de modo a existir um fio condutor e a uniformização de procedimentos à escala nacional. Em função da abrangência do plano assim estão definidas as entidades responsáveis pela sua elaboração e aprovação, sendo que, nos termos da LBPC; art.50.º-9, os APC colaboram na elaboração e execução dos planos de emergência (AR, 2006). Deste modo, a entidade responsável pela elaboração do plano de emergência deve recolher os contributos das FFAA, tanto na qualidade de APC como de executante do respetivo plano.

A elaboração dos planos municipais compete à Câmara Municipal, que depois de introduzidos os contributos das FFAA, também com base na mesma norma constante na Lei ° 65/2007, de 12 de novembro, art. 18.º-4, e do plano estar concluído, é enviado através da CMPC à CNPC para aprovação (AR, 2006). No caso dos planos distritais, com a extinção dos Governadores Cíveis a incumbência da responsabilidade da elaboração passou a ser assumida pela ANPC, a par do plano nacional que já era da sua responsabilidade (AR,



2011). À semelhança dos planos municipais, é ao CNPC que compete aprovar os planos distritais, bem como os planos especiais cujas áreas excedam a dimensão supramunicipal ou supradistrital, como foi o caso do Plano Especial de Emergência de Proteção Civil para o Risco Sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes (PEERSAMLCL) ou o Plano Especial de Emergência para Cheias na Bacia do Tejo (PEECBT), que se destinam a ser aplicados a acidentes graves ou catástrofes específicas. No âmbito municipal também podem ser elaborados planos especiais, respeitantes a riscos específicos, tais como os planos municipais da defesa da floresta ou planos de emergência de estabelecimentos de ensino. Salvaguardando a autonomia, no âmbito regional, os planos regionais de emergência são elaborados pelo SRPC e aprovados pelos órgãos de governo próprio das regiões e, por fim, o plano nacional de emergência, que está atualmente em revisão, é aprovado pelo governo através de Resolução do Conselho de Ministros.

A elaboração dos planos de emergência deve obedecer a uma matriz previamente definida, contendo entre outros aspetos: o enquadramento geral, com especial relevância, as competências e critérios de ativação do plano e o programa de exercícios (conjuntura financeira atual condiciona a execução dos exercícios), que permite testar a funcionalidade e operacionalidade do plano e introduzir as subseqüentes alterações; caracterização do risco, vulnerabilidades existentes, medidas de prevenção e mitigadoras a adotar e potenciais cenários decorrentes do risco; organização da resposta nas fases de emergência e recuperação, designadamente ao nível da execução do plano, da missão e da articulação e atuação dos APC e demais organismos e entidades a envolver; gestão da informação e emprego dos meios de comunicação; e, ainda, os inventários dos meios e recursos mobilizáveis. Segundo Gaspar (2013), os planos de emergência carecem de ser mais simplificados, sob pena da complexidade comprometer o sentido prático que deve estar associado à célere operacionalização do plano. Os planos de emergência dever-se-iam resumir a uma lista de verificação com as entidades a contactar e respetivas capacidades que podem ser mobilizadas em função do tipo de ameaça.

Por outro lado, é importante haver uma política comum do EMGFA, com emissão de linhas orientadoras para que, salvaguardadas as necessárias especificidades, se verifique a coerência nos contributos das FFAA referentes aos planos municipais através dos comandantes das unidades militares implantadas no município, ao nível distrital através a concertação do oficial de ligação e dos vários comandantes de unidades militares implantadas no distrito, de modo a que em sede da CNPC a posição das FFAA seja



coerente e o trabalho de aprovação facilitado. No que respeita ao plano nacional de emergência é fundamental a boa articulação entre Oficial de Ligação à ANPC e o EMGFA, para que seja assegurada a sintonia com os restantes planos.

No que respeita aos planos específicos dos ramos em apoio à proteção civil na prevenção e resposta a fenómenos de naturais, o Exército dispõe de três planos. O plano aluvião destinado a dar apoio à ANPC no âmbito da prevenção e mitigação dos efeitos das cheias, designadamente: busca e salvamento terrestre de pessoas e bens; disponibilização de meios de transporte, de transposição e esgotamento de água; distribuição de água e alimentos; Disponibilização de instalações para alojamento de emergência e material diverso, tais como tendas, geradores, etc.); reforço das equipas de salubridade e saúde (Silva, 2010). No plano Lira vocacionado para a minimização dos efeitos dos incêndios, o Exército colabora, nas áreas onde estão instaladas as respetivas unidades militares, com os corpos de bombeiros em operações de rescaldo e fornecendo-lhes o apoio logístico requerido, designadamente alimentação, água, transporte, apoio sanitário e de emergência, assim como a abertura de corta-fogos destinados a contrariar ou retardar a propagação do incêndio. O plano Vulcano, que se encontra suspenso há dois anos, está em fase de revisão e contempla o apoio à prevenção, vigilância, deteção e combate em primeira intervenção em zonas florestais adjacentes às unidades militares, podendo também incluir outras medidas preventivas, tais como a reparação dos caminhos florestais e limpeza dos aceiros. A Marinha também dispõe plano de apoio às cheias no rio Tejo, cuja missão, assegurada pelos Fuzileiros, é intervir nas zonas afetadas, de modo minimizar os seus efeitos sobre pessoas e bens. Adicionalmente foi estabelecido um protocolo entre a ANPC e a Marinha, para assegurar o patrulhamento da serra da Arrábida, no período do verão, contribuindo a presença para a dissuasão de eventuais atos ilícitos.

Os planos específicos supramencionados têm um carácter sazonal, destinando-se a prestar apoio no caso das inundações e dos fogos florestais, com especial incidência no período de inverno e verão.

Ainda que os estados de prontidão constantes do SIOPS não se apliquem de igual forma às FFAA, tem havido o cuidado por parte das FFAA de promover a revisão dos planos e adotar uma nomenclatura conforme a da ANPC (estado de alerta normal – verde de estados de alerta especiais – azul, amarelo, laranja e vermelho), sendo que a linguagem comum favorece a articulação entre os APC em caso de emergência. Adicionalmente tem



sido dado particular ênfase à integração dos planos específicos dos ramos com os planos de emergência.

c. Missões dos agentes de Proteção civil

São considerados agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias os corpos de bombeiros, forças de segurança, forças armadas, autoridades marítimas e aeronáuticas, INEM, etc. (AR, 2006).

Os Corpos de Bombeiros são uma das forças de intervenção permanentes que tem por função ocorrer às situações de socorro de rotina, sendo acionados diretamente via número de telefone da rede PT atribuído ou então através do CDOS via 112 ou 117. Todas as intervenções diárias são reportadas ao respetivo CDOS que superintende a área de jurisdição distrital. Nas operações de proteção civil (acidentes graves ou catástrofes), incluindo o ataque inicial a incêndios florestais ou outras missões mais específicas, a estrutura operacional da ANPC também dispõe, diretamente na sua dependência, da Força Especial de Bombeiros (FEB), força de bombeiros profissionalizada, e via Guarda Nacional Republicada (GNR) do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS).

A FEB foi criada em 2007 (MAI, 2007b), apesar de já em 2005 ter sido constituído um grupo de equipas helitransportadas com bombeiros voluntários, contando atualmente com um efetivo de 247 profissionais, distribuídos pelos distritos de Beja, Castelo Branco, Évora, Guarda, Lisboa, Portalegre, Santarém e Setúbal. O GIPS, que depende diretamente do Comando-Geral da GNR, por seu lado, foi criado em 2006 (MAI, 2006b), contando atualmente com um efetivo de 800 militares, distribuídos pelos distritos de Aveiro, Braga, Bragança, Coimbra, Faro, Leiria, Porto, Viana do Castelo, Vila Real, Viseu e Lisboa. Assim sendo, com a exceção de Lisboa, onde estão sedeados ambos os comandos, não existe sobreposição nos restantes distritos continentais. Esta distribuição é estabelecida com base no Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), sendo que o efetivo por distrito varia em função das fases de perigo que estão em vigor e dos meios aéreos atribuídos por cada Centro de Meios Aéreos (CMA) (ANPC, 2013). A missão no contexto do combate a incêndios florestais é assegurar o primeiro ataque através da projeção de equipas helitransportadas. No entanto, quer a FEB quer o GIPS podem, se necessário, atuar em todo o território nacional, cabendo-lhes, além dos incêndios florestais, a intervenção de primeira linha no âmbito das operações de proteção civil, designadamente catástrofes e acidentes graves (MAI, 2006b)



A criação da FEB e do GIPS teve como principal objetivo agilizar a capacidade de resposta, de modo a extinguir os incêndios na fase inicial (Gaspar, 2013). Porém, na opinião de Tavares (2013), o GIPS, além de ter desenvolvido um conjunto alargado de capacidades *safety* que o habilitam a intervir em várias situações de proteção e socorro, nomeadamente na busca e resgate em montanha, manuseamento de matérias perigosas NBQR, resgate em estruturas colapsadas, é um órgão de polícia criminal com as inerentes competências do foro policial.

Às FS concretamente à GNR e PSP, nas respetivas áreas de jurisdição, compete-lhes executar as atribuições de âmbito *security* constantes nas respetivas leis orgânicas, designadamente, entre outras, a manutenção da ordem pública, a segurança e proteção de pessoas e bens, e prevenir a prática de atos ilícitos (AR, 2007a, 2007b). Em situações de emergência, resultantes de acidentes graves ou catástrofes, o cumprimento das atribuições exigirá um reforço da atuação policial, que, para além de executar as atribuições normais, terá de fazer cumprir quando aplicável as indicações de evacuação, garantir a segurança no processo de evacuação, estabelecer e manter o do perímetro de segurança, garantir o acesso e as condições de ação das restantes entidades envolvidas, promover a existência de um corredor de evacuação de feridos até às unidades hospitalares, bem como garantir a segurança e proteção de infraestruturas críticas, tais como os órgãos de soberania, os tribunais, as unidades de produção de energia e abastecimento de água, etc.

Relativamente às FFAA, a lei prevê a colaboração em missões de Proteção Civil, nos termos expostos na próxima alínea, não estando, porém, previsto, no caso de se tratar de acidente grave ou catástrofe causado por catástrofe natural, de ser prestado qualquer apoio às FS no exercício das suas funções.

Com efeito, o apoio das FFAA às FS apenas está contemplado na lei em caso de agressões ou ameaças transnacionais, bem com o das FS às FFAA em matéria de defesa nacional nos termos da constituição e da lei (AR, 2009). A relação entre ambas é apresentada de forma diferenciada quer se trate da Lei da Defesa Nacional (LDN) ou da Lei da Segurança Interna (LSI). Por exemplo, a LDN, art. 4.º-1\|e prevê uma relação de cooperação entre as FFAA e as FSS em matéria de agressões e ameaças transnacionais, ao passo que a LSI, art.35.º, refere que a relação em matéria de segurança interna é de colaboração. O mesmo acontece em matéria de defesa nacional, mas em sentido contrario. A LDN art. 48.º prevê uma relação de colaboração entre as FS e as FFAA, ao passo que,



por exemplo, na Lei Orgânica da GNR, aprovada pela Lei nº 63/2007, de 6 de janeiro, art. 3º-2) a relação explicitada é de cooperação.

