

Teresa Alexandra Amaro Lopes Cravo da Fonseca

**O PARADIGMA DO PLANEAMENTO DE EMERGÊNCIA DE
PROTECÇÃO CIVIL EM PORTUGAL**

Faculdade de Economia

Universidade de Coimbra

2010



Teresa Alexandra Amaro Lopes Cravo da Fonseca

O PARADIGMA DO PLANEAMENTO DE EMERGÊNCIA DE PROTECÇÃO CIVIL EM PORTUGAL



*Dissertação de Mestrado em Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos
no curso interdisciplinar da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Faculdade de
Economia e Faculdade de Letras apresentado à Faculdade de Economia, sob
orientação do Professor Doutor José Manuel Mendes.*

Faculdade de Economia

Universidade de Coimbra

Novembro de 2010

Agradecimentos

“Uma vez tomada a decisão de não dar ouvidos mesmo aos melhores contra-argumentos: sinal do carácter forte. Também uma ocasional vontade de se ser estúpido.”

Friedrich Nietzsche

Em sinal de forte carácter por utilizar argumentos e contra-argumentos, dar ouvidos a um conjunto de pessoas que desenvolvem a sua actividade na área da Protecção Civil foi a minha tentativa de não ser um ser estúpido, tal como Nietzsche profere.

Assim os meus agradecimentos vão para aqueles que me ajudaram a construir esta tese de dissertação de mestrado. A minha sincera gratidão a Álvaro Jesus, António Amaro, António Ferreira, Carlos Mendes, Cláudia Beiró, Joana Lopes, Manuel João Ribeiro, Manuel Velloso, Paula Almeida, Rui Esteves e Victor Vieira, pelo tempo dispensado e pela partilha.

Um especial agradecimento ao meu orientador científico, José Manuel Mendes que depositou em mim a confiança e em conjunto me fez encontrar as estratégias para concretizar o meu objectivo.

Por fim, àquele grupo especial de família e amigos, pela compreensão da minha ausência e indisponibilidade, um especial obrigado por caminharem a meu lado.

Teresa Fonseca

Resumo

Com a introdução em 2008 de novas alterações legislativas no âmbito do quadro dos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil, conceptualiza-se um novo paradigma de planeamento de emergência, uma nova estratégia de nível nacional.

Com base na opinião de técnicos, operacionais, dirigentes, ex-dirigentes e investigadores envolvidos no processo, traça-se um conjunto de variáveis que visão uma análise reflectiva e reflexiva sobre o processo de implementação da “2º geração” de planos de emergência de protecção civil.

Palavras-Chave: Gestão da catástrofe; Paradigmas; Planeamento de Emergência; Protecção Civil; Portugal.

Abstract

With the introduction in 2008 of new legislative alterations within the framework of criteria and technical standards for the development and operation of emergency plans for civil protection, conceptualizes itself a new paradigm for emergency planning, a new national strategy.

On basis of the opinion of technicians, operational, leaders, ex-leaders and investigators wrapped in the process, there draws a set of variables which vision a pondering and reflexive analysis on the process of implementation of “ 2nd generation ” of plans of emergence of civil protection.

Keywords: Disaster management; Paradigms, Emergency Planning, Civil Protection, Portugal.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - Estado da Arte	4
1. A percepção do risco – a segurança estrutural das populações e o ciclo da catástrofe.....	4
2. O ciclo da catástrofe - a gestão da emergência.....	5
2.1. Fase pré-catástrofe	5
2.2. Fase pós-catástrofe	6
3. A conceptualização do planeamento de emergência - referências e orientações internacionais.....	7
4. O Planeamento de Emergência em Protecção Civil em Portugal.....	8
4.1. Enquadramento legislativo	8
4.2. A evolução do paradigma	10
CAPÍTULO II - METODOLOGIA	12
1. Questões de partida.....	12
2. Pesquisa bibliográfica.....	13
3. Análise crítica da legislação	13
4. Técnica de entrevista	13
5. Análise SWOT.....	15
CAPÍTULO III – <i>O Quadro Legislativo - As Mudanças Do Paradigma de Planeamento de Emergência Em Portugal</i>	17
1. Lei de Bases de Protecção Civil	17
1.1. A lei dos Serviços Municipais de Protecção Civil – o planeamento municipal de emergência.....	19
2. Os Planos de Emergência de Protecção Civil.....	22
2.1. Tipologia dos planos de emergência	24

CAPÍTULO IV – <i>A Implementação Territorial Em Portugal Dos Planos De Emergência De Protecção Civil De 2º Geração</i>	26
1. A aprovação pela CNPC	26
2. Representação geográfica	28
CAPÍTULO V – <i>Concepções Sobre A Evolução Do Paradigma De Planeamento De Emergência Em Portugal</i>	31
1. Caracterização dos entrevistados	31
2. A aplicação da entrevista	37
3. Análise de conteúdos	37
3.1. Protecção civil	37
3.2. Agentes de protecção civil (APC)	49
3.3. Lei de Bases de Protecção Civil	53
3.4. Comissões de Protecção Civil (CPC)	57
3.5. Unidades Locais	60
3.6. Princípios fundamentais da política de protecção civil	62
3.7. Estados de emergência	64
3.8. Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)	67
3.9. Centros de Coordenação Operacional (CCO)	70
3.10. Planeamento de emergência	72
3.11. Elaboração dos planos	79
3.12. Aprovação dos planos	81
3.13. Publicitação dos planos	84
3.14. Articulação dos planos	88
3.15. Revisão	90
3.16. Distribuição	94
3.17. Matriz	95

3.18. Estrutura	97
3.19. Exercícios	102
3.20. Orientações técnicas emitidas pela ANPC	108
CAPÍTULO VI – ANÁLISE SWOT	111
1. Matriz SWOT	111
2. Análise SWOT.....	112
CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
<i>a. Referências internacionais</i>	115
<i>b. Protecção Civil e Planeamento de emergência</i>	116
<i>c. Percepção do risco</i>	119
<i>d. Teses de dissertação</i>	119
<i>e. Legislação</i>	120
<i>f. Metodologia</i>	121
<i>g. Entrevistas não confidenciais</i>	122
ANEXO A – GUIÃO DE ENTREVISTA	I
ANEXO B – ANÁLISE COMPARATIVA LEI DE BASES	IX
ANEXO C – ANÁLISE COMPARATIVA DIRECTIVAS	XL
ANEXO D - CATEGORIZAÇÃO	LV
ANEXO E - SINOPSES	LXI

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da tese	3
Figura 2 – Ciclo da Gestão da Catástrofe	6
Figura 3 – Gestão da Emergência.....	7
Figura 4 – Implementação territorial dos Planos de Emergência de Protecção Civil. Setembro 2010.....	29
Figura 5 – Implementação dos Planos Municipais de Emergência de Protecção Civil. Setembro 2010.....	30

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Definição de protecção civil	38
Ilustração 2 – Evolução da protecção civil.....	41
Ilustração 3 – Funcionamento da protecção civil	42
Ilustração 4 – Organização da protecção civil.....	45
Ilustração 5 – Pontos positivos da protecção civil.....	47
Ilustração 6 – Pontos negativos da protecção civil.....	49
Ilustração 7 – Articulação dos agentes de protecção civil.....	53
Ilustração 8 – Alterações na transição das Lei de Bases	57
Ilustração 9 – Funcionamento das Comissões de Protecção Civil	60
Ilustração 10 – Funcionamento das unidades locais.....	62
Ilustração 11- Objectivo dos princípios fundamentais da protecção civil.....	64
Ilustração 12 – Conceitos de estados de emergência.....	66
Ilustração 13 – Função do SIOPS.....	70
Ilustração 14 – Funções dos Centros de Coordenação Operacional.....	72
Ilustração 15 – Definição de planeamento de emergência	74

Ilustração 16 – Paradigma do planeamento de emergência.....	76
Ilustração 17 – Tipificação dos Planos	78
Ilustração 18 – Tutela de elaboração dos planos	81
Ilustração 19 – Tutela de aprovação dos planos	84
Ilustração 20 – Procedimentos de consulta pública e publicitação em Diário da República.....	87
Ilustração 21 – Articulação entre planos de emergência	90
Ilustração 22 – Cumprimento da aplicação da nova directiva.....	92
Ilustração 23 – Prazos de revisão e actualização	93
Ilustração 24 – Estratégia de distribuição.....	95
Ilustração 25 – Caracterização da matriz.....	96
Ilustração 26 – Caracterização da estrutura dos planos de emergência.....	99
Ilustração 27 – Proposta de índice para planos de emergência	102
Ilustração 28 – Importância dos exercícios	104
Ilustração 29 – Prazo para executar os exercícios	106
Ilustração 30 – Orientações para desenvolver os exercícios	108
Ilustração 31 – Importância das orientações técnicas emitidas pela ANPC.....	110

INTRODUÇÃO

A presente tese de dissertação tem como objecto de estudo o planeamento de emergência de protecção civil em Portugal Continental.

Subjacente à temática desenvolve-se todo um mapa conceptual inerente ao designado ciclo e gestão da catástrofe, tendo em conta que este tipo de planos surge na resposta à gestão de acidentes graves ou catástrofes.

Gestão esta, implícita na actividade de protecção civil. Segundo a Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n.º 27/2006), *a protecção civil é a actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos 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.*

Como resposta estrutural ao objectivo da Protecção Civil, a Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC), lança em 2008 linhas orientadoras para a actualização de Planos de Emergência de Protecção Civil, com matriz de orientação à data de 1994.

Assente sob uma nova estratégia, de resposta às novas dinâmicas da sociedade e exigências da gestão do território, acarreta consigo igualmente desafios às entidades que os têm que elaborar e implementar.

Neste sentido, prevê-se fazer uma análise sob este processo. A análise será sustentada em duas vertentes, as referências internacionais em termos de planeamento de emergência e a opinião dos técnicos e dirigentes que têm a responsabilidade de implementar e avaliar o processo.

Deste modo, a presente tese de dissertação de mestrado assentou sobre os seguintes objectivos:

- Analisar a evolução do planeamento de emergência de protecção civil em Portugal;
- Avaliar segundo a percepção de entrevistados, a nova directiva para a elaboração de planos de emergência de protecção civil;
- Construir uma análise *SWOT* sobre o novo paradigma de planeamento de emergência.

A dissertação está dividida em seis capítulos. No primeiro capítulo surge a contextualização da temática, questões como: a percepção do risco - a segurança estrutural das populações e o ciclo da catástrofe; o ciclo da catástrofe - a gestão da emergência; a conceptualização do planeamento de emergência - referências e orientações internacionais e uma breve análise sobre o planeamento de emergência em protecção civil em Portugal serão abordadas.

No capítulo II enunciam-se as questões metodológicas utilizadas na tese: as questões de partida, as fontes de pesquisa bibliográfica, a análise crítica à legislação, é demonstrado o método utilizado na técnica de entrevista e por fim é enquadrada a metodologia da análise SWOT, utilizada como análise final do objecto de estudo.

O terceiro capítulo contempla o quadro legislativo onde se retrata a Lei de Bases de Protecção Civil e o enquadramento para os planos de emergência de protecção civil.

No quarto capítulo é feita uma análise da implementação dos planos de emergência de protecção civil em Portugal Continental baseando esta análise na publicação em diário da república da aprovação dos planos pela Comissão Nacional de Protecção Civil em seguida representa-se cartograficamente os planos referenciados.

O capítulo V visa a análise do paradigma do planeamento de emergência de protecção civil, tendo recorrido à técnica da entrevista, é feito em primeiro lugar uma breve caracterização do entrevistado em seguida é demonstrada a diferenciação da aplicação da mesma e posteriormente é feita a análise dos conteúdos.

Como análise global aos resultados obtidos de todas as variáveis aplicadas na tese é desenvolvida uma análise SWOT, reportando uma análise interna, uma análise externa e posteriormente aplicando a matriz.

Seguem-se por fim as conclusões da tese onde se abordarão as limitações e constrangimentos e se contemplarão algumas reflexões e propostas.

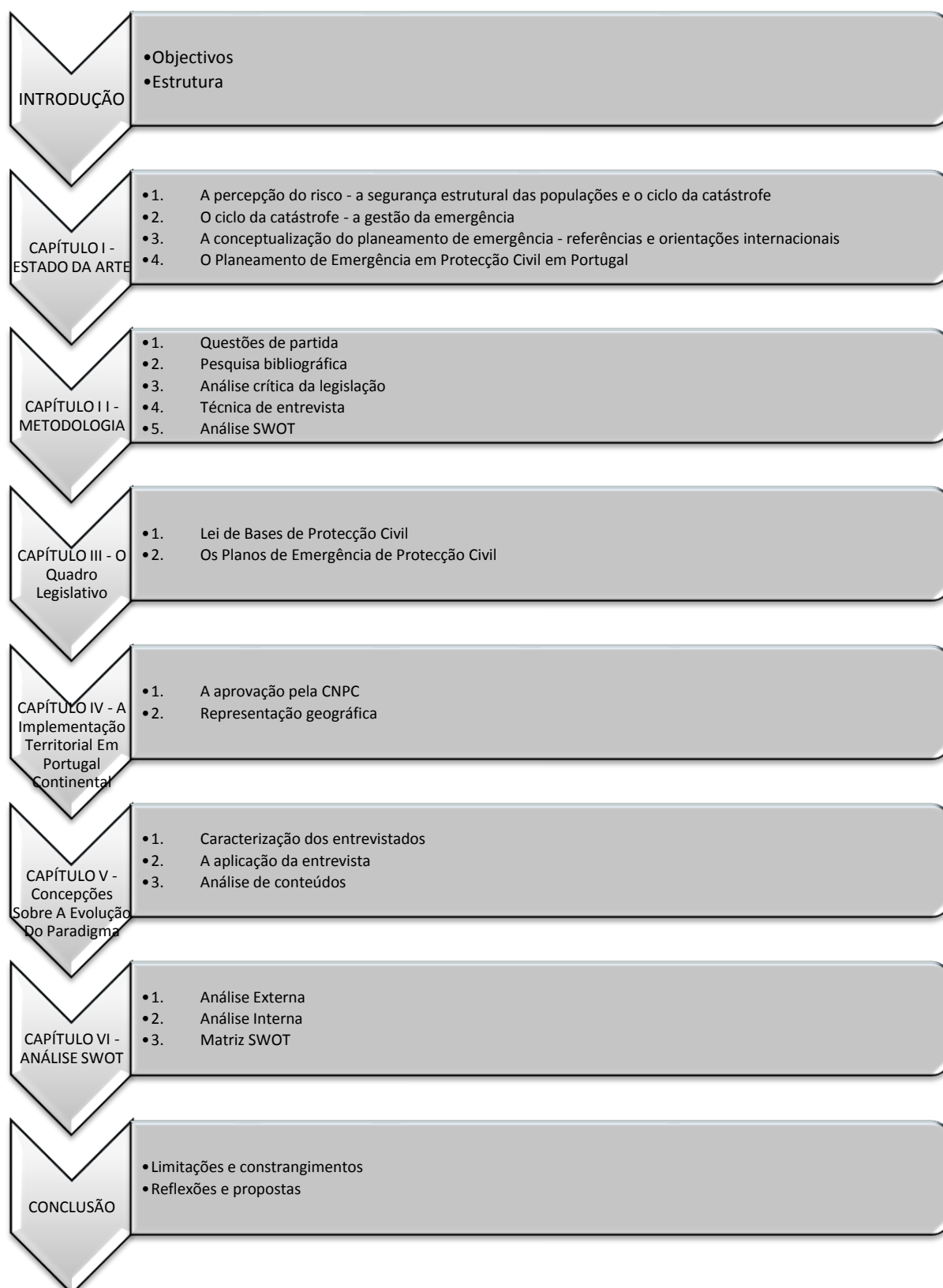


Figura 1 – Estrutura da tese

CAPÍTULO I - Estado da Arte

1. A percepção do risco – a segurança estrutural das populações e o ciclo da catástrofe

A percepção do risco das populações está dependente da relação que estabelece com o sentimento de segurança e com o papel que cada cidadão atribui a si e ao Estado na gestão das vulnerabilidades e riscos.