Apesar de estar previsto na lei, designadamente na LDN, art. 48.º-2 e na LSI, art. 35.º, porventura por falta de vontade e/ou pela forma distinta como cada uma das partes entende o tipo de relação a ser estabelecido entre si, ainda não foram criados os mecanismos de articulação operacional entre o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e o Secretário-Geral do Sistemas de Segurança Interna (SGSSI). Lembra-se que os conceitos são distintos, pois a relação de cooperação é caracterizada por ambas as partes estarem no mesmo plano e conjugarem os esforços, ao passo que na colaboração uma das partes é primariamente responsável e a outra apenas presta apoio (Winckler et al, 2011).

d. Colaboração das Forças Armadas

As FFAA podem ser incumbidas de, nos termos da Constituição art. 275.º- 6 e da LDN art. 24.º-1/f e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) art. 4.º-1/f, colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de básicas e melhoria da qualidade de vida das populações. A nova LBPC, que dispõe de um capítulo próprio sobre as FFAA, refere no art. 46.º-1/c, que são um APC e no art. 52.º que colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil (AR, 2006). Deste modo, a relação é de colaboração com estrutura da proteção civil, sendo que o apoio prestado, nos termos do art. 58.º-1, pode ser programado, de acordo com a linha de ação prevista nos planos de emergência (nacional, regionais, distritais e municipais), especiais (risco sísmico, combate a incêndios, etc.) e planos específicos dos ramos (Exército- Lira, Aluvião, Vulcano e Célula; Marinha- Tejo), para além de protocolos estabelecidos para o patrulhamento de áreas específicas, tais como as atividades de apoio que tem sido levadas a cabo pelos Fuzileiros no patrulhamento da Serra da Arrábida e da Mata da Machada. Na opinião de Gaspar (2013), o patrulhamento dos fuzileiros na serra da Arrábida tem contribuído para a prevenção da ocorrência de ignições, pois a sua presença favorece a dissuasão da prática dos atos ilícitos. Por outro lado, o apoio também pode tomar a forma de não programado, nos termos do art. 58.º-2, quando a colaboração prestada não estiver prevista em nenhum programa ou plano e decorra de um acontecimento inopinado, sendo neste caso prestado em função da disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares (AR, 2006) e (CEMGFA, 2010).



As formas de colaboração e apoio, nos termos do art. 54.º, vão desde as ações de prevenção, auxílio e combate a incêndios; apoio na área da saúde incluindo a emergência médica, a evacuação e hospitalização de feridos e doentes; busca e salvamento; apoio logístico (alimentação, água, alojamento, equipamentos, etc.); reabilitação de infraestruturas; reconhecimento terrestre, aéreo e marítimo, para contribuir para a consciência situacional; até às de apoio em comunicações (AR, 2006). Outras missões mais específicas de cada um dos ramos, que estão consignadas na DIROP nº 006/CEMGFA/2010. Segundo Lavado (2013), esta última diretiva, aguarda a aprovação para breve de uma nova versão.

Das mais recentes operações de proteção civil levadas a cabo na sequência da ocorrência de fenómenos naturais mais severos, destacam-se a intervenção do apoio prestado pelas FFAA na intempérie ocorrida a 19 de janeiro de 2013, no incêndio florestal ocorrido no Algarve no verão de 2012 e no aluvião ocorrido na Madeira em 2010. No primeiro caso foi importante o apoio logístico prestado, através da disponibilização de geradores, que se revelaram essenciais para restituir alguns serviços básicos em apoio da população afetada. No caso do incêndio, foi importante o envolvimento dos meios de rasto Exército e da Força Aérea na abertura de caminhos e aceiros (ANPC, 2012), nas ações de rescaldo, mas, acima de tudo, no apoio logístico prestado pelo Regimento de Infantaria nº1 ao numeroso contingente de bombeiros que combatia no teatro de operações, com a dificuldade acrescida inerente à duração e extensão da catástrofe. A Força Aérea também prestou um apoio importante na compilação do panorama de superfície, favorecendo a consciência situacional e o processo de tomada de decisão (ANPC, 2012). Por último, o aluvião na Madeira, além do apoio do contingente militar existente da Ilha, contou com o reforço de uma equipa de engenharia do Exército provinda do continente, que levou a cabo a instalação de uma ponte, a fim de permitir o acesso a uma localidade isolada por ação da catástrofe (Silva, 2010). As equipas do Regimento de Guarnição nº 3 prestaram apoio no resgate das pessoas em zonas de risco, na busca e salvamento, na remoção de escombros, bem como foi providenciado nas instalações militares alojamento e alimentação aos desalojados (Silva, 2010).

Paralelamente foi destacada a fragata “Corte-Real” para a zona sinistrada, em apoio da Autoridade Marítima, a quem compete o comando das operações de socorro no espaço marítimo (MDN, 2002). A intervenção numa primeira fase consistiu em ações de busca e salvamento na área molhada e no apoio às populações isoladas cujo acesso apenas podia



ser assegurado por via marítima, tendo sido utilizados para o efeito diversos recursos humanos e materiais, tais como equipas compostas por pessoal de saúde, técnicos, fuzileiros e mergulhadores, apoiadas por um helicóptero, por botes e motos 4x4 e ainda com recurso a um contentor com material de apoio a situações de emergência (Alexandre, 2013). Além do resgate de cadáveres, foi prestado o apoio à população e feita a distribuição de alimentos (Silva, 2010). Foi também prestado o apoio a partir do porto do Funchal em auxílio às zonas afetadas. O comando e controlo foi assegurado permanentemente através das comunicações estabelecidas entre o posto de comando em terra e bordo, sendo que para facilitar a articulação com os APC regionais o posto de comando em terra instalou-se no quartel dos bombeiros do Funchal. Na opinião de Alexandre (2013) “o grande desafio desta operação foi o da sustentação, por ser um aspeto novo, que normalmente não se treina”. Com efeito, o treino é desenvolvido, mas num curto período de tempo comparativamente com uma situação real.

4. Articulação operacional entre a ANPC e os agentes de Proteção Civil

a. Sistema integrado de operações e proteção de socorro e estados de alerta

O SIOPS é definido, nos termos da LBPC, art. 48.º-1, como “o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um único comando, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional” (AR, 2006), sendo regulado pelo Decreto-Lei nº 134/2006, de 25 de julho. Na opinião da Gaspar (2013) constituiu a principal inovação do mais recente quadro normativo da proteção civil.

No plano operacional concorrem duas estruturas paralelas, a estrutura operacional da ANPC de caráter permanente e estrutura de coordenação operacional e institucional de caráter não permanente e conjuntural. A primeira estrutura, da qual fazem parte o CNOS e os vários CDOS que estão na dependência funcional e operacional do comando nacional, nos termos do SIOPS, art. 5.º-1, assegura o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional de todos os corpos de bombeiros e efetua a monitorização H24 da situação a nível nacional, distrital e municipal (MAI, 2006b). O CCON e os CCOD, que constituem a segunda estrutura, reúnem com regularidade, todas as 3ª e 4ªfeiras, respetivamente, para fazer o ponto de situação sobre a avaliação dos riscos e ameaças e conjunturalmente sempre que sejam convocados pelos coordenadores (a nível nacional pelo presidente da ANPC e a nível distrital pelos CODIS), para fazer face a uma



situação de acidente grave ou catástrofe iminente ou já ocorrida do âmbito da proteção civil (ANPC, 2010). Os CCO, nos termos do SIOPS, art. 3.º-1 e 4.º-1, “asseguram que todas as entidades e instituições de âmbito nacional (CCON) e distrital (CCOD), imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência a catástrofe, se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto” (MAI, 2006b).

O comando operacional, a par da coordenação operacional e institucional concorrem para o conceito de articulação sob um comando único, cujo principal objetivo é a obtenção da unidade de esforço, ou seja, que as ações dos APC e restantes entidades e organizações envolvidas concorram de forma articulada para o mesmo objetivo. A colocalização do CNOS e CCON e dos CDOS e CCOD, o facto do CNOS e dos CDOS terem como elementos comuns o CONAC e os CODIS respetivamente e ainda a presença dos representantes dos APC e entidades envolvidas nas operações de proteção civil no CCON e CCOD quando ativados favorecem o conhecimento recíproco, a obtenção de um panorama operacional comum e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma intervenção coerente e integrada. Segundo, Guzzeli (2013) as barreiras físicas criam barreiras mentais, pelo que a colocalização e interação das partes revelam-se essenciais para alcançar a eficácia a partir do esforço comum.

O SIOPS contempla os estados de alerta normal e especial (MAI, 2006b). No estado normal, designado de verde, é assegurada a monitorização e mantido o dispositivo de rotina. A passagem ao estado especial depende da declaração de ativação e cancelamento do CCON, embora em situações de conhecida urgência e manifesta necessidade possa ser declarada ou cancelada pelo coordenador do CCON (Presidente da ANPC), sendo posterior e oportunamente ratificada pelo CCON (CNPC, 2007). No estado de alerta especial verifica-se um reforço da monitorização e o incremento do grau de prontidão das organizações integrantes do SIOPS, estando contemplados quatro níveis crescentes de prontidão (azul, amarelo, laranja e vermelho), para fazer face ao risco de ameaça que resulta da conjugação dos fatores intensidade e probabilidade do acontecimento em causa (CNPC, 2007). As alterações do estado de alerta são prontamente divulgadas pela estrutura operacional da ANPC e pelas entidades com assento nos CCO.

No teatro de operações, o chefe da primeira força/equipa a chegar ao local, que pode não ser um bombeiro, assume as funções de Comandante das Operações de Socorro (COS), competindo-lhe dirigir as operações de proteção civil no local. Moura (2013)



carateriza o COS como sendo uma função dinâmica, pois pode ser transferida para outro titular, com base em critérios predefinidos. A responsabilidade de COS por ordem crescente compete ao mais graduado dos bombeiros que estiver no teatro de operações, ao comandante do corpo de Bombeiros da área de atuação ou a um comandante dos bombeiros designado pelo CODIS (ANPC, 2010). Em função da complexidade e se situação o justificar, o COS pode ser exercido por alguém do CDOS ou pelo próprio CODIS ou, ainda, se o CONAC avocar o comando, pode ser exercido por alguém de outro CDOS por si nomeado, por um elemento da estrutura do CNOS ou pelo próprio CONAC (ANPC, 2010).

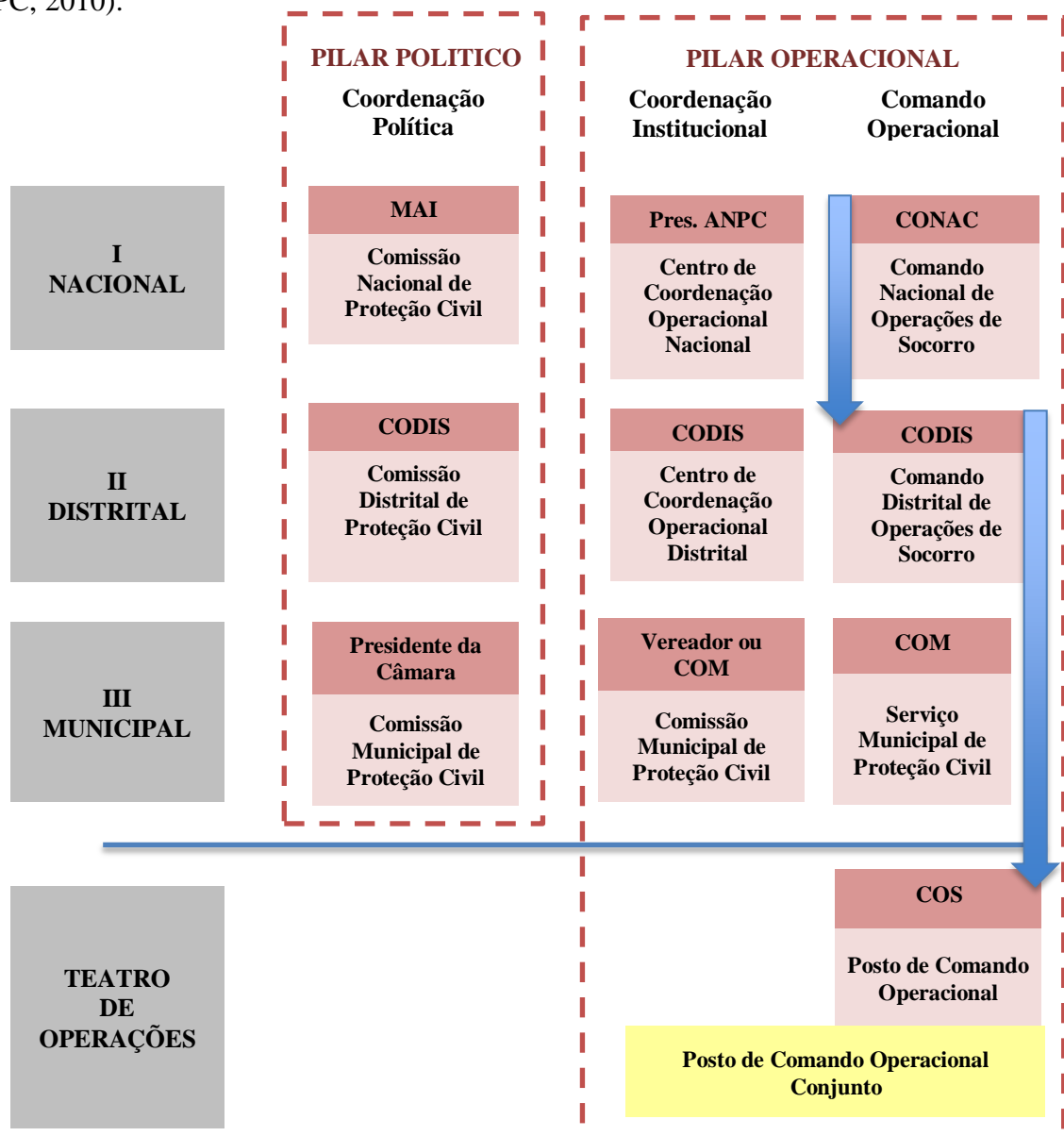


Figura nº4 – Níveis e pilares da proteção civil

Fonte: (AR, 2006) e (CEMGFA, 2010)



Ao COS compete a constituição do Posto de Comando Operacional (PCO), para o assistir na aquisição da consciência situacional, na organização do teatro de operações, na articulação dos meios e gestão da informação, incluindo a troca de informação com o CDOS (Governo, 2006). Nas situações mais complexas que envolvam um maior número de APC e entidades participantes, o PCO toma dimensões de Posto de Comando Operacional Conjunto (PCOC), assim como são disponibilizados meios de comando e controlo com maiores potencialidades, que serão à frente abordados (ANPC, 2010)

O Comandante Operacional Municipal (COM) auxilia o Presidente da Câmara ou, quando delegadas as funções o Vereador, em matéria de proteção civil, coordenando a atividade desenvolvida pelo SMPC (AR, 2007c). Para efeitos de coordenação, apesar de depender funcionalmente do Presidente da Câmara, mantém reuniões periódicas como respetivo CODIS e em caso acidente grave ou catástrofe articula-se como COS, a fim de mobilizar e prestar o apoio dos serviços municipais (Miguel, 2013).

Quando for destacada uma força militar para o teatro de operações, o militar responsável fará parte o PCOC, e a partir daí comanda a força militar no terreno em articulação com COS.

As FFAA contam com um oficial de ligação em permanência ao CCON /CNOS fazendo a ligação entre a ANPC e o EMGFA e oficiais de ligação aos CCOD em regime não permanente que asseguram a ligação ao nível distrital. O Oficial de ligação à ANPC estabelece com regularidade, pelo menos, uma vez por mês contato com os representantes distritais, por videoconferência, em geral à quarta-feira, dia estipulado para os CCOD se reunirem, com o objetivo de padronizar procedimentos e recolher contributos (Lavado, 2013). Gaspar (2013) refere que é muito importante a escolha de um militar com o perfil adequado, designadamente com iniciativa e espírito colaborativo.

b. Mecanismo de pedido de intervenção das forças armadas

O processo de solicitação de colaboração das FFAA segue o circuito normal constante na figura nº 5 em que o pedido é endereçado ao EMGFA pela ANPC, normalmente através do oficial de ligação ao CCON/CNOS. Em regra, é utilizado o fax ou o correio eletrónico, sendo o pedido remetido ao Centro de Situação e Operações Conjuntas (CSOC) do Comando Operacional Conjunto (COC) do EMGFA com conhecimento dos comandos operacionais dos ramos, sendo, quando necessário, feita a coordenação prévia com os ramos. A decisão de participação compete ao CEMGFA (AR,



Nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, nos termos do art. 53.º-6, a colaboração é solicitada pelo Governo Regional aos respetivos Comandantes Operacionais Conjuntos, devendo ser dado conhecimento ao CEMGFA e à ANPC (AR, 2006).

A interpelação aos oficiais de ligação pelas entidades da estrutura da ANPC, exige um conhecimento profundo das capacidades existentes nas FFAA quer ao nível nacional quer ao distrital.

c. Situações de alerta, contingência e calamidade

Quando face à ocorrência ou iminência da ocorrência de um acidente ou catástrofe, que pelo perigo atual ou potencial exija a adoção de medidas preventivas e ou medidas especiais de reação, que reforcem a capacidade de resposta do SIOPS, as entidades de natureza política competentes, em função do espaço de jurisdição, tem a competência para poder declarar a situação de alerta. O Presidente da Câmara Municipal tem competência em todo ou parte do município, o CODIS, auscultados os Presidentes da Câmara, em todo ou parte do distrito e o Ministro da Administração Interna em todo ou parte do território nacional. A declaração de alerta tem de ser acompanhada pela convocação do órgão de coordenação política que compete assistir a entidade declarante, ou seja, a CMPC, o CDPC e o CNPC, no caso do Presidente da Câmara, do CODIS e do Ministro da Administração Interna, respetivamente.

Quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal, pode ser declarada a situação de contingência pelo Presidente da ANPC em todo ou parte de um distrito ou pelo Ministro da Administração Interna em todo ou parte do território nacional e convocados obrigatoriamente os respetivos órgãos de coordenação e apoio e acionados os planos de emergência relativos às áreas abrangidas (AR, 2006).

A declaração da situação de calamidade, a mais grave no âmbito da LBPC, é da competência do Governo e aplica-se a todo ou parte do território nacional, sob forma de Resolução do Conselho de Ministros, podendo ser “declarada quando face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum acidente grave ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos” (AR, 2006). A declaração além da convocação da CNPC implica o acionamento do plano de emergência de âmbito nacional e a mobilização de meios de âmbito nacional.



Esta última situação pela complexidade pode configurar uma situação decorrente de uma catástrofe natural de grande intensidade e gravidade, como por exemplo, um terremoto cujo efeito surpresa e magnitude pode gerar um elevado grau de destruição, que precipite de imediato a necessidade de proceder à declaração da situação de calamidade, como forma, de num âmbito ainda predominantemente *safety*, fazer face a uma situação com características extremas.

d. Estados de exceção de emergência e de sítio

Em face da dimensão e das consequências da catástrofe, designadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar casos de calamidade pública, em todo ou parte do território, o Presidente da República (PR) mediante audição do Governo e autorização da Assembleia da República (AR) pode declarar o estado de exceção de emergência (AR, 2005), que pese em embora seja ténue a fronteira com a situação de calamidade da proteção civil, passa a ser dada mais ênfase à dimensão *security*, nomeadamente através do reforço das FS para assegurar a manutenção da ordem pública e o regular funcionamento das instituições. Os direitos, liberdades e garantia dos cidadãos no estado de emergência podem ser parcialmente suspensos, com a salvaguarda dos previstos na Constituição e na lei, ao passo que na situação de calamidade da proteção civil as restrições são francamente menores, focalizando-se, sobretudo, no âmbito da circulação de pessoas e acesso a propriedade privada, com o intuito de facilitar a prestação de proteção e socorro em tempo útil (AR, 2006). Por outro lado, as FFAA têm a incumbência de reforçar o apoio às Autoridades Cíveis. Por exemplo, face à extrema gravidade de um terremoto, poderá ser necessário declarar o estado de emergência, como forma de fazer face ao elevado grau de destruição, designadamente com elevado número de mortos, colapso de infraestruturas vitais e distúrbios no âmbito da ordem pública, que exijam uma intervenção mais robusta e consistente.

Se ainda assim a situação for de tal gravidade que se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei, o PR, seguindo o procedimento acima referido, pode declarar o estado de exceção de sítio, correspondendo às FS ficarem operacionalmente na dependência do CEMGFA, sendo que a dimensão *security* passa a contar com a supervisão e intervenção das FFAA. A suspensão dos



direitos, liberdades e garantias, além de parcial pode ser total, com as devidas salvaguardas anteriormente mencionadas na Constituição e na lei. As autoridades civis ficam subordinadas às militares, mediante as condições estabelecidas pelo poder político, sendo que a ação no âmbito *safety* da proteção civil, deve prosseguir conjugada com as orientações da chefia militar.

Da leitura das normas de diplomas legais ressaltam alguns aspetos que podem ser geradores de confusão, aquando da declaração do estado de emergência. Com efeito, por remissão da Constituição art. 275º-7, a Lei do regime do estado de sítio e do estado de emergência (LRESEM), aprovada pela Lei nº44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei orgânica nº 1/2012, de 11 de maio, no art. 9.º-2, prevê, “em caso de estado de emergência e se necessário o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das FFAA”, que conjugado com a norma do art. 20.º-4, subentende-se que os CDOS continuam a dirigir e coordenar as ações de proteção civil. Não obstante a declaração de emergência estar associada a condições de calamidade pública, nomeadamente à alteração de ordem pública, não é feita nenhuma alusão explícita, à semelhança do estado de sítio, à intervenção das FFAA e à relação das FFAA e das FSS em matéria de segurança.

Por outro lado, é referido na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) aprovada pela Lei Orgânica nº1-A/2009, de 7 de julho, que “competem ao CEMGFA, exercer, em estado de guerra ou exceção o comando operacional das forças de segurança, quando, nos termos da lei, aquelas sejam colocadas na sua dependência” e ainda na Lei Orgânica da GNR aprovada pela lei nº 63/2007, de 6 de novembro, art. 2.º-2, que “as forças da guarda são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional (LDN) e LRESEM, ...”, deixando uma possível interpretação, face à utilização do termo estados de exceção, que também pode existir uma relação de dependência entre as FFAA e as FS no estado de emergência, porém após leitura atenta da LRESEM tal só está previsto acontecer no estado de sítio, onde as FSS se revelam incapazes de por si só manter a ordem pública e assegurar o regular exercício das funções, designadamente legislativas, governativas e judiciais.

Adicionalmente a LSI contempla, no art. 19.º-1, que “em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a



intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do SIOPS, estes são colocados na dependência operacional do SGSSI...”, sendo que em princípio não conflitua com o estado de emergência, na medida em que, nesta fase e segundo a norma, o estado de exceção ainda não foi declarado pela entidade competente, que é o PR. No entanto, está prevista a possibilidade da atividade da proteção civil poder ficar subordinada ao SGSSI num contexto em que, em função do acontecimento, é dada primazia à dimensão *security* em detrimento da *safety*, mas que de fato ainda não configura a necessidade de declarar um estado de exceção.

A situação pode suscitar, no entanto, algumas dúvidas, quando na sequência de uma situação considerada extraordinária, o PR venha posteriormente a declarar o estado de emergência ou ainda quando declarado o estado de emergência, intervenham várias forças e serviços de segurança, designadamente a o papel do SGSSI e o tipo de relação estabelecida com a ANPC.

e. Sistemas de comando, controlo e comunicações

Os sistemas de comando e controlo são de extrema importância para a troca de informação, compilação do panorama operacional, consciência situacional, processo de tomada de decisão, transmissão de ordens, acompanhamento da execução e obtenção de informação de retorno. Para o efeito o CNOS e os CDOS dispõem de uma sala de operações e comunicações (SALOC) a funcionar H24, que ao receberem as chamadas de socorro via 112 ou através dos números de telefone e telemóvel atribuídos, acionam os meios de proteção e socorro em resposta às ocorrências de rotina ou a situações de acidentes graves ou catástrofes. As SALOC asseguram as comunicações com o exterior, entre si e com o PCO no local da ocorrência, assistindo o CONAC e os CODIS na troca e tratamento de informação e dados. Por outro lado, o CNOS e os CDOS têm a capacidade de se poderem ligar através de videoconferência.