Segundo Amaro, A. (2008), a segurança tem sido sempre considerada uma competência do Estado. Hoje, o Estado encontra-se num processo de “reforma”, no quadro de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado, que obriga ao repensar e redefinir das estruturas, conceitos e funções do Estado designadamente em matéria de segurança e da relação desta com a cidadania. Nesta perspectiva, a segurança deixou de ser um tema exclusivo dos Estados. O conceito tem muitas caras e dimensões. A segurança humana implica proteger as liberdades vitais, proteger as pessoas expostas às ameaças e a situações difíceis, de tal modo que se possam criar sistemas com dispositivos de sobrevivência, dignidade e meios de vida. Isto é, a segurança humana não está só relacionada com a ordem pública e a garantia do cumprimento das leis, mas abarca outras dimensões do ser humano e da relação deste com o seu contexto social e natural, apelando não só à protecção, como também à prevenção e à habilitação das pessoas para valerem-se a si mesmas em situação de vulnerabilidade.

Nas últimas décadas têm surgido teorizações dos novos riscos e da “*sociedade de risco*”, uma das ideias fundamentais de Ulrich, Beck (1992) autor ao qual é atribuída a paternidade deste conceito, é a de que na “modernidade avançada” a produção social de riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de novos riscos. (Amaro, A. 2008)

Delicado e Gonçalves (2007), reconhecem, deste modo, a importância de uma participação informada dos cidadãos na gestão do risco. Ao paradigma tecnocrático tende, assim, a suceder o paradigma democrático. Aceitando embora a indispensabilidade do recurso à ciência e à técnica para a análise e avaliação do risco, este paradigma é sensível ao modo como a sociedade percebe o risco e age em relação a ele.

Reforçando-se a designada segurança estrutural das populações, concretizável segundo Mendes (2008), através de tecnologias sociais de participação pública e de informação sobre a vulnerabilidade social aos riscos naturais e tecnológicos.

Contudo a gestão do risco aquando assume um patamar de catástrofe, requer o equacionar de um ciclo de acções que vão além das tecnologias sociais e da participação pública, requerem uma participação organizada e multidisciplinar com uma dimensão que envolve vários tipos de agentes com papéis sociais por si só distintos.

Segundo Tierney et all (2001), os desastres são definidos como um ciclo, comumente caracterizados em 4 estádios temporais: mitigação, preparação, resposta e recuperação.

2. O ciclo da catástrofe - a gestão da emergência

Muitos são os autores que retratam o ciclo da catástrofe como estratégia para a gestão das emergências geradas pelos diferentes tipos de riscos, Haddow et all (2008), Tierney et all (2001), Renn (2006), Lindell et all (2005, 2006), NFPA 1600 (2007).

A Gestão da Emergência/Gestão Operacional são processos que se desenvolvem para prevenir, mitigar, preparar, responder e recuperar de um incidente que ameaça a vida, a propriedade, operações, ou o ambiente. Processos estes que devem estar organizados num programa que implemente a missão, visão e objectivos estratégicos e objectivos, bem como o quadro de gestão do plano e sua organização – designando-se de Planeamento de Emergência (NFPA 1600, 2007).

2. 1. Fase pré-catástrofe

A fase de pré-catástrofe contempla fases como a *mitigação*: prevê um conjunto de medidas estruturais com vista à regulamentação de implementação de medidas de diminuam a vulnerabilidade das estruturas e tecido social. Bem como a *prevenção*: que corresponde a um conjunto de actividades implementadas para evitar ou reduzir a probabilidade de um evento ou para reduzir a sua severidade ou consequências de desastre/emergência. A *preparação*: actividades, tarefas, programas e sistemas desenvolvidos e implementados antes de um desastre/emergência, com o intuito de suportar as fases da prevenção, mitigação, resposta, recuperação e reabilitação

decorrentes de desastres/acidentes. (Haddow et all (2008), Tierney et all (2001), Renn (2006), Lindell et all (2005, 2006), NFPA 1600, (2007)).

2.2. Fase pós-catástrofe

Após o acontecimento, fase pós-catástrofe desencadeiam-se um novo conjunto de actividades como a *resposta*: actividades, tarefas, programas e sistemas contínuos, concebidos para gerir os efeitos dum incidente que constitui ameaça para a vida, propriedade, operações ou para o ambiente. A *recuperação*: actividades e programas concebidos para recuperar as condições mínimas consideradas aceitáveis pela sociedade. A *reabilitação*: actividades e programas concebidos para restituir à sociedade as condições existentes à altura do incidente, com inclusão de instrumentos de mitigação para impedir incidentes futuros. E a *mitigação*: actividades adoptadas para reduzir a severidade ou as consequências de uma emergência implementadas antes e depois do sinistro. (Haddow et all (2008), Tierney et all (2001), Renn (2006), Lindell et all (2005, 2006), NFPA 1600, (2007))

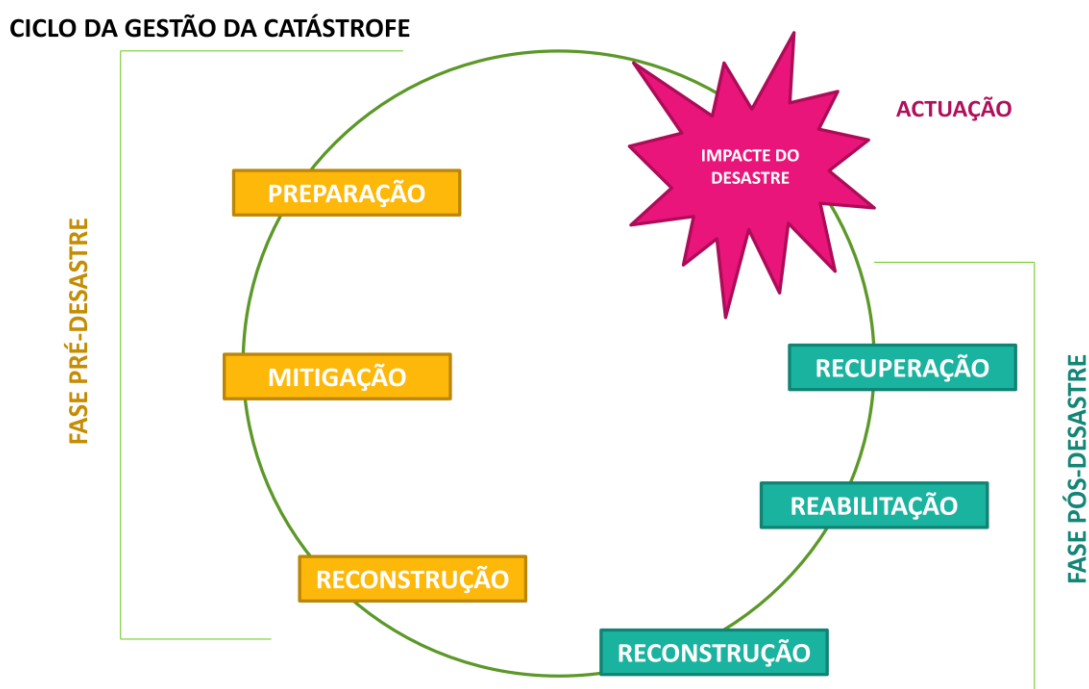


Figura 2 – Ciclo da Gestão da Catástrofe

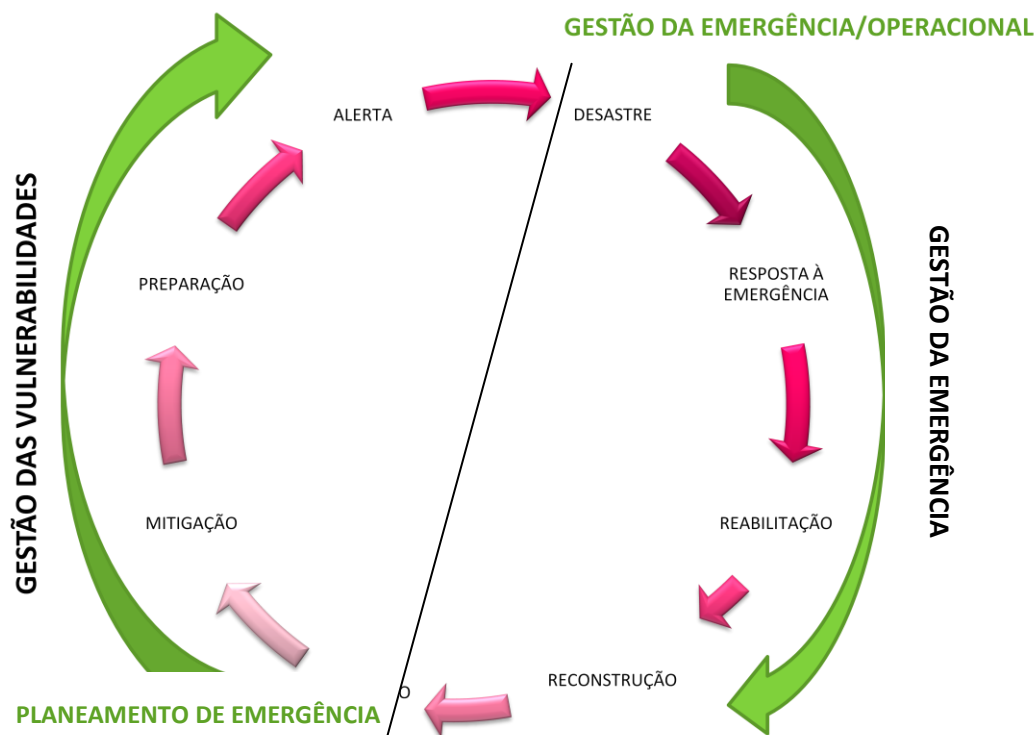


Figura 3 – Gestão da Emergência

3. A conceptualização do planeamento de emergência - referências e orientações internacionais

No âmbito das estratégias e concepções internacionais, há um conjunto de medidas e orientações que seguem uma linha orientadora comum, a concretização de uma medida universal - *disaster risk reduction*.

Para tal as orientações internacionais são: criar medidas promotoras para reduzir o risco de catástrofe; melhorar a informação sobre riscos e o alerta precoce; construir uma cultura de segurança e resiliência; reduzir os riscos em sectores chave; fortalecer a capacidade de resposta das sociedades (*UNISDR (2005), ISRD (2007, 2009)*).

No âmbito do estudo e enquadramento do planeamento de emergência em Portugal, interessa prever o cumprimento de objectivos comuns e estratégias que se reflectem como globais na concepção mas locais na execução.

Enquadrando as orientações de “*Hyogo Framework for Action 2005-2015*”, com os objectivos da presente tese, destaque-se a linha de acção - *reforço e preparação para desastres, no âmbito de uma resposta eficaz a todos os níveis*.

A referida linha de acção vem através das suas actividades-chave, fornecer elementos ao que será a análise SWOT à Directiva em causa, servindo deste modo como instrumento de apoio à avaliação.

Deste modo destaca-se: (a) *fortalecer política, técnica e institucionalmente os níveis regional, nacional e local no que diz respeito à gestão de desastres, através de tecnologia, formação, recursos humanos e materiais;* (b) *Promover e apoiar o diálogo, a troca de informações e a coordenação entre o alerta precoce, a redução do risco de desastres, a resposta aos desastres, promoção de outros agentes e instituições em vários sectores, com o objectivo de promover uma abordagem holística para a redução do risco de desastres;* (c) *fortalecer e, quando necessário desenvolver abordagens coordenadas a nível regional, e criar ou actualizar as políticas regionais, bem como mecanismos operacionais, planos de comunicação e sistemas de preparação para desastres de modo a garantir uma resposta rápida e eficaz em situações que excedam as capacidades de locais/nacionais;* (d) *elaboração ou actualização periódica da preparação para o desastre, através de planos de contingência e instrumentalização de políticas a todos os níveis, direccionados às camadas/áreas/grupos mais vulneráveis. Promover exercícios regulares, incluindo o treino da evacuação, com vista a garantir a rápida e eficaz resposta aos desastres e acesso a medicamentos essenciais alimentos e bens de primeira necessidade prevendo as necessidades locais;* (e) *promover a criação de fundos de emergência, de modo a suportar as necessidades às acções de prevenção, resposta, apoio e recuperação;* (f) *desenvolver mecanismos específicos para envolver a participação activa da sociedade, incluindo as comunidades, no âmbito da adopção de medidas de prevenção e autoprotecção, com vista à redução do risco de desastres, construídas em particular sobre o espírito de voluntariado (ISRD, 2005 – pp. 12-13).*

4. O Planeamento de Emergência em Protecção Civil em Portugal

4.1. Enquadramento legislativo

O planeamento de emergência de protecção civil assenta hoje na Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil nº 25/2008, de 18 de Julho. Instrumento criado no âmbito da definição dos critérios e normas técnicas sobre a elaboração de planos de emergência.

Com o previsto na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 36.º e no n.º 1 do artigo 50.º, ambos da Lei de Bases de Protecção Civil - Lei nº 27/2006, de 3 de Julho, a Comissão Nacional de Protecção Civil emanou, através da referida Resolução, as directivas relativas à definição dos critérios e normas técnicas sobre a elaboração de planos de emergência.