A ANPC dispõe recentemente do Sistema de Apoio à decisão Operacional (SADO), que se encontra em desenvolvimento, alicerçado na Rede de Nacional de Segurança do Ministério da Administração Interna, e cujo objetivo é assegurar uma maior e melhor integração da informação, de modo a facilitar a gestão das ocorrências e a melhorar a capacidade de resposta em caso de emergência.

Para além das estruturas fixas, existem meios móveis de apoio ao exercício das funções de comando, controlo ou comunicações (C3). Em cada distrito existe pelo menos



um veículo de planeamento, comando e comunicações (VPCC) ou veículo de comando e comunicações (VCOC) à disposição do CODIS para, quando necessário, ser destacado para o local da ocorrência em apoio do COS. Em situações de maior gravidade, que exijam meios de C3 mais robustos, estão à disposição do CONAC dois veículos de gestão estratégica e operações (VGEO) posicionados no Porto e no Pinhal Novo e ainda um conjunto de meios, dos quais se destaca um veículo de comando, controlo e comunicações (VC3), que constituem o centro tático de comando (CETAC), destinados a assegurar a adequada capacidade C3 em situações de iminência da ocorrência ou ocorrência efetiva de catástrofe ou calamidade. Estes meios estão posicionados na Base Aérea nº1, em Sintra.

Em 2010, entrou em funcionamento Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), que havia sido apontado, na Resolução do Conselho de Ministros nº 88/99, de 12 agosto, como uma capacidade a edificar. O SIRESP é “um sistema único, baseado numa só infraestrutura de telecomunicações nacional, partilhado, destinado a assegurar a satisfação das necessidades de comunicações das forças e serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre as diversas forças e serviços e, em caso de emergência, permitir a centralização do comando e da coordenação” (PCM, 2003).

Utilizando tecnologia TETRA (*Terrestrial Trunked Radio*), o SIRESP permite a criação de grupos de conversação estanques, um por cada entidade utilizadora da rede (ex. GNR, PSP, ANPC, INEM, etc.) com a possibilidade de criar subgrupos, bem como a criação de multigrupos, composto por diversas entidades, que podem assegurar a conversação em simultâneo, sobretudo em caso de emergência, permitindo assegurar a interoperabilidade a partir de um sistema de comunicações comum. O SIRESP tem a capacidade de voz e transmissão de mensagens escritas com número de caracteres limitado, que podem ser encriptadas, e ainda, de georreferenciação disponível em alguns equipamentos. No total, pode suportar até um máximo de 53500 terminais.

A rede dispõe de quatro comutadores (Lisboa, Porto, Coimbra e Faro), que interligam entre si os dezoito distritos organizados em sete zonas, e cerca de 500 estações

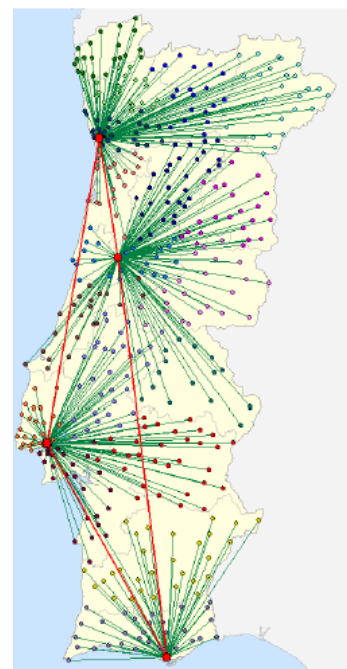


Figura nº6 – Rede de circuitos

Fonte: (Vitor, 2010)



(estações) fixas, também designadas de *sites*, distribuídas pelo território nacional, que interligam os transreceptores e os comutadores, permitindo, deste modo, comunicar entre Faro e Bragança. A redundância do sistema é assegurada, pois cada comutador está ligado a outros dois comutadores, permitindo fluxos de comunicações alternativos, assim como a cobertura de um lado local é assegurada pelo menos por dois *sites*. Adicionalmente, a maioria dos *sites* dispõe de um grupo de baterias, para garantir que o sistema continua a funcionar em caso de falha de energia, porém a resiliência é de apenas 6 horas, o que se pode revelar insuficiente face a acidentes graves ou catástrofes cujos efeitos destruidores perdurem no tempo. Apenas os *sites* que estão em locais remotos são alimentados através de geradores e acabam por dispor de mais resiliência, desde que seja assegurado o reabastecimento de combustível.

A intempérie de 19 de janeiro de 2013, a título de exemplo, além de ter contribuído para que alguns troços da Portugal Telecom (PT) de que o circuito depende tivessem ficado destruídos, interrompeu o abastecimento de energia elétrica, pelo que esgotada a carga das baterias, os *sites* deixaram de funcionar, designadamente na área de Leiria, que foi das mais afetadas (Pimentel, 2013).

Além do modo de operação de rede (*TMO -trunked mode of operation*) acima referido, os equipamentos podem operar em modo direto (*DMO – direct mode operation*), desde que selecionado no equipamento, sem recurso às infraestruturas de rede (*sites* e comutadores), sendo que o alcance estará dependente da potência do transmissor. No caso dos rádios portáteis pessoais é cerca de 1000 metros. “Numa situação de grande catástrofe é muito provável que face ao grau de destruição das estruturas fixas, os equipamentos do SIRESP apenas possam funcionar no modo direto, sendo a comunicação estabelecida entre os equipamentos que estejam no mesmo raio de cobertura” (Pimentel, 2013).

Em complemento ou substituição das estruturas fixas, também “estão disponíveis duas viaturas móveis, que permitem, via satélite, ligar-se a um comutador longínquo, assegurando as comunicações em situações que não há cobertura de rede ou esta é insuficiente para o número de utilizadores, estando habitualmente estacionadas em Lisboa uma à guarda da GNR e outra da PSP, sendo que em breve uma delas será deslocada Coimbra ou Porto” (Pimentel, 2013). Deste modo, estes meios afiguram-se fundamentais para colmatar a inoperância das estruturas fixas em consequência, por exemplo, de um acidente grave ou catástrofe, assim como já se revelaram úteis na Cimeira da OTAN realizada em Lisboa em 2010, pois contribuíram para descongestionar a sobrecarga



resultante do elevado número de utilizadores envolvidos na mega operação de segurança do acontecimento.

Existe ainda as funções de repetidor e *gateway* que apenas estão disponíveis nos terminais. A primeira função tem por objetivo alargar a cobertura em modo DMO, sendo que o alcance obtido depende da potência do equipamento (portátil pessoal 1W e portátil instalado em viaturas 5w). A segunda função, além de permitir fazer a interligação entre um equipamento a operar em modo DMO, num local remoto, tal como o interior de um túnel, e um *site* em modo TMO, também permite conectar o circuito do SIRESP a outras bandas de frequências (Pimentel, 2013). A instalação de dispositivos *gateway* em alguns sites estrategicamente posicionadas permite interligar o circuito SIRESP à banda aérea, favorecendo a interoperabilidade entre a estrutura operacional da ANPC e os meios aéreos, sem necessidade de duplicar infraestruturas. Igual mecanismo foi adotado para assegurar as comunicações com a banda marítima (Filipe, 2013).

Embora as FFAA ainda não estejam integradas do SIRESP, foi diligenciada, pelo oficial de ligação à ANPC, a montagem de equipamentos SIRESP no CSOC e nos Comandos Operacionais dos ramos, favorecendo as comunicações de coordenação ao nível das instâncias superiores (Lavado, 2013). Paralelamente, ao nível dos CDOS ou do PCOC, sempre as FFAA tenham meios destacados no teatro de operações são disponibilizados equipamentos portáteis do SIRESP para efeitos de coordenação (Gaspar, 2013).

Ainda que esteja em funcionamento o SIRESP, foi decidido manter operacional a Rede Estratégica de Proteção Civil com cobertura a nível nacional através dos cerca de 50 repetidores instalados pelo país e Rede Operacional de Bombeiros de âmbito distrital e municipal, que oferecem redundância em caso de colapso do SIRESP (Filipe, 2013). Ainda assim, em caso de um sismo de grande magnitude que leve o colapso da maioria dos sistemas de comunicação, as comunicações satélite e as comunicações rádio em HF afiguram-se as mais fiáveis para estabelecer as comunicações, sobretudo numa fase inicial (ANPC, 2009).

5. Contributos, tendências e reflexões

a. Contributos provenientes do Brasil, Espanha e EUA

Brasil

Apesar da diferença da dimensão territorial, o Brasil apresenta um modelo de gestão da Proteção e Defesa Civil similar ao Português. O Sistema Nacional de Proteção e



Defesa Civil congrega todas as entidades que ao nível federal, estadual e municipal concorrem para assegurar a atividade inerente à proteção e defesa civil (MIN, 2013). A Secretaria Nacional da Proteção Civil inserida no Ministério da Integração Nacional é o órgão central responsável pela coordenação, planeamento, execução de programas de ação da proteção e defesa civil, estando sob sua coordenação o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres que centraliza, processa e trata a informação proveniente dos órgãos estaduais e municipais e ainda dos organismos técnicos (e.g. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, Instituto Nacional de Meteorologia, etc.), dispondo de mapas de áreas de risco para facilitar a análise (MIN, 2013). Conta igualmente com peritos em área específicas para prestar apoio aos órgãos de proteção e defesa civil dos estados e municípios, que face à situação, pode destacar para o local do desastre uma equipa técnica multidisciplinar (grupo de apoio a desastres), para assegurar uma melhor avaliação da situação e adequar a resposta.

No Brasil, o desastre¹⁵ é o conceito nuclear da ação da proteção e defesa civil, que em função de comprometer parcial ou substancialmente a capacidade de resposta, pode ser declarada respetivamente a situação de emergência ou o estado de calamidade pública ao nível municipal, estadual ou regional, como forma de requer ajuda externa (mobilização dos níveis superiores).

Quando são atribuídas ações de defesa civil, é ao Estado-Maior Conjunto que compete planear o emprego e atuação das FFAA.

É igualmente relevante, a Constituição Brasileira conferir no art. 142.º, mediante determinadas circunstâncias, mas de forma explícita, a possibilidade das FFAA serem utilizadas para garantir a lei e a ordem.

Espanha

Em Espanha, ressalta o facto da principal lei da proteção civil ser datada de 1985, por oposição a Portugal que já foi objeto de várias alterações. A definição de proteção civil assenta em três conceitos: acidente grave, calamidade pública e catástrofe extraordinária (Governo de Espanha, 1985). O Sistema Nacional de Proteção Civil, que é coordenado pela Direção Geral de Proteção Civil e Emergência na dependência do Ministério do Interior, contempla o nível das comunidades autónomas, atendendo ao país estar dividido

¹⁵ Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensas perdas e danos humanos, materiais e económicos ou ambientais, que excede a capacidade de lidar com o problema usando meios próprios (MIN, 2012)



em regiões. Comparativamente com a LRESEM, o quadro legislativo espanhol prevê a existência de três estados, por ordem crescente de gravidade, estado de alarme, estado de exceção e estado de sítio, sendo que o estado de alarme aplica-se expressamente a catástrofes, calamidades, tais como terremotos, inundações, incêndios florestais e acidentes de grande magnitude, sendo competência da declaração do Governo (Governo de Espanha, 1981). Os restantes estados já implicam restrições nos direitos, liberdades e garantias, à semelhança do que acontece com os estados de exceção da legislação portuguesa.

Decorrente dos graves incêndios florestais ocorridos em 2005, a Espanha optou por criar a Unidade Militar de Emergência (UME), que tem por missão executar missões no âmbito da proteção civil. O Quartel-general é em Madrid e os batalhões de intervenção de emergência estão organizados por regiões, estando sedeados em Leão, Saragoça, Madrid, Valência e Sevilha, para além da presença nas ilhas Baleares e Canárias (MP, 2006). As competências acumuladas abrangem um largo espectro de atuação no domínio das catástrofes naturais e tecnológicas e para tal também dispõem de meios aéreos dedicados para combate a incêndios e projeção para a zona do sinistro. As equipas de emergência são ativadas mediante o pedido da Direção Geral de Proteção Civil e Emergência ao Ministério da Defesa. A aposta neste modelo teve a ver com a capacidade de resposta, total disponibilidade, presença em todo o país e a proficiência decorrente da experiência adquirida em múltiplos e diferentes teatros de operações (MD, 2013).

EUA

Na passagem do furacão *Katrina* em 2004 pelo sul dos EUA ficou evidenciada a incapacidade do país mais rico do mundo lidar com tal magnitude de tempestade. O efeito devastador do vento, associado às inundações agravadas pela rutura dos diques, aniquilou a capacidade de resposta das autoridades das áreas afetadas, designadamente da polícia local, inviabilizou a ação dos centros de operação de emergência e levou à perda quase total das capacidades de comunicações, impossibilitando o exercício das funções de comando e controlo e a obtenção de uma consciência situacional (USG, 2006). Nos casos em que as redes fixas ou móveis, ainda estavam operacionais, a sobrecarga inviabilizou a sua utilização. A ausência de relatos levou a que a resposta federal não tivesse sido célere. No entanto, a posse de telefones satélites, conferiu a necessária redundância e permitiu o estabelecimento de comunicações para pedir ajuda estadual e federal. O atraso resultou na deficiente assistência inicial e descoordenação ao nível da evacuação. Outro aspeto que correu menos bem foi o facto de, por decisão do Governador, a Guarda Nacional, que está



na sua dependência e é responsável pelo policiamento a nível estadual, não ter ficado debaixo do mesmo comando das tropas regulares que vieram em apoio da catástrofe, o que teria facilitado a coordenação dos esforços em vários domínios (busca e salvamento, *Law enforcement*, etc.) (USG, 2006).

b. Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O novo CEDN refere que as catástrofes naturais, como as que ocorreram na década passada, podem ter sérios impactos na economia de um país e nas condições de vida da população (CM, 2013). Sendo as alterações climáticas um fenómeno global, Portugal também está exposto à ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos, tais como secas severas e períodos de chuva intensa, que tendem a ser mais frequentes e com consequências cada vez mais gravosas. Em estado de aparente dormência, a dinâmica da crosta terrestre, vai libertando diariamente pequenas quantidades de energia, porém um foco de tensão acumulada entre duas placas tectónicas, pode, sem qualquer pré-aviso e de um momento para o outro, produzir um abalo sísmico de magnitude suficiente para causar a devastação de uma região ou até mesmo de um país, sendo que os efeitos negativos na vida do quotidiano prolongam-se no tempo. Se a catástrofe natural ocorrer numa conjuntura de crise económico-financeira, as consequências tendem a ser ainda mais gravosas e atendendo aos antecedentes históricos, Portugal corre o risco de ser assolado por uma catástrofe natural do género.

Por outro lado, atendendo à escassez de recursos financeiros, o CNED aponta para que seja desenvolvida a capacidade dual das FFAA em apoio da proteção civil, sendo avançada a proposta de criação de uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência (UMAE), porém sem aumentos dos efetivos autorizados (PCM, 2013).

Esta medida é similar à que foi implementada por Espanha em 2005, com a criação da Unidade Militar de Emergência. À época, Portugal optou por outro caminho, ao apostar no reforço das capacidades de intervenção de proteção e socorro, em especial no ataque inicial aos incêndios florestais, com a criação em simultâneo da FEB e do GIPS. A concretização da UMAE pode favorecer a edificação de um grupo altamente especializado na execução de ações de proteção civil, que associado ao facto de existirem unidades militares dispersas por todo o país permitirá assegurar uma vasta cobertura e celeridade da resposta. No entanto, considera-se que o modelo a utilizar não deverá conflitar com as estruturas já existentes, devendo ser estabelecidas áreas de atuação e capacidades



diferenciadas, mas complementares. O não acréscimo do número de efetivos deverá ser compensado com o investimento em formação e na aquisição de material. Deste modo, “é importante reforçar o sistema de Proteção Civil, intensificando o aproveitamento de sinergias operacionais entre as várias entidades que para ele concorrem” (PCM, 2013).

Conclusões

O presente trabalho teve o objetivo de obter progressivamente as respostas às questões derivadas, a fim de habilitar a resposta à questão principal, que de um forma simples visa refletir sobre um tema atual e pertinente e procurar encontrar propostas e recomendações que contribuam para melhorar a articulação operacional entre a ANPC e os vários APC, incluindo as FFAA e as FS, em caso de grande catástrofe natural. Conforme referido Portugal, ainda não esteja incluído na trajetória dos furacões que assolam todos os anos o Golfo do México, está exposto a catástrofes naturais que podem ir desde os fenómenos meteorológicos extremos (secas, inundações e ciclones) até a um sismo, de natureza geológica que em função do epicentro e magnitude pode desencadear um *tsunami* e reeditar o acontecimento de 1755, que constitui até à data, pelo menos nos registos históricos, a catástrofe natural cujos efeitos foram os mais devastadores. Em face da comunicação ser global, os cidadãos pela facilidade do acesso à informação tem hoje em dia um conhecimento mais aprofundado das várias catástrofes que vão salpicando o planeta, como se de varicela se tratasse, embora tendo presente que a recorrência dos fenómenos depende em grande parte da zona e características intrínsecas (latitude, falhas geológicas, extensão e características da orla costeira, influência climatológica das zonas desérticas, etc.), que as torna mais vulneráveis face a determinadas ameaças, à semelhança dos genes que predis põem os seres vivos a padecer de determinado tipo de doenças.

Desde o advento da revolução industrial, a sociedade, tem assistido a um progresso sem precedentes, porém com enormes custos para o ambiente, sendo as alterações climáticas uma realidade e os efeitos sentidos cada vez mais devastadores.

Neste contexto, as alterações organizacionais, a coberto dos diplomas legais, são normalmente introduzidas, na sequência de algumas ineficiências evidenciadas pelo sistema a um estímulo cuja intensidade supera a capacidade de resposta existente. A criação do COEPC em 1979, ficou porventura a dever-se às grandes cheias verificadas em 1978 e 1979, assim como o mais recente quadro legislativo teve origem nas consequências catastróficas dos incêndios de 2003 e 2005. Simultaneamente, o contexto internacional foi



induzindo mudanças, ao converter, por força da estabilidade e segurança proporcionada pela UE e pelo fim da Guerra Fria, o conceito de defesa civil em proteção civil e transferindo esta área para a tutela da administração interna.

As grandes linhas de força das alterações efetuadas passaram por corresponsabilizar transversalmente toda a sociedade a participar nas atividades da proteção civil, pela descentralização, criando órgãos de âmbito regional, distrital e municipal, de modo a gerar capacidades a níveis mais micro, que estando mais próximos das populações, são, por um lado, mais eficazes na mobilização civil, como por outro mais céleres na resposta. No caso dos acidentes ou catástrofes excederam as capacidades existentes, prevalece o princípio da subsidiariedade, sendo mobilizadas capacidades mais robustas no âmbito distrital e nacional. Para tal, os responsáveis políticos, assessorados pelas comissões de proteção civil dispõem das declarações de alerta, contingência e calamidade para fazer face a situações mais gravosas.

Numa situação que configure uma ação de proteção civil, designadamente a iminência de ocorrer ou a ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, a atividade a desenvolver é evolutiva e a estrutura operacional da ANPC, através da monitorização da situação e da alteração dos estados de alarme do SIOPS a que corresponde a alteração da prontidão de resposta procura dar a resposta adequada ao nível da proteção e socorro das pessoas, seres vivos e bens afetados. Face a situações que exijam a atuação de um número elevado de APC, ao seu nível os CODIS ou CONAC podem convocar os CCO, que, colocados com os comandos operacionais e no respeito da cadeia de comando das entidades participantes permitem que a estrutura de coordenação institucional/operacional e a estrutura de comando operacional da ANPC articulem a ação, tendo em vista atingir a unidade de esforço.

No teatro de operações, o COS é exercido pelo primeiro APC a chegar a zona do sinistro, que pode não ser bombeiro, sendo posteriormente transferido para pessoas mais qualificadas segundo os critérios superiormente estabelecidos. Face a acidentes ou catástrofes, com que a o sistema esteja experimentado a lidar e capacitado a enfrentar, os problemas de articulação regra geral não se colocam. Porém, os acidente graves ou catástrofes que pela sua intensidade e surpresa promovam o caos, a situação ganha outros contornos e articulação tende a ser afetada. A ameaça que no atual horizonte temporal constituirá o maior desafio é a ocorrência de um sismo de grande magnitude, porque a surpresa e os efeitos destruidores podem ser de tal dimensão, que destruídas ou afetada as



capacidades ao nível do comendo e controlo, assim como as de natureza operacional, inviabilizarão a prestação do socorro imediato. Neste tipo de fenómeno, por muito que tenha sido feito o trabalho de planeamento, o grau de incerteza é muito grande, sendo, no entanto, certo que a existência de mecanismos minimizadores da lei de Murphy, como sejam os planos de emergência, previamente testados em simulacros, constituem uma boa moleta, pois baseiam-se em adequar as respostas as vários cenários de destruição, mas, acima de tudo, favorecem o conhecimento mútuo das áreas de atuação dos vários APC e como pode ser promovida a articulação. Neste âmbito, a atual conjuntura económico-financeira afigura-se limitadora da realização de treinos, ou mesmo impeditiva dos simulacros do tipo LIVEX, pelo que as competências serão exercitadas apenas no *training on job*. No caso dos incêndios florestais à partida está garantido, sendo que o mesmo já não acontece para outro tipo de ameaças, que apesar de mais remotas, também poderão ocorrer sem aviso prévio. Ainda assim, com menores custos devem existir as ações de formação bilaterais ou multilaterais, com o objetivo aproximar a os procedimentos e criar as sinergias.

Os sistemas de deteção e aviso são fundamentais para antecipar a resposta e esta lacuna ficou demonstrada no caso do aluvião ocorrido na Madeira em 2010. É importante criar um mecanismo de divulgação rápida de mensagem de perigo, nomeadamente de forma automática através dos telemóveis, pois são os equipamentos de que a maioria das pessoas se faz acompanhar.

Ainda no âmbito dos planos é fundamental prosseguir o trabalho que tem sido levado a cabo de convergência entre os planos específicos do ramos e os planos de emergência sejam se carácter geral ou especial, para que a linguagem seja o mais uniforme possível. O contributo dos comandantes das unidades militares em sede de elaboração dos planos de emergência municipais deve ter em linha de conta as orientações superiores para efeitos de uniformização e concordância em sede de aprovação.

Sendo a relação das FFAA em matéria de proteção civil de colaboração com a ANPC, às FFAA compete colaborar quando tal for solicitado, mas à estrutura da ANPC em impende o ato de iniciar o processo, pelo que a bem da eficácia da ação de proteção e socorro revela-se fundamental ter noção exata do *timing* do pedido. Segundo o General Vaz Antunes “em questão da Proteção Civil todos somos poucos”. Por outro lado, a fim de facilitar o pedido é importante que os órgãos da ANPC disponham de informação



atualizada sobre as capacidades existentes nas FFAA, também para que os planos de emergência possam ser periodicamente atualizados.

Da análise do Brasil, em que está explícita na Constituição a possibilidade das FFAA intervirem para assegurar a ordem e a lei e dos EUA, designadamente da falta de coordenação entre a Guarda Nacional e as Forças regulares, aquando do furacão Katrina, por não terem estado debaixo do mesmo comando, considera-se que devem no mínimo ser estabelecidos mecanismos de articulação operacional entre as FS e as FFAA em caso de emergência, conforme previsto na lei para o caso de agressões ou ameaças transnacionais. Estando previsto na lei, será grave um dia haver a necessidade de articulação e os mecanismos continuarem a não. Numa análise mais aprofundada, considera-se que em caso de estado de exceção de emergência porventura o comando operacional das FS já devesse estar no CEMGFA, à semelhança do estado de exceção de sítio, até porque a entidade declarante é o PR.