Assim, nos termos e ao abrigo do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 7.º da Portaria n.º 302/2008, de 18 de Abril, a Comissão Nacional de Protecção Civil, em reunião realizada em 16 de Abril de 2008, deliberou:

- 1) Aprovar a directiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil, que constitui anexo à presente resolução, da qual faz parte integrante;
- 2) Revogar a directiva para a elaboração de planos de emergência de protecção civil publicada, através de declaração do Gabinete do Ministro da Administração Interna, no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 291, de 19 de Dezembro de 1994.

Iniciou-se deste modo uma nova etapa para os designados “nova geração de planos de emergência de protecção civil”.

Toda esta estratégia de planeamento de emergência é sustentada por uma reformulação do quadro legislativo de protecção civil, destacando-se: a Lei nº 27/2006, de 3 de Julho – Lei de Bases da Protecção Civil; a Lei nº 65/2007, de 12 de Novembro – Enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, organização dos serviços municipais de protecção civil e competências do comandante operacional municipal; e o Decreto-Lei nº 134/2006, de 25 de Julho – Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS).

Admitindo-se o surgir de um novo quadro de mudança na área do planeamento de emergência há uma sinergia que fomenta esta mudança. É objectivo do novo quadro legislativo uma maior interligação entre os mecanismos de planeamento de emergência de protecção civil e os instrumentos de planeamento e ordenamento do território. Segundo a Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil nº 25/2008, de 18 de Julho, “*essa interligação visa o estabelecimento de sinergias ao nível da identificação de riscos e vulnerabilidades e da harmonização de bases cartográficas, considerando-se que os planos de emergência de protecção civil devem seguir o disposto no decreto regulamentar que fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial.*”

Assim, este objectivo é concretizado através dos processos de revisão dos Planos Directores Municipais (PDM) e dos Planos Municipais de Emergência (PME) a decorrer a nível nacional e criam-se as condições para fomentar mudanças na gestão do planeamento territorial.

4.2. A evolução do paradigma

Segundo a Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil nº 25/2008, de 18 de Julho, os planos de emergência de protecção civil são documentos formais nos quais as autoridades de protecção civil, nos seus diversos níveis, definem as orientações relativamente ao modo de actuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de protecção civil.

Tais planos têm sido, até agora, elaborados de acordo com o disposto na directiva para a elaboração de planos de emergência de protecção civil, aprovada pela Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC) em 1994, importando proceder à actualização deste documento para o adequar ao novo enquadramento legal do Sistema de Protecção Civil, tomando em linha de consideração as boas práticas existentes no domínio da elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil.

Esta nova alteração legislativa, que compõe uma revisão dos anteriores planos de emergência de protecção civil, veio estabelecer uma maior interligação entre os mecanismos de planeamento de emergência de protecção civil e os instrumentos de planeamento e ordenamento do território.

As novas orientação visam ainda, potenciar o estabelecimento de sinergias ao nível da identificação de riscos e vulnerabilidades e da harmonização de bases cartográficas. De facto, no âmbito das bases cartográficas, trouxe ainda uma forte mudança, a regulamentação da cartografia e nos instrumentos a utilizar na gestão territorial e sua implementação nos planos de emergência de protecção civil

Por outro lado, clarificou -se o acesso público aos planos de emergência e garantiu-se a disponibilização das suas componentes não reservadas em plataformas baseadas nas tecnologias de informação e comunicação, promovendo a interacção com o cidadão. Esta nova estratégia poderá permitir um maior grau de participação, responsabilização e

acompanhamento das medidas adoptadas e uma maior proximidade aos diversos agentes de protecção civil.

A obrigatoriedade de os planos de emergência serem disponibilizados em formato digital, devidamente acompanhados de uma base de dados de meios e recursos e de um sistema de informação geográfica, reverte para uma das mudanças fulcrais, potenciar as novas tecnologias, facilitando a rápida e permanente actualização, reforçando o planeamento de emergência em Portugal.

Por último, com a referida directiva, normalizou-se a estrutura e os conteúdos dos planos de emergência, agilizando o seu processo de elaboração, revisão e aprovação e introduzindo mecanismos de verificação periódica da sua eficácia.

CAPÍTULO II - METODOLOGIA

1. Questões de partida

Identificam-se de seguida as questões de partida da presente dissertação de mestrado, bem como as suas hipóteses.

✿ *Quais as principais mudança de paradigmas de planeamento de emergência em Portugal com a publicação da Directiva para a elaboração de Planos de Emergência de Protecção Civil?*

- Paradigma concentrado no saber técnico-científico, resultando na privatização dos planos;
- Paradigma com orientações pouco significativas na componente operacional;
- Paradigma com cariz topdown; direccionado e obrigatório.

✿ *Qual a taxa de implementação da Directiva a nível municipal?*

- Elevada percentagem de municípios sem Planos Municipais de Emergência (PME);
- PME's a serem enviados para a aprovação da Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC) e a não cumprirem com todas as exigências, previstas nas orientações técnicas da ANPC (através de cadernos técnicos lançados no ano de 2009);
- Dificuldades técnicas e carência de recursos humanos levam à não elaboração dos PME;

✿ *Quais as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da Directiva para a elaboração dos Planos Municipais de Emergência de Protecção Civil?*

- A necessidade de criar deontologia em protecção civil;
- A necessidade de implementar orientações comuns na organização da protecção civil e gestão da emergência;
- O prazo de implementação dos PME e o rigor estanque de seguir uma directiva leva a que sejam documentos sem personalidade;
- O rigor técnico-científico é valorizado, descuidando-se o rigor operacional;

2. Pesquisa bibliográfica

Compreendida entre o período de 1992 a 2010, teve como campos de investigação: as referências internacionais sobre gestão do risco e planeamento de emergência; a percepção do risco; planeamento de emergência em Portugal; referências legislativas europeias e nacionais. Os tipos e fontes de informação vão desde: artigos, estudos, relatórios técnicos, legislação a teses de dissertação de mestrado.

3. Análise crítica da legislação

Análise comparativa e crítica da Lei de Bases da protecção Civil n.º113/91 de 29 de Agosto e Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho – Lei de Bases da Protecção Civil e Diário da República, 2.ª série, n.º 291, de 19 de Dezembro de 1994 e Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil n.º 25/2008, de 18 de Julho. Objectivou-se neste ponto identificar linhas de mudança bem como criar estratégias de construção de guião para a elaboração das entrevistas.

4. Técnica de entrevista

Foram realizadas onze entrevistas. A amostra dirigiu-se a um público diversificado, procurando aí obter através de linhas de raciocínio diferenciadas a construção de ideias que conduzissem à compreensão da mudança de paradigma e sua capacidade de implementação. Deste modo foram seleccionados: Técnicos da ANPC/CDOS; Comandantes Distritais; Técnicos que trabalham na área da Protecção Civil; Investigadores na área da Protecção Civil; ex-Dirigentes dos Serviços de Protecção Civil.

Foi construído um guião de entrevista do tipo semi-estruturada, assente nos seguintes princípios: garantir que vários participantes respondessem às mesmas questões; não haver uma ordem rígida nas questões; que o desenrolar da entrevista se adapta-se ao entrevistado; que permitisse um elevado grau de flexibilidade na exploração das questões. Foi construído incidindo em três grupos: caracterização do entrevistado; comparação da lei de bases; comparação das directivas. (*vide* ANEXO A)

O guião não foi contudo aplicado na totalidade a todos os entrevistados, estando limitado às características profissionais de cada entrevistado. Refira-se deste modo que a parte três foi apenas aplicada a técnicos e operacionais que desenvolvem a sua actividade na área do planeamento de emergência de protecção civil. O guião foi sendo melhorado ao longo do processo.

No que diz respeito ao processo de análise de conteúdo das entrevistas a metodologia adoptada segue a orientação de um conjunto de autores. Godoy (1995) e Silva et al (2004) são citados por Bardin, na utilização da análise de conteúdo por três fases fundamentais: a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, em que foi estabelecido um esquema de trabalho preciso, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis. A segunda fase consistiu no cumprimento das decisões tomadas anteriormente, e finalmente na terceira etapa, apoiada nos resultados brutos procurei torná-los significativos e válidos.

Esta metodologia igualmente citada por Silva et al (2004), replica-se segundo Trivinos (1987), como sendo básicas no trabalho com a análise de conteúdo. Deste modo, traduz-se nas seguintes fases:

- a **pré-análise**: implica a organização do material, quer dizer de todos os materiais que serão utilizados para a colecta dos dados, assim como também como outros materiais que podem ajudar a entender melhor o fenómeno e fixar o que o autor define como *corpus* da investigação, que seria a especificação do campo que o pesquisador deve centrar a atenção.
- a **descrição analítica**: nesta etapa o material reunido que constitui o *corpus* da pesquisa é mais bem aprofundado, sendo orientado em princípio pelas hipóteses e pelo referencial teórico, surgindo desta análise quadros de referências, buscando sínteses coincidentes e divergentes de ideias.
- **interpretação referencial**: é a fase de análise propriamente dita. A reflexão, a intuição, com base em materiais empíricos, estabelecem relações com a realidade aprofundando as conexões das ideias, chegando se possível à proposta básica de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais.

Guerra (2006), aborda as fases acima descritas e referenciadas por outros autores apresentando o *processo simplificado de análise de conteúdo para entrevistas aprofundadas*. Para a presente dissertação de mestrado esta será a metodologia utilizada, tendo-se cumprindo as seguintes etapas:

- transcrição;
- leitura das entrevistas;
- construção de sinopses das entrevistas;
- análise descritiva: será utilizada a análise categorial

Segundo Guerra (2006), a análise categorial prevê a identificação de variáveis cuja dinâmica é potencialmente explicativa de um fenómeno que queremos explicar, utilizado quando na mesma entrevista se podem encontrar vários factores explicativos e nenhum dos discursos dos entrevistados conter todos as variáveis. Assim é uma análise que faz a mediação para uma explicação e para a construção ideal típica.

5. Análise SWOT

Os fundamentos da análise SWOT remontam aos anos de 1950, e preocupam-se com a integração das actividades da empresa, Peter Drucker (“The Process of Management” 1954) foi o primeiro autor a levantar esta problemática. Posteriormente o modelo SWOT foi desenvolvido por vários autores como Igor Ansoff (“The Corporate Strategy” 1965) e Kenneth Andrews (“The Concept of Corporate Strategy”, 1971), Henry Mintzberg (1973) entre outros, contudo foi desenvolvido essencialmente pela Escola de Harvard dando a base da formulação estratégica das décadas seguintes.

A análise SWOT desenvolveu-se fundamentalmente, ao longo dos anos segundo três eixos: o eixo temporal, o eixo espacial e o eixo concorrencial. Ao longo dos anos foram introduzidas modificações que representaram, não só tomadas de consciência da relatividade das componentes da análise SWOT mas visaram sobretudo o seu enriquecimento.

Nos anos de 1980s, M. E. Porter executa uma síntese completa do conjunto desta abordagem. Porter (1980) começa por precisar as modalidades de análise de um sector de actividade. Trata-se de compreender com precisão os contornos e os

determinantes do jogo concorrencial no seio de uma indústria (ou sector de actividade), de modo a identificar os factores chave de sucesso e o binário rentabilidade/risco.

Com base no modelo criado por Michael Porter - a Análise SWOT visa a caracterização de uma empresa/sector de actividade, do ponto de vista estratégico, efectuando-se pela caracterização dos factores de competitividade determinantes da estrutura. No conjunto da estratégia global, a análise estratégica cobre a parte referente ao diagnóstico e à avaliação estratégica. A sua avaliação deve atender à plausibilidade e consistência dos componentes, e ponderar a interacção entre a envolvente externa (macroambiente e ambiente competitivo) e interna (vantagens competitivas e sua sustentabilidade). (Lopes, 1990 e Teixeira, 2005)

Deste modo, considerou-se que no culminar da análise final dos resultados obtidos através da análise da legislação e resultados das entrevistas e na filosofia de identificar constrangimentos e potenciar caminhos de sucesso do paradigma de planeamento de emergência, a análise SWOT faria surtir resultados satisfatórios. A aplicação desta metodologia implicou assim uma análise externa, tendo como objectivo a identificação das principais oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*) que se colocam perante as mudanças de paradigma do planeamento de emergência de protecção civil, tendo por objectivo a previsão de eventuais desenvolvimentos futuros que possam ter maior ou menor impacto futuro no novo paradigma. Em seguida fez-se uma análise interna, em que se previu a identificação dos principais pontos fortes (*Strengths*) e pontos fracos (*Weaknesses*) caracterizadores do novo paradigma.

CAPÍTULO III – O Quadro Legislativo - As Mudanças Do Paradigma de Planeamento de Emergência Em Portugal

1. Lei de Bases de Protecção Civil

Seguem as considerações gerais determinadas na análise comparativa das leis de bases de protecção civil, Lei de Bases da protecção Civil n.º113/91 de 29 de Agosto e a Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho – Lei de Bases da Protecção Civil, que revoga a anterior. A presente análise não dispensa a consulta do ANEXO B.