Numa era de grandes desenvolvimentos tecnológicos deverão ser melhorados e desenvolvidos os sistemas de informação e comunicação, de modo a que todos os intervenientes aos vários níveis, nacional, distrital e municipal, bem como o COS no teatro de operações tenham em tempo real o mesmo panorama operacional. Deve continuar a ser potenciada a internet. O trabalho de análise de cenários, avaliação de risco, apoio de peritos e simulação desenvolvidos nos bastidores, designadamente nos CDOS/CCOD e CNOS/CCON deve contribuir para apoiar a tomada de decisão do COS, que no fundo é o elemento chave para a operação de proteção civil ser bem sucedida. Esta posição é perfeitamente corroborada pelas experiências vividas enquanto Capitão do Porto.

A redundância dos sistemas de comunicação redes, a par da existência de um plano de comunicações pode ser determinante para continuar a assegurar o Comando e Controlo. Os telefones satélite e as comunicações em HF são recursos importantes, porém é fundamental os operadores estarem familiarizados com os equipamentos. Ainda neste domínio, é importante realizar exercícios regulares simulem a inoperância de *sites*, bem como selecionar atempadamente os melhores locais para posicionar as viaturas móveis

A criação da UMAE deve ser contextualizada com base nas estruturas existentes.

Em suma, pretendeu-se com o trabalho sistematizar e aprofundar os conhecimentos no área da proteção civil e com base na análise e reflexão efetuadas levantar algumas propostas e recomendações que contribuam para melhorar a articulação das ANPC e dos APC em caso da ocorrência de uma grande catástrofe natural, da qual não estamos imunes.



Bibliografia

Não existem fontes no documento actual.

Alexandre, G, 2013. *Participação do NRP Corte Real no apoio ao aluvião da Madeira de 2010*. Entrevistado por Sameiro Matias [internet] 10abr2013.

Assembleia da República, 1986. *Regime do estado de sítio e do estado de emergência* (Lei nº 44/86, de 30 de setembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 1991. *Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil* (Lei nº 113/91, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2006. *Aprova a nova Lei de Bases da Proteção Civil* (Lei nº 27/2006, de 3 de julho), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional* (Lei constitucional nº1/2005, de 12 de agosto), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2007a. *Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública* (Lei nº 53/2007, de 31 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007b. *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana* (Lei nº 63/2007, de 6 de novembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007c. *Define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina a competência do comandante operacional municipal* (Lei nº 65/2007, de 12 de novembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei de Segurança Interna* (Lei nº 53/2008, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Aprova a Lei de Defesa Nacional* (Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2011. *Transfere a competência dos Governadores Civis em face da extinção do cargo* (Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro), Lisboa: Diário da República.



- Assembleia da República, 2012. Altera e republica o *regime do estado de sítio e do estado de emergência* (Lei Orgânica nº 1/2012, de 11 de maio), Lisboa: Diário da República.
- Autoridade Florestal Nacional, 2011. Estatística anual do número de ocorrências e área ardida de 2001 a 2010. [Imagem eletrónica] Disponível em: <http://www.segurancaonline.com/gca/?id=648>, [Consult. 16mar2013]
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2009. *Plano Especial de Emergência para o risco sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes*. Carnaxide: ANPC.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010. *Diretiva Operacional Nacional nº1 – Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro*. Carnaxide: ANPC.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012. *Relatório de Ocorrência Tavira/Cachopo/Catraia* [em linha]. ANPC. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/677355/relat_rio_de_ocorr_ncia_taviracachopocatraia.pdf, [Consult. 25abril2013].
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2013. *Diretiva Operacional Nacional nº2 – Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais*. Carnaxide: ANPC.
- Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, 2010. Diretiva operacional nº 006: Participação das Forças Armadas em ações de proteção civil. Restelo: EMGFA.
- Comissão Nacional de Proteção Civil, 2007. *Diretiva Operacional Nacional nº1/ANPC/2007, «Estado de alerta para as organizações integrantes do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)»* (Declaração nº 97/2007, de 16 de maio), Lisboa: Diário da República 2.ª série.
- Comissão Nacional de Proteção Civil, 2008. *Diretiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil* (Resolução nº 25/2008, de 18 de julho), Lisboa: Diário da República 2.ª série.
- Filipe, S, 2013. *O funcionamento do SIRESP no âmbito da proteção civil*. Entrevistado por Sameiro Matias [Pessoal] IESM 10abr2013
- Gaspar, P, 2013. *A Proteção Civil: aspetos de funcionamento*. Entrevistada por Sameiro Matias [Pessoal] CDOS Setúbal 1 e 5fev2013



- Governo de Espanha, 1981. *Estabelece os estados de alarme, exceção e sítio* (Lei Orgânica nº 4/81, de 1 de junho), BOE nº 134. Disponível em: <http://www.boe.es/> [Consult. 28dec2012].
- Governo de Espanha, 1985. *Lei da Proteção Civil* (Lei nº 2/85, de 21 de junho), BOE nº 25. Disponível em: <http://www.boe.es/> [Consult. 28dec2012].
- Guzzeli, G, 2013. *Shape comprehensive crises and operation management*. In Briefing on NATO SHAPE, 16 Abril 2013.
- Haddow, G, D, Bullock, J, A, e Coppola, D, P, 2011. *Introduction to emergency management*. 4ªed. Elsevier.
- Instituto de Estudos Superiores Militares (2012). Trabalhos de investigação. *NEP/ACA – 010*. Pedrouços: IESM
- Instituto de Estudos Superiores Militares (2012).: Regras de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM. *NEP/ACA – 018*. Pedrouços: IESM
- Instituto Português do Mar e da Atmosfera, 2013a. *Onda de Calor* [em linha]. IPMA <http://www.ipma.pt/pt/enciclopedia/clima/index.html?page=onda.calor.xml> [Consult.8mar2013].
- Instituto Português do Mar e da Atmosfera, 2013b. *Imagem radar* [em linha]. IPMA <http://www.ipma.pt/pt/otempo/obs.radar/> [Consult. 9abr2013].
- Instituto Português do Mar e da Atmosfera, 2013c. *Mapa da atividade sísmica* [em linha]. IPMA <http://www.ipma.pt/pt/geofisica/sismologia/>, [Consult. 9abr2013].
- International Civil Defense Organisation*, 2012. *ICDO*. [em linha]. ICDO. Disponível em: <http://www.icdo.org/> [Consult. 8dec2012].
- Laranjeira, J, A, 1987. A proteção civil e a defesa nacional. *Nação e Defesa*, nº 44, outubro-dezembro, 91-109
- Lourenço, L, 1999. A catástrofe da Ribeira Quente. [em linha]. NICIF. Disponível em: http://www.nicif.pt/Publicacoes/downloads/Colecao_I/Artigo_IX.pdf, [Consult. 21jan2013]
- Madeira, C, 2005. Cheias e inundações do rio Tejo. [em linha]. NICIF. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/nicif/riscos/downloads/t12/cheias%20e%20inundacoes%20do%20rio%20tejo%20em%20Abrantes.pdf>, [Consult. 30jan2013]



- Marques, V, S, 2012. O ambiente do horizonte de um novo conceito estratégico para Portugal. In: Instituto da Defesa Nacional, 2012. *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Instituto da Defesa nacional, 259-270.
- McEntire, D, A, 2007. *Disaster response and recovery*. John Wiley & Sons.
- Miguel, 2013. *As funções do Comandante Operacional Municipal*. Entrevistado por Sameiro Matias [internet] 18fev2013
- Ministério da Administração Interna, 1988. *Declaração da situação de calamidade pública* (D.L. nº 477/88, de 23 de dezembro), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 1993a. *Estabelece a nova orgânica do Serviço Nacional de Proteção Civil* (D.L. nº 203/93, de 3 de junho), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 1993b. *Cria os Centros Operacionais de Emergência de Proteção Civil a nível nacional, regional, distrital e municipal* (D.L. nº 222/93, de 18 de junho), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 2000. *Cria os Centros de Coordenação de socorros (CCS), a nível nacional e distrital, integrados no Serviço Nacional de Bombeiros* (D.L. nº 296/2000, de 17 de novembro), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 2003. *Cria a orgânica Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção civil (SNBPC) e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Proteção Civil* (D.L. nº 49/2003, de 25 de março), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 2005. *Altera a lei orgânica do SNBPC* (D.L. nº 97/2005, de 16 de junho), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 2006a. *Altera a lei orgânica do SNBPC* (D.L. nº 21/2006, de 2 de fevereiro), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Administração Interna, 2006b. *Cria o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro* (D.L. nº 22/2006, de 2 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2006c. *Define o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro* (D.L. nº 134/2006, de 25 de julho), Lisboa: Diário da República.



- Ministério da Administração Interna, 2007a. *Estabelece a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil* (D.L. nº 75/2007, de 29 de março), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Administração Interna, 2007b. *Cria Força Especial de Bombeiros* (Despacho 22396/2007, de 26 de setembro), Lisboa: Diário da República 2ª Série.
- Ministério da Administração Interna, 2012. *Altera a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil* (D.L. nº 73/2012, de 26 de março), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 1975. *Cria o Serviço Nacional de Proteção Civil* (D.L. nº 78/75, de 22 de fevereiro), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Defesa Nacional, 1979. *Cria o Centro Operacional de Emergência de Proteção Civil* (D.L. nº 63/79, de 30 de março), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Defesa Nacional, 1980. *Estabelece a orgânica do Serviço Nacional de Proteção Civil* (D.L. nº 510/80, de 25 de outubro), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Ministério da Defesa Nacional, 2002. *Define a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional, dos seus órgãos e dos seus serviços* (D.L. nº 44/2002, de 2 de março), Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Integração Nacional (2012). *Estabelece procedimentos e critérios para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública* [em linha]. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=30&data=30/08/2012>, [Consult. 15fev2013].
- Ministério da Integração Nacional (2013). *Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil* [em linha]. MIN. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/defesa-civil/sinpedec/organizacao> [Consult. 15fev2013].
- Ministério de Defesa, 2013. *Unidade Militar de Emergências* [em linha]. MIN. Disponível em: <http://www.ume.mde.es/dossier/> [Consult. 10jan2012].
- Ministerio de la Presidencia, 2006. *Cria a Unidade Militar de Emergências* (resolução de 19 de janeiro), BOE nº 17. Disponível em: <http://www.boe.es/> [Consult. 28dec2012].



- Moura, J, 2013. *A Proteção Civil: esclarecimento de dúvidas*. Entrevistado por Sameiro Matias [Pessoal] ANPC 11abr2013
- Pimentel, 2013. *O funcionamento do SIRESP*. Entrevistado por Sameiro Matias [Pessoal e internet] MAI 12 e 25fev2013
- Pinto, V, 2013. *A Proteção Civil: aspetos de funcionamento e articulação*. Entrevistado por Sameiro Matias [Pessoal] CDOS Faro em 8fev2013
- Presidência do Conselho de Ministro (2003). *Estabelecimento do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal* (RCM nº 53/2003, de 8 de Abril). Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministro (2013). *Conselho Estratégico de Defesa Nacional* (RCM nº 19/2013, de 5 de Abril). Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 1993c. *Regulamenta o exercício de funções de proteção civil pelas Forças Armadas* (D.R. nº 18/93, de 28 de junho), Lisboa: Diário da República (revogado).
- Quivy, R. et. al. 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ruhle, G (2013). *Head of energy security section*. In Briefing on NATO HQ, 17 Abril 2013.
- Silva, C, C, 2010. Corte Real no apoio à Madeira: a fragata da esperança. *Revista Marinha* 955 abril/maio, 36-37.
- Silva, C, M, 2010. A ação do Exército no apoio à proteção civil: Madeira, fevereiro 2010. *Proelium – Revista científica da Academia Militar*, 159-187
- Tavares, A, Q, 2013. *Funcionamento do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro*. Entrevistado por Sameiro Matias [internet] 4abr2013
- Unitet States Government (2006). *A failure of initiative*. [em linha]. USG. Disponível em: <http://www.c-span.org/pdf/katrinareport.pdf> [Consult. 10dec2012].
- Vitor, P, 2010. Rede SIRESP: Circuito de Redes. [Imagem eletrónica] Disponível em: http://cms.comsoc.org/eprise/main/SiteGen/Uploads/Public/Docs_Chapter_Portugal/Events/Slides_Talk_10_8.pdf, [Consult. 13mar2013]



Winckler, N, C, & Molinari, G, T, 2011. Competição, colaboração e cooperação: revendo os conceitos em estratégias organizacionais. *Revista ADMpg Gestão estratégica* [em linha] Vol. 4, nº1. Disponível em: <http://www.admpg.com.br/revista2011/artigos/9.pdf> [Consult. 21fev2013].



ANEXO A – Tabela

Tabela nº1- Constituição dos conselhos, comissões e centros de âmbito nacional, distrital e municipal.

Fontes: (MDN, 1980) (AR, 1991) (AR, 2006) (MAI, 1993b) (MAI, 2006b) (AR, 2007c)

Órgãos e organismos	NACIONAL						DISTRITAL		MUN.
	CSPC DL510/80	CSPC Lei113/91	CNPC Lei113/91	CNPC Lei27/06	CNOEPC DL222/93	CCON DL134/06	CDPC Lei27/06	CCOD DL134/06	CDPC Lei65/07
Presidente da República									
Primeiro-Ministro	X presid	X presid	X presid		e)				
Vice-Primeiros-Ministros		X							
Ministros de Estados		X							
Ministro da Administração Interna		X	X b)	X presid	Xdeleg		f)		
Ministro da Defesa Nacional		X	Xdeleg	X deleg	X deleg				
Ministro da Justiça				X deleg	X deleg		f)		
Ministro das Finanças		X	Xdeleg		X deleg				
Ministro das Obras Públicas, Transportes e Telecomunicações		X	Xdeleg	X deleg	X deleg		f)		
Ministro Ambiente e Agricultura		X	Xdeleg	X deleg	X deleg		f)		
Ministro da Economia		X	Xdeleg	X deleg	X deleg		f)		
Ministro Segurança Social		X	Xdeleg	X deleg	X deleg		f)		f)
Ministro da Saúde		X	Xdeleg	X deleg	X deleg		f)		
Ministro da educação		X	Xdeleg						
Investigação científica				X deleg			f)		
Delegados Ministeriais	X deleg								
Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna				X rep					
Secretário-Geral do Gabinete coordenador de Segurança		X	X						
Chefe do Estado-Maior- General das Forças Armadas	X Deleg		X rep	X rep	X deleg	X rep	X rep	X rep	
Comandante-geral da GNR	X Deleg		X rep	X rep	X deleg	X rep	X rep	X rep	X rep
Diretor Nacional da PSP	X Deleg		X rep	X rep	X deleg	X rep	X rep	X rep	X rep



Diretor Nacional da PJ				X rep	X deleg	X rep Verão			
Diretor Nacional do SEF									
Diretor do SIED									
Diretor SIS									
Autoridade Marítima			X rep	X rep			X rep	X rep	X rep
Responsável do Sistema de Autoridade Aeronáutica			X rep	X rep					
Presidente ANPC/responsável. SIOPS				X		X Coord			
Presidente SNPC	X	X	X			X presid			
Vice-presidente SNPC	X (dois)								
CODIS							X Presid g)	X coord	
Diretor-geral dos Serviços Prisionais									
INEM				X rep	X deleg	X rep	X rep	X rep	
Serviço nacional de ambulâncias	X deleg								
Instituto Português do Atmosfera e do Mar						X rep			
Direção-geral dos Recursos Florestais						X Rep		X rep	
Representantes da República para Regiões Autónomas		X a)	X deleg a)		X delg d)				
Presidentes dos Governos Regionais		X a)	X deleg a)						
Serviços Regionais da PC	X deleg								
Presidente da Câmara Municipal									X presid
Associação Nacional de Municípios			X deleg c)	X rep					
Comandante operacional Municipal									X
Associação Nacional de Freguesias				X rep			X rep		
Liga dos Bombeiros Portugueses	X deleg		X deleg c)	X rep			X rep		
Serviço Nacional de Bombeiros	X deleg				X deleg				
Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais				X rep			X rep		
Comandante Corpos de Bombeiros do município									X



Autoridade de Saúde do município									X
Dirigente máximo Unidade de saúde local									X
Cruz Vermelha portuguesa	X deleg				X deleg				
Conselho Nacional de proteção Civil de Emergência					X deleg				
Instituto de Socorros a Náufragos	X deleg								
Entidades com especiais responsabilidades âmbito PC		X	X						
Outras entidades designadas/que se justifiquem	X			X	X deleg	X rep	X rep	X rep	X rep

Observações:

- a) Caso tratem de assuntos de interesse para as respetivas Regiões Autónomas
- b) Ou na dependência do Ministro da Administração Interna por delegação do Primeiro-Ministro
- c) Quando se trate de matérias diretamente relacionadas com os seus objetivos institucionais.
- d) Quando o acontecimento tenha ocorrido nas Regiões Autónomas.
- e) Funciona da dependência do Primeiro-Ministro, que pode delegar no Ministro da Administração interna
- f) Entidades máximas ou representantes dos serviços descentralizados
- g) Assumi a presidência em face da extinção do cargo de Governador.

A Autoridade Marítima tem assento nos distritos e municípios em que tenha jurisdição marítima.

No caso das Forças de Segurança, no CDPC tem assento a entidade máxima do distrito, ao passo que no CCOD é um representante.

Por fim, a cor vermelha estão os diplomas legais revogados e as entidades extintas.



Anexo B - Tabela

Tabela nº2- Tabela resumo dos estados de Alerta, situações de proteção civil e estados de exceção.

Fontes: (AR, 2006) (MAI, 2006b) (AR, 2012)

Proteção Civil: É a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, pelos cidadãos e por outras 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 (LBPC art. 1.º-1).

Acidente Grave: É um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (LBPC art. 2.º-1)
Catástrofe: é o acidente grave ou serie de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vitimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional (LBPC art. 2.º-2)

SALOC (modo de funcionamento):	Estados de Alerta (SIOPS)					Declaração de situação de:			Declaração de estados de exceção de:	
	Normal	Especial				Alerta	Contingência	Calamidade	Emergência	Sítio
	Verde	Azul	Amarelo	Laranja	Vermelho					
Regular	Alerta				Enfoque na dimensão <i>safety</i>			Enfoque na dimensão <i>security</i>		
Nacional <i>(todo ou parte do território nacional)</i>	CNOS Aliviado	CNOS reforçado CCON convocado quando necessário				CNPC <i>(Ministro Administração Interna)</i>	CNPC <i>(Ministro Administração Interna)</i>	CNPC <i>(Governo através RCM)</i>	Todo ou parte do território nacional Suspensão parcial dos DLG	Todo ou parte do território nacional Suspensão total ou parcial dos DLG
Distrital <i>(todo ou parte do distrito)</i>	CDOS Aliviado	CDOS reforçado CCOD convocado quando necessário				CDPC <i>(CODIS)</i>	CDPC <i>(Presidente ANPC)</i>		Apoio das FFAA às Autoridades Administrativas Reforço das FSS	FSS ficam operacionalmente sob comando do CEMGFA
Municipal <i>(todo ou parte do município)</i>		Reforço do estado de prontidão dos agentes de proteção civil (APC) dos municípios que se preveem ser afetados O Presidente da Câmara pode acionar a CMPC se entender necessário.				CMPC <i>(Presidente da Câmara)</i>			ANPC assegura a missão <i>safety</i> <i>(PR)*</i>	<i>(PR)*</i>



<p>Conceitos</p>	<p>SIOPS (Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro): é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes da proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional (<i>art. 1.º-1) & (LBPC art. 48.º-1).</i></p> <p>Estrutura operacional ANPC: Assegura o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os corpos de bombeiros (<i>SIOPS art. 5.º-2).</i> Efetua, H24, a monitorização da situação a nível nacional, distrital e local, exercendo a <u>direção da atividade operacional</u> dos Comandos Distritais de Operações de Socorro e da <u>operação dos meios aéreos</u>, bem como das operações de proteção e socorro do <u>GIPS da GNR</u>, da <u>FEB</u> e dos <u>Corpos de Bombeiros</u>, através dos Comandantes Operacionais Distritais (<i>DON1 p38).</i></p> <p>CCO (Centro de Coordenação Operacional): <u>Assegura que todas as entidades e instituições, de âmbito nacional e distrital, imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência a catástrofe se articulam entre si</u>, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto (<i>SIOPS art. 3.º-1 & art. 3.º-1).</i></p>	<p>Reconhecimento político (<i>órgão competente</i>) da adoção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de perigo, atual ou potencial:</p> <p>Alerta: Pode ser declarada quando face à ocorrência ou iminência da ocorrência de algum acidente grave ou catástrofe é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação (<i>LBPC art. 9.º-1)</i></p> <p>Contingência: Pode ser declarada quando face à ocorrência ou iminência da ocorrência de algum acidente grave ou catástrofe é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal (<i>LBPC art. 9.º-2).</i></p> <p>Calamidade: Pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum acidente grave ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de caráter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos (<i>LBPC art. 9.º-3).</i></p>	<p>Regime do estado de sítio e do estado de emergência (Lei n 44/86, de 30 de Setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica nº 1/2012, de 11 de maio)</p> <p>Emergência: é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar casos de calamidade pública (<i>art. 9.º-1).</i></p> <p>Sítio: é declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei (<i>art. 8.º-1).</i></p> <p>*- mediante audiência Governo e autorização AR</p>
-------------------------	---	--	---



Anexo C - Entrevistas

Entrevista: (Moura, 2013)

Numa situação de ocorrências normais, os Corpos de Bombeiros tomam conta da ocorrência e informam o CDOS. Questiono se também é necessário reportar ao Comandante Operacional Municipal (COM), caso não seja o Comandante de Operações de Socorro no local. Através de quem o Presidente da Câmara Municipal toma normalmente conhecimento?

Se ocorrer um acidente grave ou uma catástrofe, configura uma situação de intervenção da Proteção Civil. Caso a situação esteja apenas confinada a um município, como é que se relacionam o SMPC e o CDOS no apoio ao COS? Nos municípios em que exista mais do que um Corpo de bombeiros, a quem compete acionar, caso se revele necessário, o segundo corpo de bombeiros (CDOS ou COM)? Como é que se articulam as funções do CODIS e do COM? O CDOS só deverá agir depois do SMPC reconhecer que é incapaz de tomar por si só conta da ocorrência?

À chegada ao local, depois de acionados pelo CDOS, de quem dependem operacionalmente, GIPS e os FEB ficam sob o comando do COS, continuam a receber ordens do CDOS ou atuam de forma independente? O procedimento para acionar o GIPS ou o FEB é igual ou tem particularidades diferentes?

Sendo o SMPC dirigido pelo Presidente da Câmara Municipal, ou pelo vereador por si delegado, qual é a relação de dependência entre o SMPC e o COM?

O emprego dos meios aéreos é feito a pedido do COS ou por iniciativa do CDOS. Quando estão a operar na zona do acidente compete ao COS ou ao CDOS comandar a ação dos meios aéreos ou podem atuar de forma independente?

Em que circunstância tem sido disponibilizada a VCOC para apoiar o COS na constituição do Posto de Comando Operacional (PCO)/PCOC? A iniciativa parte do COS ou do CDOS?

O panorama operacional comum é compilado simultaneamente no PCO/PCOC e na SALOC do CDOS? Como se entrelaçam e complementam? Como é que o Presidente da Câmara Municipal tem acesso ao panorama operacional conjunto?

Na prática como se articulam os SMPC e o CDOS num combate a um acidente grave ou catástrofe que numa fase inicial apenas está confinado a um Município? No caso de envolver dois municípios ganha dimensão distrital, e por isso a intervenção do CDOS é mais facilitada? Como deve ser mantido o relacionamento entre o CDOS e o Presidente da Câmara Municipal no caso de uma ação de Proteção Civil? Faz sentido existir um quadro legislativo para o serviço de Proteção Civil nacional e distrital (LBPC nº 27/2006, de 3 de julho) e outro para o Sistema Municipal de Proteção Civil (lei nº 65/2007, de 12 de novembro)? O que fazer para melhorar a articulação?