Lei de Bases da protecção Civil n.º113/91 de 29 de Agosto	Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho – Lei de Bases da Protecção Civil	ANÁLISE
Artigo 1º - Protecção civil Artigo 5º - Caracterização	Artigo 1º - Protecção civil	<ul style="list-style-type: none"> - Reforça-se a posição das Regiões Autónomas e as autarquias locais - O termo calamidade é eliminado dos objectivos e princípios de protecção civil, passando a corresponder a um estado de gravidade que ao ser reconhecido requer a adopção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de perigo, actual ou potencial (Alerta, continência e calamidade).²
Artigo 7º - Âmbito espacial	Artigo 2º- Âmbito territorial	- As Regiões Autónomas passam a ter autonomia nas políticas e acções
Artigo 2º - Definições	Artigo 3º - Definições de acidente grave e de catástrofe	- Conceito de calamidade é excluído
Artigo 3º - Objectivos e domínios de actuação	Artigo 4º - Objectivos e domínios de actuação	<ul style="list-style-type: none"> - Surge uma maior abrangência de domínios, os bens de interesse público são considerados como elementos a proteger; - Alínea g) " Previsão e planeamento de acções atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afectadas por riscos." é introduzida
Artigo 5º - Definições e fontes	Artigo 5º - Princípios	- São definidos os princípios fundamentais da política de protecção civil
Artigo 9.º - Deveres gerais e especiais	Artigo 6º - Deveres gerais e especiais	- As medidas de carácter excepcional desaparecem e entram medidas para

² Artigo 4.º - Medidas de carácter excepcional		as situações de Alerta, continência e calamidade. ²
<i>Não previsto</i>	Artigo 8.º - Alerta, contingência e calamidade	- Vem definir os actos, pressupostos e as competências dos estados de Alerta, Contingência e Calamidade.
<i>Não previsto</i>	Artigo 26.º - Utilização do solo	- É dada definida estratégia no que diz respeito à gestão territorial à utilização do solo após declaração de calamidade
SECÇÃO III - Conselho Superior de Protecção Civil - Artigo 13.º - Definições e funções	<i>Não previsto</i>	- O Conselho Superior de Protecção Civil é abolido.
<i>Não previsto</i>	Artigo 38.º - Comissões distritais de protecção civil Artigo 39.º - Composição das comissões distritais Artigo 40.º - Comissões municipais de protecção civil Artigo 41.º - Composição das comissões municipais	- São constituídas comissões descentralizando as competências do nível nacional para o nível distrital e municipal.
	Artigo 42.º - Subcomissões permanentes Artigo 43.º - Unidades locais	- Medidas de proximidade de acompanhamento das acções de protecção civil
Artigo 18.º - Agentes de protecção civil	Artigo 46.º - Agentes de protecção civil	- São designados novos Agentes de Protecção Civil, nomeadamente alíneas a) e f) - É introduzido o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS). ³
	Artigo 48.º - Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro³	Introdução do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS) com o objectivo de definir normas e procedimentos entre APC.
Artigo 20.º - Centros de operacionais de protecção civil	Artigo 49.º - Centros de coordenação operacional	- Alteração da designação; - O nível municipal deixa de ser contemplado. Com excepção da Região Autónoma dos Açores que continua a ter previsto os centros municipais de operações de emergência de protecção civil através do artigo 9º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/99/A, de 15 de Abril, provável facto de ainda não ter sido alvo de actualização regulamentar como já sucedeu com a Região Autónoma da Madeira

Artigo 21.º - Planos de emergência	Artigo 50.º - Planos de prevenção e de emergência	- Alíneas a) e b) (nova LB) vêm garantir a tipificação de riscos e as medidas de prevenção a adoptar - Não surge qualquer definição de plano de prevenção

1.1. A lei dos Serviços Municipais de Protecção Civil – o planeamento municipal de emergência

A Lei de Bases da Protecção Civil definida na Lei n.º113/91 de 29 de Agosto, definia no seu artigo 3º e 17º as funções e atribuições dos serviços de protecção civil, o planeamento de soluções de emergência vigora de igual modo para toda a estrutura. Em 2007 surge com a Lei nº 65/2007, de 12 de Novembro, o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, organização dos serviços municipais de protecção civil e competências do comandante operacional municipal. Este diploma vem ainda definir um conjunto de orientações no âmbito do planeamento de emergência, analisando-se em seguida a sua interacção com o paradigma de planeamento de emergência em Portugal.

N.º Artigo	Descrição	Análise crítica
Artigo 3.º Comissão municipal de protecção civil	<i>3 — São competências das comissões municipais de protecção civil as atribuídas por lei às comissões distritais de protecção civil que se revelem adequadas à realidade e dimensão do município, designadamente as seguintes: a) Accionar a elaboração do plano municipal de emergência, remetê-lo para aprovação pela Comissão Nacional de Protecção Civil e acompanhar a sua execução; c) Determinar o accionamento dos planos, quando tal se justifique;</i>	No que diz respeito ao planeamento de emergência a comissão municipal tem um papel de mediador “ <i>acciona a elaboração do plano</i> ”
Artigo 5.º - Câmara municipal	<i>1 — Compete à câmara municipal, através dos SMPC, a elaboração do plano municipal de emergência para posterior aprovação pela Comissão Nacional de Protecção Civil.</i>	A competência da elaboração é delegada no SMPC.
Artigo 10.º Competências dos serviços	<i>2 — No âmbito dos seus poderes de planeamento e operações, dispõe o SMPC das seguintes competências:</i>	No que diz respeito às competências do SMPC a sua atribuição de elaborar o plano

municipais de protecção civil	a) Acompanhar a elaboração e actualizar o plano municipal de emergência e os planos especiais, quando estes existam;	municipal de emergência (PME) é convertida na competência de “acompanhar a elaboração e actualizar”.
Artigo 16.º Operações de protecção civil	<i>Em situação de acidente grave ou catástrofe, e no caso de perigo de ocorrência destes fenómenos, são desencadeadas operações municipais de protecção civil, de harmonia com o plano municipal de emergência, previamente elaborado, com vista a possibilitar a unidade de direcção das acções a desenvolver, a coordenação técnica e operacional dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar.</i>	O SMPC é referenciado naquilo que são as operações de protecção civil como uma entidade que através do PME possibilita “a unidade de direcção das acções a desenvolver, a coordenação técnica e operacional dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar”. Questiona-se aqui pela sua unidade de coordenação institucional – os centros de coordenação operacional não previstos à escala municipal, que garantiriam o cumprimento do artigo 16.º.
Artigo 18.º Plano municipal de emergência	<p><i>1 — O plano municipal de emergência é elaborado com as directivas emanadas da Comissão Nacional de Protecção Civil, nomeadamente:</i></p> <p>a) <i>A tipificação dos riscos;</i></p> <p>b) <i>As medidas de prevenção a adoptar;</i></p> <p>c) <i>A identificação dos meios e recursos mobilizáveis, em situação de acidente grave ou catástrofe;</i></p> <p>d) <i>A definição das responsabilidades que incumbem aos organismos, serviços e estruturas, públicas ou privadas, com competências no domínio da protecção civil municipal;</i></p> <p>e) <i>Os critérios de mobilização e mecanismos de coordenação dos meios e recursos, públicos ou privados utilizáveis;</i></p> <p>f) <i>A estrutura operacional que há -de garantir a unidade de direcção e o controlo permanente da situação.</i></p> <p><i>2 — Os planos de emergência estão sujeitos a uma actualização periódica e devem ser objecto de exercícios frequentes com vista a testar a sua operacionalidade.</i></p> <p><i>3 — Os agentes de protecção civil colaboram na elaboração e na execução dos planos de</i></p>	<p>- No que diz respeito ao planeamento de emergência este é o único diploma legal que fala em planos prévios de intervenção elaborados para cada tipo de risco existente no município (ponto 4).</p> <p>- Planos como o plano municipal de defesa da floresta contra incêndios e planos de emergência dos estabelecimentos de ensino, são considerados planos especiais. Questiona-se sobre a validade de o plano de defesa da floresta contra incêndios ser um plano de emergência, ainda que especial e que os planos para os estabelecimentos de ensino não sejam planos externos e tenham a mesma carga burocrática, técnica e operacional que um plano de emergência especial. Lacuna na identificação de outros estabelecimentos ou</p>

	<p><i>emergência.</i></p> <p><i>4 — O plano municipal de emergência inclui obrigatoriamente uma carta de risco e um plano prévio de intervenção de cada tipo de risco existente no município, decorrendo a escala da carta de risco e o detalhe do plano prévio de intervenção da natureza do fenómeno e devendo ser adequados às suas frequência e magnitude, bem como à gravidade e extensão dos seus efeitos previsíveis.</i></p> <p><i>5 — Para além de um plano municipal de emergência geral, podem ser elaborados planos especiais, sobre riscos especiais, destinados a servir finalidades específicas, tais como o plano municipal de defesa da floresta contra incêndios e planos de emergência dos estabelecimentos de ensino.</i></p> <p><i>6 — No caso das áreas de risco homogéneas prolongadas pelo território de mais de um município contíguos, podem ser elaborados planos especiais supra-municipais.</i></p> <p><i>7 — Nos municípios em que tal se justifique, podem ser elaborados planos especiais sobre riscos específicos, designadamente relativos a inundações, incêndios de diferente natureza, acidentes biológicos ou químicos, movimentações em massa ou a sismos.</i></p>	<p>infra-estruturas que mereçam por parte da autoridade de protecção civil local o planeamento e organização da resposta (ex. indústrias SEVESO, parques industriais, unidades hospitalares, vias rodo ou ferro viárias, etc.).</p> <p>- A referenciação do ponto 7 é desenquadrada, o ponto 5 e o 7 estão em desarmonia um com o outro.</p>
<p>Artigo 19.º</p> <p>Actualização dos planos municipais de emergência</p>	<p><i>Os planos municipais de emergência em vigor devem ser actualizados em conformidade com a nova legislação de protecção civil, bem como com a presente lei, no prazo de 180 dias contados a partir da aprovação das orientações técnicas pela Comissão Nacional de Protecção Civil.</i></p>	<p>É neste diploma legal que se define o prazo dos 180 dias, após a emissão das orientações técnicas para a elaboração dos PME, para dar cumprimento à actualização dos designados planos de emergência de protecção civil de 2ª geração.</p>

2. Os Planos de Emergência de Protecção Civil

Seguem as considerações gerais determinadas na análise comparativa dos documentos legais que visam as orientações para a elaboração dos planos de emergência, o Diário da República, 2.ª série, n.º 291, de 19 de Dezembro de 1994 posteriormente revogado pela Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil n.º 25/2008, de 18 de Julho. A presente análise não dispensa a consulta do ANEXO C, onde estão incluídas as questões investigativas que servirão de base ao processo de investigação.

DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ª SÉRIE, N.º 291, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1994	RESOLUÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL N.º 25/2008, DE 18 DE JULHO	ANÁLISE
<i>(ANEXO)</i>	<i>PONTO II</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento mais técnico na legislação anterior. - Desaparece a referência para que casos os planos de emergência de protecção civil são elaborados.
<i>(ponto 3 e 4 Capítulo II)</i>	<i>(Artigo 2º)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro conceptual sem alterações significativas. - Conceito de plano especial é alargado, dando enquadramento a ocorrências que embora tenham baixa probabilidade de ocorrer têm consequências inaceitáveis
<i>(ponto 3 e 4 Capítulo II)</i> <i>(Capítulo IV)</i>	<i>(Artigo 4º)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração na direcção dos planos supradistritais. - Alteração da entidade que elabora os planos distritais. - Alteração do serviço que elabora. A tutela deixa de estar nos serviços municipais de protecção civil e passam a estar na tutela da câmara municipal. - Não são considerados quaisquer casos de excepção nem são tipificadas escalas administrativas nem são designados os riscos considerados de cariz especial.
<i>(ponto 3 e 4 Capítulo II)</i>	<i>(Artigo 4º)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Alterações das entidades que dão pareceres prévios.

		<ul style="list-style-type: none"> - Alteração do estatuto do parecer. - Alteração da entidade de aprova e dá parecer prévio.
-	<i>(Artigo 4º)</i>	- As regras de publicitação através da consulta pública vieram reforçar a eficácia do documento, envolvendo a participação activa da população.
<i>(ponto 5 Capítulo II)</i>	<i>(Artigo 5º)</i>	- Ausência da articulação com os planos supradistritais.
-	<i>(Artigo 6º)</i>	- Definição de regras de revisão. Elemento que confere ao planeamento de emergência a garantia de ser aplicado, actualizado e testado.
-	<i>(Artigo 7º)</i>	- São garantidas as condições mínimas para a divulgação dos planos, fomentado através das novas tecnologias. O acesso do documento ao maior número de pessoas passa a ser um critério a ser cumprido
<i>(Capítulo III)</i>	<i>(Artigo 8º)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - É reforçada a utilização de sistemas de informação geográfica - É atribuída importância à definição de metodologias de avaliação de riscos
ANEXO A (articulado do PNE)	ANEXO Índice do plano	
SECÇÃO I	Parte I — Enquadramento geral do plano	<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento do processo de planeamento de emergência e articulação com instrumentos de ordenamento do território; - Definição de critérios para a activação do plano
SECÇÃO II	Parte III — Áreas de intervenção:	<ul style="list-style-type: none"> - Alterações no que diz respeito à componente da organização da gestão da emergência; - Deixam de existir grupos passam a existir sectores; - Na cadeia de organização da emergência surge um modelo com uma dinâmica menos ramificada;

SECÇÃO III	Parte IV — Informação complementar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço na diversidade de informação complementar; - Enquadramento dos sistemas de monitorização, alerta e aviso; - Maiores exigências no que diz respeito à caracterização física e socioeconómica; - Definição de critérios no âmbito da avaliação de riscos e vulnerabilidades; - Indefinição de estratégia para a inventariação de meios e recursos
-	<i>(Artigo 9º)</i>	- Critério que formaliza a obrigatoriedade de testar os planos e a sua operacionalidade bem como a sua frequência.

2.1. Tipologia dos planos de emergência

No que toca a planos de emergência de protecção civil são enumerados em legislação os seguintes tipos:



Note-se que os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios não são considerados planos de emergência de protecção civil, contudo acabam por ser enumerados na Lei n.º 65/2007 podendo resultar daí alguma incorrecção na interpretação da tipologia de planos.

Além desta situação refira-se ainda o conjunto de planos de emergência que não são de protecção civil mas que tocam a esfera das actividades de protecção civil, enumerando:

- Planos de Segurança: previstos no novo regime jurídico de segurança contra incêndios em edifícios (Decreto-Lei n.º 220/2008. D.R. n.º 220, Série I de 2008-11-12 - Estabelece o Regime Jurídico da Segurança Contra Incêndio em Edifícios (RJ-SCIE) e Portaria n.º 1532/2008. D.R. n.º 250, Série I de 2008-12-29 - Aprova o Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios (RT-SCIE)). E aqui falamos de planos de prevenção, planos de emergência, planos de evacuação
- Planos de Contingência: que podem apresentar orientações estratégicas que permitem preparar a resposta de instituições perante um problema que condicione a sua organização e resposta. Neste caso os exemplos de aplicação são vários, refira-se o exemplo na área da saúde para pandemias de gripe (orientados Organização Mundial da Saúde e da Comissão Europeia, bem como do Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças (ECDC)).

Em mote de reflexão geral a tipologia de planos que visam o planeamento da preparação, resposta e mitigação de riscos encontra-se em Portugal, disperso sob a tutela de vários organismos, sob diversificada legislação ou simplesmente orientações comunitárias, mundiais ou organizacionais.

CAPÍTULO IV – A Implementação Territorial Em Portugal Dos Planos De Emergência De Protecção Civil De 2º Geração

1. A aprovação pela CNPC

Em conformidade com o ponto 6 do artigo 50º da Lei nº 27/2006, de 3 de Julho, os planos de emergência de âmbito distrital e municipal, são aprovados pela Comissão Nacional de Protecção Civil, deste modo identificam-se os diplomas legais que conduziram à aprovação de planos gerais e especiais de 2006 a Junho de 2010.

Até Junho de 2010 foram aprovados 23 planos de emergência de acordo com a Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil nº 25/2008, de 18 de Julho - Critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil, e com publicação em Diário da República (D.R.). Dos quais 12 foram planos municipais de emergência de protecção civil – gerais, 3 são Planos Especiais de Emergência de Protecção Civil (de carácter distrital ou supra distrital) e os restantes 8 são Planos de Emergência Externos de empresas SEVESO.