Qual a opinião acerca da criação da Unidade Militar de apoio de emergência?



Entrevista: (Pinto, 2013) (Gaspar, 2013)

A lei orgânica da ANPC aprovada pelo Decreto-lei nº 75/2007, de 29 de março, alterado pelo Decreto-Lei nº 73/2012, de 26 de março, estipula, no art. 2.º-2/a, que uma das atribuições da ANPC é “assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra”, assim como faz idêntica menção na alínea f). Será que a situação de crise se refere aos estados de exceção de emergência e de sítio?

Na ótica da Proteção Civil, no caso de uma catástrofe natural com grandes disrupções na vida do quotidiano, o que é que distingue a situação de calamidade do estado de emergência? Pode ser declarado diretamente o Estado de Emergência (Terramoto de grande magnitude) ou numa lógica sequencial é declarada a situação de alerta e de seguida o estado de Emergência (que fatores levam à transição)?

Como é que se articula a ANPC com os SMPC (Os diplomas legais da ANPC e do SMPC carecem de melhor articulação)? Como é feita a articulação entre o COM e o CODIS? Como é que o COM interage com o COS? Qual é o papel prático do COM? Têm existido focos de conflito?

Os comandantes das Unidades militares podem ter assento no Conselho municipal de Proteção Civil (Lei 65/2007, art. 3.ºh – os representantes de outras entidades e serviços implantados no município, cujas atividades e áreas funcionais possam, de acordo com os riscos existentes e características da região, contribuir para as ações de proteção civil)? Existe algum caso em que tal aconteça?

Os comandantes das Unidades Militares implantadas no município participam na elaboração dos Planos Municipais de Emergência? A disposição da lei (Lei 65/2007, art. 18.º-3 – Os Agentes de PC colaboram na elaboração e na execução dos planeamentos de Emergência) é mandatória?

Como é que são assegurados os contributos das FFAA para elaboração dos Planos de emergência aos vários níveis (municipal, distrital e Nacional)?

A uniformização dos Planos de Emergência tem sido conseguida?

Na disposição legal (LBPC art. 58.º-1 – O apoio programado é prestado de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência previamente elaborados, após parecer favorável das FFAA, havendo, para tanto, integrado nos centros de coordenação operacional um oficial de ligação) qual é o sentido atribuído aos conceitos sublinhados?

A ANPC (ao nível do CNOS e CDOS) tem conhecimento dos planos específicos de apoio dos ramos das Forças Armadas à Proteção Civil (Aluvião, Tejo, Lira, etc.)? Em que medida estão articulados e vertidos nos Planos Municipais de Emergência?

Para quando a promulgação do Plano Nacional de Emergência? Está algum em vigor?

Qual tem sido o papel dos oficiais de ligação nomeadamente ao CCOD (assento, presença, conhecimentos PC, contributos, quais as interpelações são feitas pelos CODIS, convocação, comunicações)? Em que medida são facilitadores? O que poderá ser melhorado?

Como tem observado os contributos dos oficiais de Ligação do EMGFA ao CNOS/CCON e CCOD? Qual é a sua perceção sobre a amplitude de atuação de cada um? Em que medida participam no processo de requisição e afetação de meios? Propõe alguma alteração?



Em que medida tem sido implementada a disposição legal do Art. 54.º (formas de colaboração) – “As FFAA promovem as **ações de formação** e instrução necessárias ao desempenho das suas funções no âmbito da PC, com a colaboração da ANPC ou de outras entidades e serviços funcionalmente relevantes, em termos a regulamentar por portaria do Ministro da Defesa Nacional”.

Como é que é feita a avaliação de um exercício tipo “Livex” que envolva a participação de vários agentes de proteção civil? São constituídas equipas de avaliação mistas? O relatório final é divulgado por todos os Agentes de Proteção Civil? Como é composta a equipa avaliadora do desempenho de um CMPC?

“O SIOPS é um conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes da PC atuam, no plano operacional, articuladamente sob **um comando único**, sem prejuízo da respetiva dependência funcional e hierárquica”. Este comando único é realmente conseguido?

Quais as principais dificuldades que decorrem da articulação entre as FFAA, as FSS e a ANPC? Quais as medidas mitigadoras que tem sido aplicadas?

Da experiência que tem a nível nacional e agora distrital, quais as medidas que poderão contribuir para melhorar a articulação entre a ANPC, as Forças Armadas e as Forças de Segurança?

O que gostaria de contar mais por parte das FFAA?

A ANPC tem um conhecimento global e completo de todas as capacidades existentes nas FFAA?

Em qual das fases é requerida uma melhor colaboração (Preparedness/Prevention-mitigation/Response/Recovery).

Quais as potencialidades e vulnerabilidades do SIRESP? Em caso de falha? Quais os sistemas de comunicações redundantes (existem telefones satélites)?

As viaturas móveis da ANPC também podem servir de retransmissor para as comunicações usadas pela FSS e INEM?

Quais as melhorias a implementar no sistema de comunicações e sistemas de informações para favorecer a partilha e troca de informações?

De que forma as FFAA podem ajudar a construir uma rede de comunicações alternativa?

Como é que é assegurada a passagem de informação, nomeadamente a nível de dados, entre os CDOS e o CNOS?

Quais as alternativas previstas se o Edifício da ANPC colapsar?

Conhece outros modelos de coordenação institucional vigentes noutros países? Quais as medidas que podem melhorar a articulação?

~



Entrevista: (Quaresma, 2013)

O quadro normativo legal que regulamenta a atividade do GIPS é o Decreto-lei nº 22/2006, de 2 de fevereiro e articulado com a disposição legal constante na lei nº 63/2007, de 6 de novembro; art. 3.º; n.º2; g).

O principal motivo da constituição do GIPS foi a criação de equipas para assegurar a primeira intervenção no combate aos incêndios florestais.

Segundo o DEFIC 2012 o efetivo do GIPS é de 591, distribuídos por 11 distritos durante as fases Bravo, Charlie e Delta.

Quais foram os critérios que estiveram na distribuição do GIPS e da FEB pelos distritos?

Qual é normativo legal que regulamenta o efetivo e a organização pelos distritos?

Além da autoridade de polícia existem outras diferenças substanciais, designadamente ao nível das capacidades?

No processo de ativação existem diferenças entre o GIPS e o FEB? Tem ocorrido experiências de ações conjuntas entre o GIPS e os FEB em casos reais? Como se articulam?

Que tipo de relação é estabelecida entre o Comando do GIPS e o CNOS e entre os grupos distritais e o CDOS? Existe algum oficial de permanência ao CNOS ou ao CDOS?

No terreno como é que se articulam as equipas do GIPS e o COS? A equipa do GIPS depende operacionalmente do COS? Como é prestado o feedback do trabalho desenvolvido e a quem?

Durante os meses de inverno, nas fases Alfa e Echo, onde é que estão colocados os militares e que funções têm normalmente atribuídas?

O efetivo de Lisboa que é o mais numeroso pode ser empregue em qualquer zona do país?

Quais os grupos de conversação do SIRESP que normalmente operam?

Quais as valências que os militares do GIPS possuem para ocorrer a acidentes graves e catástrofes? Como é assegurada a formação?

No caso de um terramoto em Lisboa que papel assumiria o GIPS e como é que se articularia com os bombeiros sapadores e demais agentes de Proteção Civil?

Como é que normalmente funciona a projeção da equipa para o local do sinistro?

Já tiveram alguma participação numa ação de apoio humanitário no estrangeiro? Como correu?



Entrevista: (Pimentel, 2013)

Por cada entidade é definido um grupo de segurança e por cada grupo de segurança vários grupos de conversação.

O sistema suporta cerca de 53000 terminais (quantos podem estar no máximo atribuídos a cada grupo de conversação e a cada grupo de segurança, ou seja, por cada entidade? Atualmente qual é a entidade que possui maior número de terminais atribuído e quantos são?)

As duas estações móveis permitem, via satélite, ligar-se a um comutador longínquo, assegurando as comunicações em zonas que tenham sido danificados “sites” (estações) fixos ou estejam saturados face ao grande fluxo de informação. Não me lembro dos locais onde estão normalmente estacionadas as viaturas móveis?

Quando um dos quatro comutadores fica inoperacional como é que são interligadas as comunicações dos distritos que lhe estão apensos com os restantes comutadores? Como é garantida a resiliência da funcionalidade dos comutadores, por exemplo em caso de catástrofe? Se o comutador de Faro deixar de estar operacional, então os *sites* “estações fixas” dos distritos de Beja e do algarve deixam de estar interligadas? Cada *site* suporta em simultâneo quantos terminais em conversação?

Um operador ao emitir no modo de emergência, no âmbito do grupo de segurança ou no âmbito nacional que interliga todas as entidades utilizadoras, é automaticamente escutado por todos os terminais que estão interligados?

Para operar no modo DMO é necessário premir uma tecla do equipamento portátil? A conversação tem de ser assegurada via PTT ou pode ser direta? Fiquei na dúvida quando é assegurada via direta ou através de PTT?

Relativamente à função de repetidor e Gateway, o dispositivo associado pode ser instalado em qualquer tipo de equipamento (equipamento portátil de 1w, equipamento de 5w instalado nas viaturas, nos *sites*, nas salas de controlo de comunicações ou nos próprios comutadores). Ao que me recordo o exemplo que deu dos heli da proteção civil, os *gateway* estão instalados nos próprios comutadores, permitindo interligar a banda aeronáutica com o circuito SIRESP (grupo de conversação da Proteção Civil), de modo a exercer o controlo do meio aéreo a partir da SALOC do CDOS.

Por fim, atualmente ainda não é possível ter uma consola onde com recurso a um mapa digital possa ter uma perspetiva única do posicionamento e evolução dinâmica, em tempo real, dos meios (GNR, PC, FFAA, meios aéreos) no teatro de operações que seria muito importante para a coordenação quando existem várias entidades intervenientes.



Entrevista: (Lavado, 2013)

Qual a diferença no âmbito da condução das acções da Protecção Civil entre a Situação de Calamidades e o Estado de Emergência, para além de serem declarados por diferentes órgãos de soberania, respectivamente o Conselho de Ministros e o Presidente da República? Qual a relação estabelecida entre a Protecção e as FFAA?

No Estado de Sítio, as FSS ficam sob o comando do CEMGFA. No que respeita à Protecção Civil, qual é a relação que está prevista ser estabelecida entre as Forças Armadas e a ANPC?

Caso seja declarada a Situação de Alerta ou Contingência pelo Ministro da Administração Interna a CNPC também é accionada?

Como é que se articulam os Planos de Emergência Municipais e os Planos dos Ramos?

Como são asseguradas as comunicações entre o representante do EMGFA e o Centro de Situação e Operações Conjunto?

O CSOC consegue ter o ponto de situação do teatro de operações sobre todos os agentes PC envolvidos?

Quantos Planos Especiais existem? Em todos as FFAA deram contributos?

Numa situação de Estado de Sítio como deverá ser gerida a Protecção Civil? É possível assegurar em simultâneo o controlo das FSS e o apoio à Protecção Civil? Os sistemas de comunicações entre as FFAA e as FSS são compatíveis? Quais as desvantagens?

Como é feita a articulação entre o representante do EMGFA na ANPC, os representantes nos CCOD, os Comandos Operacionais dos ramos e o CSOC? Em situação normal, em estado de alerta especial e em situação de (...). Quais as principais dificuldades sentidas?

Para além da directiva operacional nº006/CEMGFA existe mais algum documento importante relacionado com PC e FSS?

O representante do EMGFA na ANPC e na CNPC são a mesma pessoa?



Como é que são estabelecidas as comunicações entre o oficial de ligação ao CCON e aos CCOS e que tipo de informação é trocada?

Como é que são passadas as instruções às unidades envolvidas no teatro de operações? O posto de Comando Operacional Conjunto no TO tem funcionado de forma adequada? Quais as principais falhas?