Além dos planos enumerados que configuraram uma aprovação em diário da republica, refere o boletim PROCIV N.º 32 (Novembro/2010) que a CNPC reuniu a 20 de Outubro tendo aprovado mais 16 Planos de Emergência de Protecção Civil, 14 dos quais Planos Municipais de Emergência e 2 deles Planos de Emergência Externos Esta reunião até ao dia 17 de Novembro não configurou a sua aprovação em D.R.).

Em súmula, podemos dizer que até Novembro de 2010 foram aprovados 39 planos, sendo 26 planos gerais municipais, 3 planos especiais e os restantes 10 são planos externos.

TIPO	NÚMERO	DATA DE PUBLICAÇÃO	ENTIDADE EMITENTE	RESUMO
RESOLUÇÃO	22/2010	15.06.2010	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova os Planos de Emergência Externos de Ílhavo e do Complexo Industrial do Barreiro e os Planos de Emergência Externos dos estabelecimentos Bayer Cropscience, Chemetall, S. A., e Digal, S. A. - Sintra
RESOLUÇÃO	20/2010	15.06.2010	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova o Plano Especial de Emergência de Protecção Civil para o Túnel da Gardunha e Alpedrinha.
RESOLUÇÃO	21/2010	15.06.2010	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova os Planos Municipais de Emergência de Protecção Civil de Mafra, Sintra e Vale de Cambra.
RESOLUÇÃO	4/2010	24.02.2010	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova os Planos Municipais de Emergência de Protecção Civil de Elvas, Odivelas, Seixal e Santo Tirso
RESOLUÇÃO	2/2010	24.02.2010	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova os Planos Municipais de Emergência de Protecção Civil de Alandroal, Barrancos e Coimbra.
RESOLUÇÃO	3/2010	24.02.2010	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova os planos de emergência externos das empresas COLEP CCL - Vale de Cambra e Respol Resinas, S. A. - Leiria.
RESOLUÇÃO	22/2009	23.10.2009	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova o Plano Especial de Emergência para o Risco Sísmico da Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes (PEERSAML) e publica-o em anexo.
RESOLUÇÃO	19/2009	19.10.2009	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova o Plano Especial de Emergência de Protecção Civil para Incêndios Florestais do Distrito de Castelo Branco.
RESOLUÇÃO	20/2009	19.10.2009	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova o Plano Municipal de Emergência de Protecção Civil de Alenquer.
RESOLUÇÃO	21/2009	19.10.2009	COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Aprova o Plano Municipal de Emergência de Protecção Civil de Castro Verde, com a recomendação que o mesmo seja revisto no período máximo de um ano.

Fonte: <http://www.dre.pt/> (retirado a 17.11.2010)

2. Representação geográfica

Após dois anos de terem sido emitidas novas orientações para a definição dos critérios e normas técnicas sobre a elaboração de planos de emergência, em Novembro de 2010 dos 278 municípios no Continente apenas 26, cerca de 9,4%, possuem Plano Municipal de Emergência de Protecção Civil actualizado segundo a Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil nº 25/2008, de 18 de Julho (Figuras 4 e 5).

Analisando a sua distribuição a nível distrital: Aveiro (2); Beja (2); Coimbra (1); Faro (2); Guarda (1); Évora (1); Leiria (3); Lisboa (5); Portalegre (3); Porto (2); Setúbal (1); Vila Real (1); Viseu (2) (Figuras 4 e 5).

No que diz respeito a Planos Especiais de Emergência, encontra-se aprovado até à data, um plano de cariz distrital - Plano Especial de Emergência de Protecção Civil para Incêndios Florestais do Distrito de Castelo Branco e um supradistrital - Plano Especial de Emergência para o Risco Sísmico da Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes (PEERSAML) (Figura 4).

Relativamente aos planos de emergência externos 6 municípios possuem estes planos, todos eles referentes a complexos ou estabelecimentos industriais. Esta tipologia não surge na tipificação de planos de protecção civil contudo são planos de protecção civil (Figura 4).

IMPLEMENTAÇÃO GEOGRÁFICA PLANOS DE EMERGÊNCIA DE PROTECÇÃO CIVIL NOVEMBRO 2010

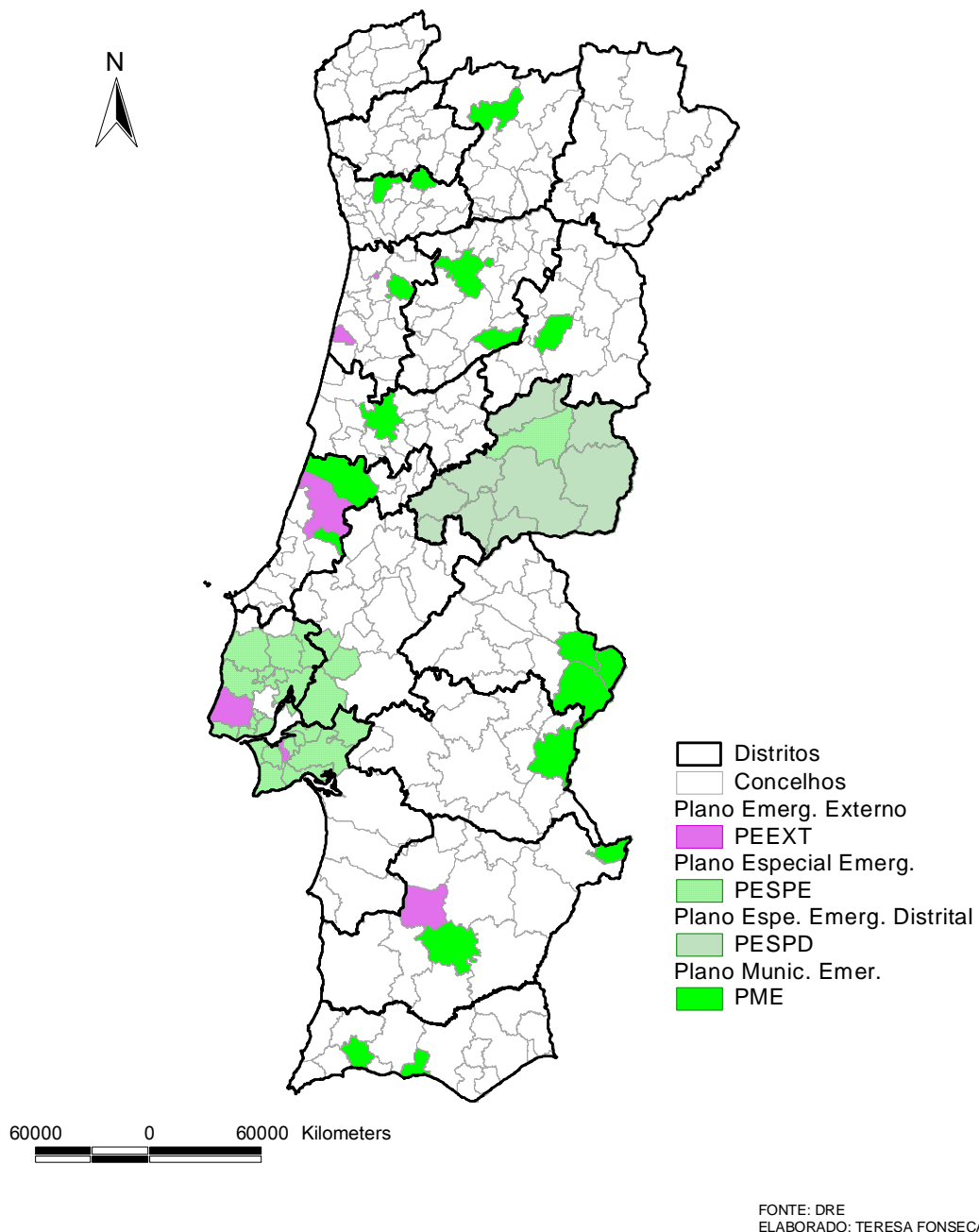


Figura 4 – Implementação territorial dos Planos de Emergência de Protecção Civil. Setembro 2010

IMPLEMENTAÇÃO TERRITORIAL PLANOS MUNICIPAIS DE EMERGÊNCIA NOVEMBRO 2010

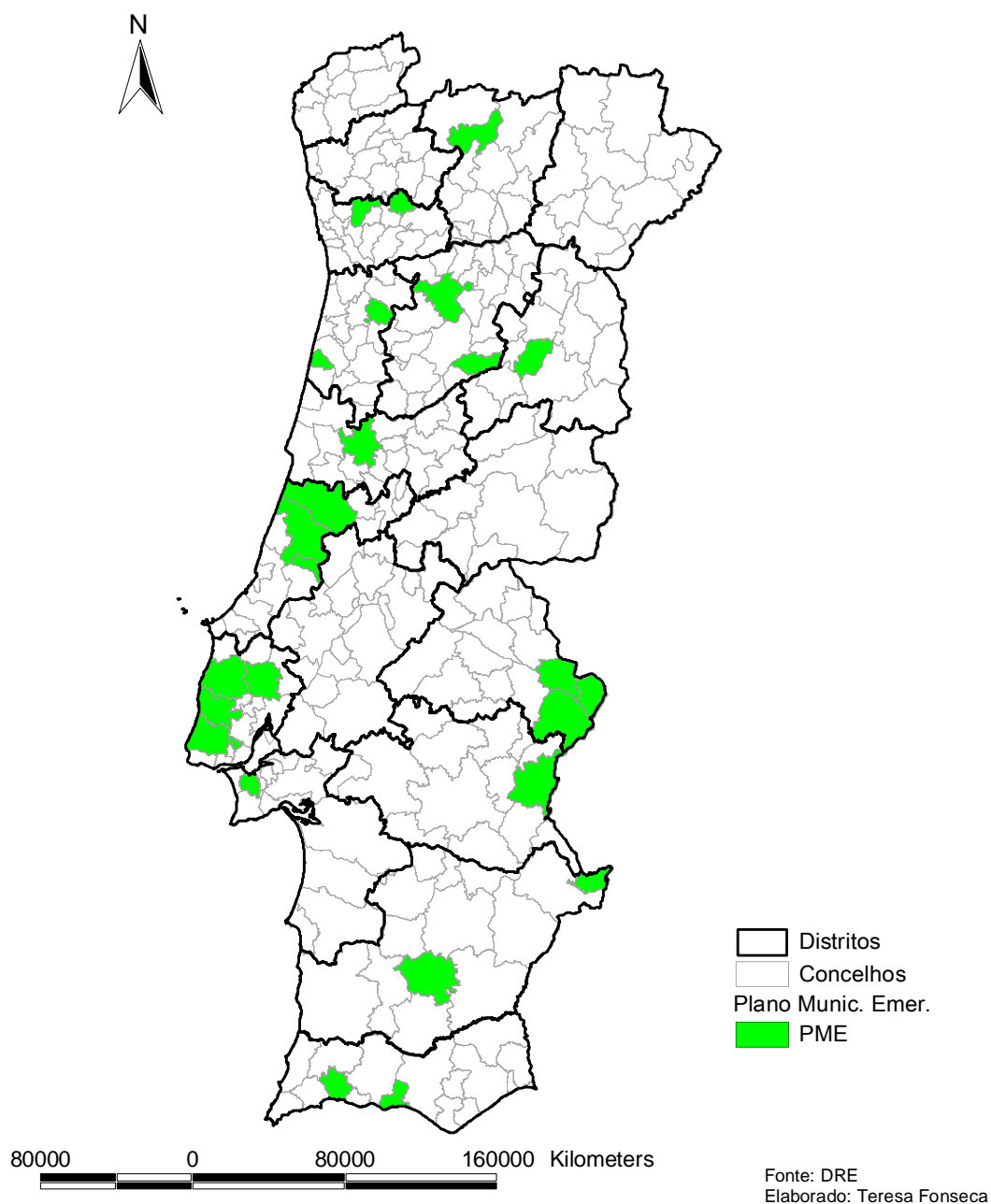


Figura 5 – Implementação dos Planos Municipais de Emergência de Protecção Civil. Setembro 2010

CAPÍTULO V – Concepções Sobre A Evolução Do Paradigma De Planeamento De Emergência Em Portugal

1. Caracterização dos entrevistados

Entrevista	Sigla	Data	Local	Duração	Idade	Sexo	Naturalidade	Nível de Instrução/ Habilitações	Percurso Profissional	Profissão Actual/Local onde desenvolve actividade	Anos de experiência na área da Protecção Civil	Processo de planeamento em que tem estado envolvido
1	RE	23/04/2010	CDOS Castelo Branco	02h07m	48	M	Idanha-a-Nova	Licenciado em Protecção Civil	Desenvolveu parte da sua actividade na área dos bombeiros e protecção civil, especialmente na área do socorro. Exerceu funções na área do poder local durante 16 anos. Exerce funções inicialmente de coordenador de protecção civil e posteriormente de comandante distrital.	Técnico de protecção civil, na Autoridade Nacional de Protecção Civil ao nível do distrito.	12 Anos	Plano distrital de emergência, plano especial de emergência para incêndios florestais, plano especial de emergência para acidentes ferroviários, plano especial de emergência para acidentes rodoviários, plano especial de emergência para os túneis da Gardunha e Alpedrinha, plano

												especial de emergência para o risco de neves e nevões da serra da estrela, os planos prévios de intervenção para, no caso concreto, da A23 e IC8, o plano prévio de intervenção para a linha da beira baixa, plano de emergência tipo para Lares de 3ª Idade.
2	AM	19/05/2010	Escola Superior de Saúde de Alcoitão	01h04m	56	M	Louriga	Grau de Doutor (2010) – “O Socorro em Portugal - Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Protecção Civil.” Universidade do Porto	Dedicou-se a áreas sociais, como a infância, da juventude, da formação profissional, associações humanitárias de bombeiros, onde exerceu funções de coordenador, presidente e director e fundou algumas instituições e associações. Integrou o Conselho Científico da Escola Nacional de Bombeiros.	Director da Escola Superior de Saúde	43 Anos (área dos bombeiros)	-
3	PA	20/05/2010	CDOS de Setúbal	01h18m	46	F	Beato, Lisboa	Licenciatura	Iniciou a sua actividade no SMPC de Lisboa, passou pelo Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e Autoridade Nacional de	Técnica Superior no CDOS de Setúbal	22 anos	Planos prévios de intervenção, planos municipais de

									Protecção Civil			emergência, planeamento ao nível local, da preparação da população ao nível local, plano distrital, estudo tático operacional. Acompanha planos de emergência internos de diversas empresas. Acompanhou planos para eventos com elevadas concentrações de público.
4	JL	24/05/2010	SMPC Coimbra	01h18m	30	F	Lousã	Mestrado em dinâmicas sociais e riscos naturais pela universidade de Coimbra e tenho Licenciatura em Engenharia Geológica	Iniciou a sua actividade na Direcção de Estradas de Portugal, e posteriormente foi a Câmara Municipal de Coimbra onde para o SMPC	Técnica Superior no SMPC de Coimbra	6 anos	Plano municipal de emergência, planos especiais de emergência planos prévios de intervenção para determinados estabelecimentos, directivas operacionais.
5	CB	31/05/2010	SMPC Odivelas	01h31m	36	F	São Jorge de Arroios, Lisboa	Licenciada em geologia aplicada ao ambiente	Iniciou a sua actividade na área empresarial, área da hidráulica e aviação. Posteriormente desenvolve a sua actividade na área do SIG, em segue-se uma experiência na área de vereação e posteriormente exerce funções de coordenadora do SMPC,	Coordenadora do SMPC de Odivelas	5 anos	Plano municipal de emergência

									tudo na Câmara Municipal de Odivelas.			
6	MV	31/05/2010	Sede da ANAFS	02h30m	66	M	Lapa, Lisboa	3º Ciclo do Liceu (Ensino Antigo). Especialização de técnico de saúde, na área do diagnóstico na área a imagiologia	Faz o seu percurso nas Forças Armadas, termina como Capitão do quadro de complemento. Assume funções de direcção na Cruz Vermelha, Serviço Nacional de Bombeiros	Presidente da Direcção e sou coordenador-chefe porque a ANFS	54 anos	-
7	VV	01/06/2010	SMPC Lisboa	01h50m	43	M	Lisboa	Grau de Mestre com Licenciatura em Engenharia do Ambiente	Iniciou a sua actividade com o desenvolvimento de estudos de impacte ambiental. Posteriormente integrou SMPC de Lisboa, em seguida o departamento de resíduos sólidos e higiene urbana e depois regressa ao SMPC tudo na Câmara Municipal de Lisboa	Director do Departamento de Protecção Civil da Câmara Municipal de Lisboa	17 anos	Plano municipal de emergência, 1ª versão, plano especial para o risco sísmico, plano do EURO 2004, plano de especial de emergência para o GOC, planos de contingência de vaga de frio, onda de calor.
8	MR	11/06/2010	SMPC Cascais	01h47m	52	M	Lisboa	Licenciatura em Sociologia	Inicia a sua actividade como consultor num gabinete de arquitectura em projectos de ordenamento urbanístico de bairros clandestinos. Posteriormente integra a câmara municipal de Lisboa onde desenvolve a sua actividade na reabilitação urbana dos bairros históricos. Em seguida integra o SMPC de Lisboa como coordenador	Director de Departamento do Serviço Municipal de Protecção Civil de Cascais	18 anos	Plano de emergência, em Lisboa, plano do EXPO 98, do BUG 2000, o plano de risco sísmico que foi o primeiro plano de risco sísmico em Portugal, conjunto de planos acontecimento AGIM na estrada, EURO

									do PME, e posterior como chefe de divisão do SMPC. Ao longo do seu percurso assume funções de vice-presidente e presidente do serviço nacional de bombeiros e protecção civil. Mais tarde regressa à Câmara Municipal de Lisboa e em posteriormente integra a Câmara Municipal de Cascais a dirigir a protecção civil de Cascais. É ainda docente no Politécnico de Leira e ISLA de Lisboa e já exerceu o politécnico de Beja.			2004, estive um pouco na origem do plano especial de emergência para o risco sísmico na área metropolitana de Lisboa, estudos do risco sísmico de tsunami para o Algarve, o plano de defesa da floresta e o plano operacional municipal.
9	AF	29/06/2010	SMPC Mafra	02h12m	27	M	Fermentelos, Aveiro.	Licenciatura em Geografia, Pós-graduação em Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos	Trabalhou sempre na área de protecção civil. Na protecção civil de Coimbra e como bolseiro de investigação na Universidade de Coimbra, também para a área de riscos naturais e tecnológicos e protecção civil, no projecto de sistema de gestão de riscos e elaboração de planos de emergência para câmaras municipais. Exerce funções de consultor na câmara municipal de Mafra.	Consultor para a protecção civil	3 anos	Planos municipais gerais, plano especial de risco de cheia e inundação, plano especial de risco sísmico, apoio na questão ligada às florestas, plano municipal de defesa da floresta e POM e planeamento ligado a escolas e lares, no apoio a planos de segurança e de evacuação.
10	CM	30/06/2010	Autoridade Nacional de	01h33m	35	M	Lisboa	Licenciado em Engenharia do Ambiente.	Iniciou a sua actividade no sector privado na área do saneamento de águas residuais e no aparecimento	Chefe do grupo de planeamento de emergência na	10 anos	-

			Protecção Civil						de águas. Posteriormente integra o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, Actual Autoridade Nacional de Protecção Civil Estive ligado inicialmente á área dos riscos naturais, depois teve uma passagem pela área das relações internacionais e desde 2006, tem o cargo de chefe do grupo de planeamento de emergência na autoridade.	Autoridade Nacional de Protecção Civil.		
11	AJ	01/09/2010	SMPC Seixal	02h11m	56	M	Cinfães	Licenciado em Direito	Após o cumprimento do serviço militar ingressou na Polícia de Segurança Pública, fez carreira desde a base até à categoria de Oficial, depois ingressou no serviço municipal de protecção civil do Concelho do Seixal.	Coordenador do SMPC do Seixal	6 anos	Participou na elaboração do plano municipal de emergência de protecção civil 95 e o de 2010, plano de defesa da floresta contra incêndios, planos prévios de intervenção para determinados eventos

(- : a pergunta não foi aplicada)

2. A aplicação da entrevista

Apresenta-se de seguida a aplicação da entrevista. A sua aplicação foi diferenciada, podendo ter sido aplicada na totalidade (AT) ou aplicada parcialmente (AP).

Grupo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
B – Caracterização do Entrevistado	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
C – Comparação da Lei de Bases	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
D – Comparação das Directivas	AT	AP	AT	AT	AT	AP	AT	AT	AT	AT	AT

3. Análise de conteúdos

Demonstra-se em seguida as conclusões retiradas das entrevistas. A presente análise baseia-se na categorização dos conteúdos, modelada no Anexo D que serviu de base para a elaboração das sinopses presentes no Anexo E. A análise que se segue não dispensa a consulta dos referidos anexos.

3.1. Protecção civil

a. Definição de protecção civil

No momento em que se questionava sobre a percepção dos entrevistados do conceito de protecção civil há uma distinção feita, a definição institucional e a definição pessoal (Ilustração 1). (vide Anexo E)

- A maioria acabou por dar a sua visão pessoal, definições como: “*protecção civil é as pessoas*”; “*protecção civil somos todos nós*”; “*protecção civil para mim deve ser muito planeamento e muita prevenção*”; “*a protecção civil (...) é um estado de espírito*”; “*protecção civil dá a mesa, dá o espaço do diálogo e promove a articulação entre todas as entidades*”; “*área onde a segurança do cidadão é uma área de actividade, a protecção civil tem sobretudo um papel de coordenação para garantir uma maior protecção*”; “*protecção civil é entendida*

pelos cidadãos comuns como aquela estrutura que tem que dar resposta a todas as situações”; demonstram a complexidade da percepção que os vários entrevistados têm sobre o conceito, destacando ainda a sua versão de enfoque na legislação – a definição institucional (*vide* Anexo E).



Ilustração 1 – Definição de protecção civil

b. Evolução da protecção civil

Quando foi questionado aos entrevistados que reflectissem, ainda que de uma forma genérica, sobre os aspectos evolutivos da protecção civil ao longo das décadas, as suas respostas seguiram uma linha de raciocínio permitindo aferir factores como: reforma legislativa, filosofia, imagem, adequação, matriz (Ilustração 2).

● No que diz respeito ao conceito reforma legislativa, os entrevistados destacaram (*vide* Anexo E):

- Um Estado negligente: *“(…)Portugal alvo de grandes catástrofes, esta problemática da protecção civil foi sempre, do meu ponto de vista, algo de menor. O Estado nunca lhe deu particular importância (…)”*;
- Destaque para a fragilidade do nível municipal: *“(…)não basta haver uma lei de bases da protecção civil mais a lei dos serviços municipais, que eu acho que ficou um pouco além daquilo que se pretendia(…)”*; *“(…)há um papel de chapéu á autoridade nacional de protecção civil e depois também, cada vez*

mais paulatinamente, enfim com mais consistência embora lentamente, mas mais consistência é o assumir da protecção civil no patamar municipal. (...)”

- Reforma incipiente: *“(...)Perderam-se algumas oportunidades dentro desta reforma legislativa, a tal tábua rasa que se fez a um passado que já tinha dado efectivamente alguns exemplos e algumas condições de poder dar outro salto(...)”*; *“(...)com a publicação da lei de bases o sistema deu um passo, eu costumo dizer, que deu um passo de gigante, em termos de evolução. Mas isto não quer dizer que esse passo tenha sido dado no sentido da perfeição(...)”*;
- Aproximaram-se as estruturas ao cidadão: *“(...)contribuiu para haver uma maior proximidade da protecção civil ao cidadão e contribuiu também para que houvesse uma maior implantação da protecção civil, não se pensasse que é só algo de topo mas também para levar os cidadãos a perceberem que aquela é uma tarefa de si próprios (...)”*

● A alteração de filosofia, foi igualmente identificado por alguns dos entrevistados como a causa da evolução da protecção civil (vide Anexo E):

➤ Estratégia reactiva: *“(...)linha estratégica dos sucessivos governos de Portugal, tem sempre uma linha estratégica reactiva, eu diria aliás que não tem uma estratégia, mas não havendo essa estratégia normalmente há sempre uma reacção (...)”*; *“(...)a partir do momento que se começou a sentir isto ao nível político começou então a nível nacional a criar-se uma estrutura, pode não ser a estrutura ideal, penso que ainda estamos um pouco à procura daquilo que é mais eficiente, mais eficaz para Portugal (...)”*; *“(...) Actualmente a protecção civil tem vindo a crescer e tem-se vindo a sentir necessidade, pela componente política, (...) Nesse contexto eu penso que tem havido uma evolução positiva, as câmaras municipais, os CDOS, a própria autoridade tem vindo a reforçar as suas equipas de recursos humanos e a investir na formação dos seus recursos para desenvolver um trabalho mais forte, mais profissional em termos de protecção civil”*; *“(...) Tem apostado muito na componente operacional e muito bem porque a resposta deve ser dada, agora tem que haver efectivamente um acompanhamento das outras áreas sob o risco de efectivamente se perder tudo.”*.

➤ Valorização no nível municipal: *“(...) A ideia era dar algum reforço da importância dos serviços locais, dos serviços municipais de protecção civil, nomeadamente. Acho que há um trabalho, um trabalho que vá confirmando a sua*

necessidade e a sua pertinência mas o momento não é bom (...); “(...)evolução francamente positiva ao longo do tempo na área da protecção civil, por exemplo na área municipal (...)”

● Como causa para a evolução foi ainda destaca a melhoria do conceito de imagem da instituição/do sistema: *“(...) de então para cá, com os incêndios florestais de 2003 e de 2005 houve uma grande projecção ao nível da instituição, da entidade de protecção civil, crescente (...); “(...) a nível nacional, começando de cima, tem uma relevância enorme, quanto mais não seja, isso vê-se, se nós formos a pensar, antigamente ninguém sabia o que era a protecção civil (...); “ (...) nos últimos anos é o maior entendimento por parte da sociedade do que é que é o papel da protecção civil (...); “(...) no capítulo da intervenção, da resposta e da visibilidade tem havido de facto uma grande evolução (...).”(vide Anexo E):*

● Outra causa referenciada é a adequação do sistema aos desafios de protecção civil (vide Anexo E). Havendo quem defenda que estamos no caminho da maior adequação: *“(...) começámos a perceber como é que outros organismos de protecção civil funcionam, outras experiências, até ligadas a situações reais começámos a reorientar o nosso sistema (...);* e quem defenda que não: *“(...) Aquilo que estava aqui subjacente era que o distrital fosse exclusivamente uma entidade operacional – comando distrital de operações de socorro e portanto não fazia mais nada. Comando, comando – operações. Havia a ideia de criar uma estrutura intermédia ao nível das NUT II, (...) efectivamente todas as outras componentes em termos de planeamento, sensibilização, prevenção, segurança contra incêndios, etc. (...).”*

● Alguns entrevistados reforçam ainda um factor evolutivo, a questão da matriz (vide Anexo E), destacando-se as seguintes ideias: *“(...) a nível nacional é óbvio que tem que haver doutrina, tem que haver pesquisa, tem que haver contactos com outras cúpulas de outras instituições que também pelas suas valências estão ligadas numa ou noutra matéria à protecção civil (...) Depois vai emanando directrizes, vai montando estratégias, vai colocando oportunidades à disposição dos diferentes interlocutores em processos de operações de protecção civil (...); “(...) Eu considero que a estrutura do ponto de vista técnico-científico nalguns sítios tem melhorado. Há indubitavelmente um esforço a todos os níveis no sentido de melhorar a qualidade técnico-científica das políticas de protecção civil (...); “(...) parece que ainda estamos à espera de criar, efectivamente uma matriz, um espaço, onde isto possa ser à*

semelhança de outras áreas na nossa sociedade, algo que vá tendo valor acumulado, valor acrescentado em termos desse desenvolvimento (...) Alguns saltos importantes foram dados, estou a reportar-me aquilo que são nomeadamente os cadernos temáticos, os referenciais com as directivas operacionais, tudo isso é de facto importante para poder congrega na ajuda. (...)”



Ilustração 2 – Evolução da protecção civil

c. Funcionamento

No que diz respeito ao funcionamento da Protecção Civil foi considerado por um entrevistado que ainda é uma estrutura/sistema não sedimentada (Ilustração 3): “(...) *é uma área que não está sedimentada, é uma área em que toda a gente conversa, toda a gente tem impressões, toda a gente tem opiniões, representações, quem chega sabe e faz tábua rasa do que se passou anteriormente, quem parte deixa de ter interesse. É um ciclo que não reproduz, não reproduz mais-valias é muito difícil, de facto, as coisas se sedimentarem (...)*”(vide Anexo E)



Ilustração 3 – Funcionamento da protecção civil

d. Organização

No que diz respeito à organização da protecção civil, a opinião dos entrevistados orientou a sua caracterização para conceitos como (Ilustração 4): liderança topdown, ser uma estrutura, ser um sistema e que prevê a articulação.

- Relativamente ao conceito de liderança topdown os entrevistados referem: “(...) *É evidente que o princípio da subsidiariedade não pode partir de um meio padrão para cima, tem que naturalmente iniciar-se na base. E temos que (...) partir de premissa que salva quem está primeiro (...) deveria o nível municipal estar ao mesmo de performance de resposta que está o nível distrital e o nível nacional ao nível do País (...); “A prática, a face visível da protecção civil está no nível nacional e no nível distrital, tudo o resto não existe (...); “(...) é um juízo determinista daquilo que o nacional pretende dos serviços locais, sem procurar saber, muitas vezes, se é possível, se é desejável e se pode ser feito dessa maneira (...);” (...)* o princípio da subsidiariedade não está, não é uma cultura mesmo da própria estrutura nacional. Nós verificamos no dia-a-dia que há uma tendência para os serviços municipais serem ignorado (...)”(vide Anexo E).
- Os entrevistados referiram-se ainda à estrutura de protecção civil, de modo a que pudessem caracterizar a sua organização, referindo: “(...) *nota-se a nível distrital que se os municípios funcionassem como deve ser, se todos os serviços tivessem o apoio da autoridade nacional de protecção civil ou até mesmo do próprio governo, do próprio Estado, a razão desses serviços distritais, se calhar*

ficava um pouco esvaziada de competências. Parece-me que é um pouco por aí.”; “ (...) Portanto a nível municipal e à escala que é mais pequenina há um grande passo a dar. A nível distrital e nacional parece-me que em termos organizativos as coisas até funcionam bem, até estão a começar a funcionar melhor (...) Em termos de organização ainda que esteja relativamente bem pensada há muita coisa a melhorar. A nível municipal acho que a organização não é a ideal (...); “ao nível nacional organizado com uma componente de protecção civil e não estamos a falar de uma componente de socorro. Depois o nível distrital está muito direccionado às operações de socorro (...) Eu acho que a nível distrital (...) é manifestamente insuficiente o quadro técnico que lhes faz ter só aquela componente de gestão de operações.”; “ (...) a estrutura está globalmente correcta, já existia anteriormente esses 3 níveis, esses 3 escalões como se queira dizer, (...) liderança e essa liderança é em termos de intervenção (...) o nacional deveria ser efectivamente um órgão referenciador em termos de doutrina, de conceitos, enfim de normas, de procedimentos, etc., que depois transmitiria (...); “(...) a protecção civil agora aparece para tudo, isto a nível nacional. A nível distrital (...) tenho grandes dificuldades em perceber a protecção civil a nível distrital (...); “ (...) O patamar municipal tem muito mais o papel de inter-acção directa, quase diária com o cidadão, vai desde a grande catástrofe até à urgência do dia-a-dia é se calhar aqui que o conceito de protecção civil está mais esbatido (...) O patamar distrital já á um patamar de alguma triagem e o patamar nacional é patamar que por um lado tem a necessidade de fazer a coordenação de topo para as grandes catástrofes mas por outro lado garantir que os 308 municípios do país e os 18 distritos têm modos de actuação obviamente semelhantes (...)” (vide Anexo E).

- *O conceito sistema, foi igualmente referenciado como enfoque para caracterizar a organização da protecção civil: “O que tem importância, o que tem relevância, quem está no terreno, implantado e reforçado é o nível distrital, (...), e o nível municipal praticamente deixou de existir, ou pelo menos não existe de forma clara e inequívoca, o que me parecer que é mais uma perturbação no sistema (...); “(...) tem que haver uma autoridade nacional de protecção civil, (...) mas a verdadeira actuação faz-se no terreno e portanto temos que ter organismos no terreno, temos que ter a presença da protecção*

civil em termos de instituições no terreno. (...) Uma coluna de comando, uma estrutura, mas tem que haver a capacidade e a liberdade de actuação face aos recursos e face aquilo que à emergência que está a ser vivida a nível local.”; “(...) tem havido uma evolução, (...) no dispositivo de combate, se calhar, na prevenção (...) com a criação da autoridade nacional de protecção civil, penso que aí sim, houve uma evolução (...)”; “(...) houve período em que de facto houve um grande vazio, desde logo a própria organização do sistema porque a autoridade nacional e os seus antecessores embora sendo nacionais têm uma estrutura que só vai até ao patamar distrital e havia um grande desfasamento entre o patamar distrital e o municipal que é gerido pelas câmaras municipais (...) hoje essas sinergias e inter-acções municipal-distrital e nalguns casos municipal-nacional, é uma inter-acção muito mais próxima, portanto eu diria que há hoje uma maior convergência que se calhar no passado não havia (...) eu acho que não há aqui uma troca propriamente de posições, há uma maior convergência e competência de todos os níveis”; “ (...) há que respeitar a autonomia do poder local e nessa perspectiva não podemos desresponsabilizá-lo em matéria de protecção civil. Agora não podemos esperar que os serviços municipais se desenvolvam se eles não sentirem por um lado essa necessidade e por outro lado, sentirem que estão, de certo modo a serem criados obstáculos ao seu desenvolvimento. Portanto há que aperfeiçoar esta cultura e cultivar o princípio da subsidiariedade e isso é uma responsabilidade de todos, quer da autoridade nacional de protecção civil quer dos serviços municipais de protecção civil, ou seja das autarquias locais.” (vide Anexo E).

- *Outro conceito de enfoque nesta temática foi a questão da articulação: “(...) para os diferentes organismos, mesmo a nível local, inter-agirem uns com os outros e se relacionarem com a estrutura a nível distrital, estrutura de direcção, de coordenação de estratégias (...) temos que ir percebendo como é que as estratégias que equacionamos em termos de planeamento de emergência são mais ou menos eficazes (...)”; “(...) quem trabalhou ou trabalha no nível municipal tem a mesma sensação do que eu, que é, não existe uma ligação (...) essa dificuldade em termos de inter-ligação com os outros níveis superiores, com o nível distrital e com o nível nacional. (...) Não há uma relação de proximidade, não há essa cadeia de ligação (...) segundo a estrutura triangular*

que a base deverá assentar no nível municipal, julgo que a legislação e toda a estrutura em si foram pensadas de uma maneira diferente. Parece que começa no nível nacional e depois então é que desce para o distrital e por fim para o municipal, quando deveria ser ao contrário (...); “(...) Já há mais a ligação distrital – municipal, neste momento evoluiu pela positiva (...) ainda assim há muito caminho para percorrer (...)” (vide Anexo E).



Ilustração 4 – Organização da protecção civil

e. Pontos positivos

Pediu-se em seguida aos entrevistados que de uma forma genérica destacassem os pontos positivos, surgiram como conceitos explicativos: a mudança; a imagem e a articulação (Ilustração 5).

- No que diz respeito ao conceito de mudança, os entrevistados referenciaram factos como: “(...) a nível do planeamento, a nível desta legislação da lei de bases, que não quer dizer que seja a ideal, mas já é alguma coisa, houve uma mudança bastante grande em relação à anterior lei de bases.”; “(...) começam a existir estruturas organizadas, mais resistentes e com capacidade de trabalho a nível municipal, distrital e nacional (...) um aspecto muito positivo, a criação dos cadernos técnicos, a capacidade de promover exercícios, portanto coisas que não se via há uns 10 anos atrás (...)”; “(...) a coragem que houve para

produzir esta nova legislação que de facto veio melhorar muito o sistema (...) de uma maneira geral a legislação aponta para que o sistema funcione mas como disse tem imperfeições e precisa acompanhar a evolução dos tempos (...)”(vide Anexo E).

- O conceito de imagem, teve igualmente algum destaque no decorrer das conversas estabelecidas com alguns entrevistados: *“(...) a protecção civil ter sido posta na agenda do Estado. Pela primeira vez ao escolher-se um secretário de estado da protecção civil se dá visibilidade a uma das responsabilidades do Estado e constitucionais, da lei fundamental, que não tinham qualquer visibilidade, aparentemente, nem teriam importância no contexto de Estado, por tanto diria que esse é o primeiro aspecto.”; “(...) a afirmação, a imagem, também a organização a todos os níveis, penso que são aspectos positivos. Neste momento já ninguém questiona sobre o que é a protecção civil, pode não se ter uma imagem completamente correcta mas toda a gente sabe o que é (...)”(vide Anexo E).*
- A articulação é neste parâmetro considerado um factor positivo por alguns entrevistados: *“O aspecto mais importante, é aquilo que conseguimos, que é a envolvimento de todas as entidades, de todos os agentes de protecção civil, ou pelo menos de todos aqueles que tem competências e responsabilidades nesta matéria (...)”;* *“(...) o facto de haver maior envolvimento das diferentes entidades que estão associadas às actividades de protecção civil. É a maior capacidade de inter-acção, é estarmos mais próximos uns dos outros, dentro da actual estrutura de protecção civil (...)”;* *“(...) o assumir claramente que há uma entidade coordenadora e o assumir claramente que o papel dessa entidade coordenadora tem que assentar numa articulação de base entre as diversas instituições (...)”.*(vide Anexo E).



Ilustração 5 – Pontos positivos da protecção civil

f. *Pontos negativos*

No momento em que foi pedido aos entrevistados que destacassem os pontos positivos, foi-lhes colocado o desafio de por analogia distinguirem os negativos. Neste ponto surgiram concepções como: cultura de segurança; formação/carreira; incumprimento; imagem e avaliação de riscos. (Ilustração 6)

- No que diz respeito ao conceito cultura de segurança, os entrevistados focaram os seguintes aspectos: “(...) há claramente depois um misto de muita preocupação, que tem a ver com os comportamentos de risco do próprio cidadão (...) o grande factor de risco em termos de protecção civil tem a ver com a situação comportamental do indivíduo.”; “(...) tem-se feito pouca sensibilização, tem-se investido pouco em programas de formação (...)”; “(...) é pela formação que deveremos começar, pela cultura de segurança dos cidadãos, investir nessa área e julgo que pouco tem sido feito (...)”; “ (...) falta de cultura de segurança, enfim é um chavão, mas a aposta que se tem que fazer nos grupos etários mais jovens, já há muita intervenção mas nem sempre é uma intervenção sustentável (...)”(vide Anexo E).
- A questão da formação/carreira foi igualmente referenciada como um factor negativo: “(...) embora muita formação se tenha visto, aparecem os cursos superiores, etc., mas há um défice de formação muito grande dentro do sistema. Qualquer pessoa entra aqui como sabendo e portanto não há uma matriz, uma

exigência, não para chegares a este patamar tens que subir estes degraus, subiste óptimo, não subiste não entras.” (vide Anexo E).

- O conceito incumprimento foi igualmente referenciado por um número significativos dos entrevistados, identificando as seguintes questões: *“(…) o facto de haver alguma desresponsabilização de alguns agentes de protecção civil naquilo que são as suas competências perante determinadas circunstâncias (…); “(…) o facto de se ter criado uma estrutura que do ponto de vista do desenvolvimento político-estratégico (…)* já está disseminada pelo País (…) *como o paradoxo do nível municipal (…)* o sistema não está suficientemente desenvolvido por ter amputado, por estar amputado do sistema a componente ou a relevância municipal. *Que existe do ponto de vista da lei mas que não está desenvolvido do ponto de vista do sistema (…); “ (…)* assumir do patamar municipal das condições necessárias para garantir, enfim, esta mesma articulação do patamar municipal, infelizmente a evolução não tem sido tão rápida como o que seria desejável.”; *“(…) houve de facto alguns erros que o legislador assumiu que me parecem que não contribuem para o avanço do sistema e por outro lado, também temos que perceber que o sistema teve que se adaptar aos meios que tinha. (…)”*(vide Anexo E).
- A questão da avaliação de riscos foi igualmente referenciada como um aspecto negativo: *“(…) não estar na doutrina da protecção civil, não existir ainda um documento estratégico global, designadamente um documento que diga como se faz a análise de riscos, (…)* de onde hão-de decorrer os planos de emergência, e de onde deveria sair uma coisa tão importante que são os meios e os recursos que têm que estar afectos localmente para resolver os problemas (…) *avance-se rapidamente com essa análise de risco de maneira a que se crie uma racionalidade de meios e recursos e que se diga quem faz, onde, quando e como.”* (vide Anexo E).
- O conceito imagem ganha os dois papéis, tendo alguns entrevistados considerado um ponto positivo e outros associaram-no a factos negativos, nomeadamente: *“Os aspectos negativos à escala municipal é a ideia de que a protecção civil são os bombeiros. Não tenho nada contra os bombeiros mas como disse à pouco cada um tem o seu papel (…); “ (…)* a ligação serviço nacional de bombeiros ao serviço nacional de protecção civil, eu acho que foi

feito de uma forma muito acelerada e gera-se aqui algumas confusões no que é que faz a componente de socorro e o que é que faz, na minha óptica, o que é que deve ser uma protecção civil (...) esta proximidade sente-se diluída no tempo e esta integração trouxe aqui algumas dificuldades em termos do posicionamento da protecção civil face ao que é o mega gigante que é o socorro, a organização dos bombeiros quer a nível de voluntários quer a nível de sapadores, das ligas, das associações, portanto veio aqui trazer toda essa problemática que não estava resolvida e misturá-la com a componente da protecção civil e esse acho que é um aspecto menos positivo.”; “(...) eu continuo a achar que se as coisas funcionam mal é porque as transições de serviços para autoridades, de autoridades para o que é que quer que venha a seguir, porque muda o governo e muda sempre uma data de coisas (...)” (vide Anexo E).



Ilustração 6 – Pontos negativos da protecção civil

3.2. Agentes de protecção civil (APC)

a. Articulação

No que diz respeito aos agentes de protecção civil (APC) foi questionado aos entrevistados como é que viam a articulação destes ao longo dos tempos. Das respostas obtidas, conceitos como: multi-articulação, coordenação, comando, cooperação, conflito, mecanismos e profissionalização, constituíram-se referências para percebermos qual a sua percepção. (Ilustração 7)

- No que toca ao conceito de multi-articulação, surgiram as seguintes opiniões: *“Eu penso que a articulação, parte da chave do sucesso (...) em protecção civil é preciso ter bem claro de que cada agente de protecção civil, tem hierarquias próprias e comandos próprios, e quem efectivamente em termos de protecção civil assumir a resposta seja de nível técnico, seja de político é sempre uma perspectiva de coordenação de vários agentes. O que quer dizer que também aí, o sucesso ou o insucesso depende da articulação que temos que ter entre os vários agentes, eu diria, entre os vários autores ou actores do terreno (...); “Não há uma única articulação, há várias.” (vide Anexo E).*
- Alguns entrevistados falam no conceito de coordenação, no que toca à articulação dos agentes de protecção civil: *“(...) Eu acho que o segredo de quem está à frente de um serviço de protecção civil nunca deve sobrepor-se à capacidade, digo deve haver uma coordenação e não o comando. Eu acho que há aqui uma nuance entre o comando e a coordenação, eu acho que os serviços de protecção civil servem para isso (...); “ (...) parece-me a mim que hoje a coordenação está muito melhor regulada que estava no passado. Mas continuo a dizer que não podemos agora adormecer à sombra deste passo que foi dado, porque ele é insuficiente.” (vide Anexo E).*
- O conceito comando apesar de diminutamente referenciado também foi associado à questão colocada: *“A articulação dos agentes, agora com as novas regras do comando único tem vindo a melhorar. Não há ainda uma prática e se calhar ainda não houve tempo para implementar ou sedimentarmos mais esta cultura que é o espírito da lei e do comando único e de uma coordenação mais cuidada nas operações.” (vide Anexo E).*
- Vários entrevistados colocam o termo conflito como um conceito inerente à articulação ente os APC: *“(...) Temos um problema (...) está constantemente a mudar (...) e isso torna o trabalho mais difícil porque quando estamos a conhecer aquela pessoa que no fundo é aquele com quem temos que trabalhar, ela vai-se embora mas tem melhorado bastante.”; “ (...) O Agente é alguém que tem que ter uma subordinação directa à estrutura do Estado das responsabilidades executivas. Quem tem responsabilidades executivas, no poder central, é o primeiro-ministro e depois delega. (...) Se assim é, como é que esta estrutura executiva leva a sua vontade a este corpo de bombeiros que não está*

subordinado (...) Mas a lei ainda tem uma coisa muito mais mirabolante, diz a seguir que há entidades com dever de colaboração, que têm dever de colaboração com quem? Com os agentes, então nessa altura as associações têm dever de colaboração com os corpos de bombeiros, (...) Claro que os bombeiros não podem ser neste princípio, e é um princípio constitucional, não podem ser claramente agentes. Não podem ser agentes. Podem, é ter dever de colaboração. (...) as hierarquias são muito fechadas e não se conseguiu ainda hoje criar uma hierarquia clara para a protecção civil. À partida não se conseguiu criar uma hierarquia clara, técnica, não se conseguiu funcional. (...) As entidades não se articulam entre eles, articulam-se por influência pessoal.”; “(...) às vezes há umas novas areias quando mudam as cabeças e muda o modus operandus e às vezes muito marcados, então em forças semi militarizadas como são as polícias ou como são os bombeiros (...)”; “ (...) Há aqui uma questão que a legislação anterior da lei de bases ou não sei se era da lei orgânica do antigo serviço nacional de protecção civil, que definia muito bem a diferença entre sistema e serviço. Sistema é uma coisa serviço será outra. E o serviço tinha essa componente de congregação, de coordenação. (...)” (vide Anexo E).

- A profissionalização foi outro conceito referenciado por alguns entrevistados no âmbito desta temática: “(...) teremos que uma vez mais pascar face ao paradoxo, que é a espinha dorsal do socorro são os bombeiros, por isso são os primeiros que vêm na hierarquia dos agentes de protecção civil (...)E depois temos os restantes agentes (...) têm enquadramentos específicos devidamente definidos, quanto ao conteúdo funcional no contexto do Estado Português. Têm as suas estruturas formativas e têm as suas estruturas de comando. Tudo isto está definido (...) e a espinha dorsal de prevenção e socorro, que é sempre mais de socorro do que propriamente de prevenção, está baseado em 413 corpos de bombeiros voluntários com culturas diversas. (...) Enquanto os outros agentes pela sua própria natureza jurídica, têm culturas similares, têm formação similar, têm conceitos de operacionalidade similares. Ora, nada existe nos outros, porquê, porque não o factor unificador (...) não estão reunidas todas as condições para haver um conceito operacional real da protecção civil.”; “(...) existe uma estrutura na guarda nacional republicana, na polícia se mesmo dentro desta estrutura e veja-se o que sucede no sistema nacional de segurança

interna, mesmo na estrutura de articulação das forças dos serviços de segurança as coisas nem sempre funcionam bem (...) como é que isto vai funcionar em termos de bombeiros? Quer dizer como é que estas coisas depois vão funcionar em termos da estrutura. Repare as pessoas não se apercebem disto, são exemplos tão simples! Quando fazem uma formatura geral, todos os agentes de protecção civil têm que por à frente da formatura um militar, porque se não tiver um militar as outras entidades não obedecem (...) Ou obedecem na base de um bom entendimento ou se não for assim não há forma de eles obedecerem (...)" (vide Anexo E).

- Os entrevistados referenciaram afirmações que estão implícitas ao termo mecanismo: *"(...) o SIOPS enquanto legislação de enquadramento, ter sido um avanço assinalável e de relevo em tudo isto (...) independentemente do relevo que deve ser atribuído, do relevo doutrinário que deve ser atribuído ao SIOPS, não existe em circunstância alguma uma cultura de coordenação operacional que seja real e observável no terreno. (...) agentes aos quais não reconhecem competência estatutária ou competências pessoais ou profissionais para os comandarem, para os coordenarem e isto é um óbice ao verdadeiro conceito estratégico de protecção civil.";* *"(...) Com a dinâmica da comissão municipal as pessoas começa a conhecer-se melhor e portanto começa a haver alguma evolução (...)"*; *" (...) com a nova lógica da lei de bases e SIOPS, (...) foi para dar uma resposta ao País (...) em que estava com capacidades de resposta muito pouco positivas e portanto houve necessidade de reagir. O Governo reagiu e reagiu bem ao criar uma lei de bases, só que deveria criar aqui algumas excepções (...) julgo que o SIOPS não se adapta muito bem.";* *" (...)* são os serviços municipais, a minha ideia é que nos serviços municipais é que eles funcionem como gestores de emergência e um gestor de tenha que criar condições, de recursos e de logística para a sua própria acção (...)"; *"(...) essa dinâmica que há entre o dispositivo municipal de combate a incêndios florestais, faz com que nós tenhamos uma boa relação entre todos os agentes de protecção civil (...)"*; *"(...) há claramente um marco que foi a criação formal do SIOPS, (...) permitiu de facto interiorizar que as entidades de devem articular não só no tempo da emergência mas também na fase da preparação. (...) Aquilo que muitas vezes acontecia no passado, primeira parte desta década, essa*

articulação era feita mas sobretudo feita durante o momento da emergência e agora é uma articulação vá desde a fase da preparação, prevenção, resposta e também uma análise pós-emergência do que funcionou bem e do que funcionou mal e que pode ser melhorado. (...)” (vide Anexo E).



Ilustração 7 – Articulação dos agentes de protecção civil

3.3. Lei de Bases de Protecção Civil

a. Alterações na transição

Tomando por base a concepção do carácter evolutivo, os entrevistados foram questionados sobre as alterações que identificavam nas leis de bases de protecção civil. Dos resultados obtidos nas suas respostas, consideraram-se as seguintes categorias de análise: regulamentação, estrutura política, centralizadora, comando único, responsabilização e conflito (Ilustração 8).

- Alguns entrevistados referem o factor regulamentação: “(...) *questão da aprovação dos planos, foi clarificado como é que se haveria de promover toda aquela linha hierárquica de aprovação, o desanuviamento da comissão nacional (...)*”; “(...) *qualquer uma destas leis aparece numa situação de maioria política tanto a primeira como a segunda, aquilo que eu consideraria é que a primeira lei de bases não foi completamente, na altura falava-se que não*

tinha sido regulamentada e portanto talvez não tenha sido exercitada e testada o suficiente para agora se poder fazer tábua rasa a tudo e atirar fora (...); “(...) a diferença principal em relação ao modelo legislativo dos anos 90 e o modelo legislativo actual é que agora há mais diplomas que permitem caracterizar melhor os aspectos da parte operacional através do SIOPS e do patamar municipal através da lei 65 (...); “(...) o antigo Serviço Nacional de Protecção Civil passando a Autoridade Nacional de Protecção Civil, penso que aí houve um reforço de competências e até uma mudança radical na própria estrutura do organismo (...) ao serem criados os comando nacional e distrital isso veio de certo modo dar um enquadramento às operações que não existia no passado (...) Também, os serviços municipais de protecção civil passaram a ter uma legislação dedicada, embora discutível, ainda, mas já foi um passo importante foi criando o sistema integrado de operações e socorro, o designado SIOPS que veio de certo modo reforçar, de certo modo, e regular mais ao nível operacional, aquilo que já estava na lei de bases.” (vide Anexo E).

- *No que toca à transição de lei de bases foi igualmente referenciada a questão da estrutura política: “(...)Veio claramente, aqui a actual lei de bases, mais uma vez, definir os 3 patamares. Parece-me a mim que poderíamos descer a um 4º patamar, que é ao nível da junta de freguesia (...); “(...) A lei de 91 tinha 3 órgãos de topo, um órgão que era de ordem política, chamava-se o conselho superior de protecção civil, o conselho superior o que é que era, era um mini conselho de ministros que tratava especificamente dos assuntos de protecção civil, da política de protecção civil, a seguir tinha uma comissão nacional, a comissão nacional de protecção civil era o órgão técnico e de orientação operacional da protecção civil, portanto isto eram tudo órgãos de apoio à decisão, um para a decisão política outro para a decisão técnico-operacional e depois existia um órgão de conduta, que é isto do órgão de conduta, era o órgão que tratava dos assuntos em termos da realidade operacional e que se chamava o centro nacional de operações de emergência, todos eles eram órgãos de topo, de apoio à decisão da autoridade nacional de protecção civil, da autoridade de quem é que representa a vontade da decisão. Termina-se com tudo.”; “(...) No plano político penso que as responsabilidades basicamente se mantêm, portanto aí não houve evolução, nem podia haver (...)”(vide Anexo E).*

- O conceito centralizador foi referenciado por alguns entrevistados: “(...) *uma grande alteração foi ter havido a fusão entre dois serviços. Um com carácter nítido operacional e outros com carácter (...) mais de planeamento e sensibilização, mais da área da prevenção, eventualmente de retaguarda das operações de protecção civil.*”; “(...) *às vezes parece-me ser uma lei centralizadora em demasiado e pouco, digamos, descentralizadora e eu acho que deveria haver uma perspectiva mais descentralizadora.*” (vide Anexo E).
- Associada à transição da lei de bases surge o conceito de comando único referenciado por alguns entrevistados: “(...) *é fundamental, quando se conduzem operações com vários intervenientes, é fundamental a unidade de comando, como uma medida muito especial. Portanto penso que isso foram passos significativos.*”; “ (...) *A nível das responsabilidades dos vários agentes, eu acho que não há muita diferença porque ela já estava bem ponderada e bem espelhada na lei de bases inicial. Há a questão relativamente ao SIOPS, que traz o comando único (...)*” (vide Anexo E).
- Responsabilização foi outro conceito identificado nas palavras dos entrevistados sobre esta temática: “ (...) *a actual lei de bases responsabiliza mais o cidadão (...)* Trouxe na minha opinião, também aqui mais responsabilidade, um maior compromisso para o nível de base, para as câmaras municipais (...); “(...) *Nós fazemos as leis sem olhar bem para elas, para perceber se elas fazem sentido depois no terreno e na prática (...)*”; “(...) *Talvez haja uma clarificação maior nomeadamente em algumas competências nomeadamente que diz respeito à comissão nacional de protecção civil mas não detecto talvez grandes diferenças entre a lei de bases antiga e a lei de bases novas (...)*” (vide Anexo E).
- Grande parte dos entrevistados, teceram afirmações associadas ao conceito conflitos, associando à temática da transição das leis de bases de protecção civil: “(...) *cria aqui alguma entropia com a criação ao nível municipal de um comandante operacional municipal, (...) o nível municipal deveria ter em minha opinião, era um coordenador do serviço municipal de protecção civil. Isto é, uma entidade política administrativa de nível municipal que fosse congregadora de todos os agentes de protecção civil. Por um lado que tivesse uma componente*

técnica e que servisse de staff de suporte técnico de apoio ao presidente da câmara ou ao vereador responsável. (...); “(...) julgo que esta lei de bases para uma situação que ocorra num município com alguma gravidade mas que ainda não seja considerada uma catástrofe não há nenhum mecanismo que nos permita ultrapassar ou resolver o problema de uma forma sucinta (...); “(...) esta nova lei os serviços municipais passavam a ter mais competências mas menos meios (...); “(...)“foi constituído o sistema tal como está implantado em Portugal, subdivide e não unifica como deveria ser o caso, tal situação leva a que na prática a articulação dos sistemas seja deficitária e complicada, agora também era verdade que não havia até hoje nenhuma razão que a lei de 91 não tinha funcionado. Em que circunstância é que a lei de bases de 91 não tinha funcionado? (...) Então é por reacção, não é? (...) será que as regiões autónomas e as autarquias não são Estado? Ou confunde-se Estado com governo central? E o cidadão e a forma como ele se organiza no tecido sócio-económico também não é Estado? (...); “(...) A anterior lei tinha um conjunto de virtualidades, até porque iam acompanhando aquilo que era a evolução normal, (...) Esta lei de bases tem alguns problemas, porque como digo fez essa tábua rasa nalguns aspectos, criou alguns conceitos que também são completamente confusos, não consigo entender as questões das situações de alerta, contingência e calamidade nomeadamente (...); “(...) Comparando as duas leis de bases, há de facto mexidas mas não me parecem alterações significativas de mudança (...).”(vide Anexo E).



Ilustração 8 – Alterações na transição das Lei de Bases

3.4. Comissões de Protecção Civil (CPC)

a. Funcionamento

Sobre a compreensão do funcionamento da estrutura política os entrevistados foram questionados sobre o funcionamento das Comissões de Protecção Civil aos vários níveis administrativo-político e das recém criadas sub-comissões. Dos resultados obtidos através da participação dos entrevistados surgiram dois conceitos a cultura de participação e a sobreposição de funções (Ilustração 9).

- No que toca à cultura de participação os entrevistados referiram o seguinte: “(...) eu a ideia que tenho é que tal como em outras áreas não existindo ainda a cultura da participação (...) essas reuniões sejam muito produtivas ou que estejam suficientemente bem organizadas para que resultem. (...)”; “(...) faz sentido haver comissões de protecção civil para nós nos habituarmos a relacionar, para equacionarmos estratégias aos diferentes níveis, quer de âmbito nacional, distrital ou municipal, ou regional, (...) são oportunidades, são plataformas de diálogo privilegiadas para as diferentes entidades conversarem umas com as outras, determinar as estratégias conjuntas, porque isto tem que ser de uma forma conjunta. (...)”; “(...) deveria ser uma equipa de trabalho, (...) deveria resultar trabalho dessas reuniões mas o que é certo é que essas comissões reúnem mas meramente para aprovar trabalho (...) a esse nível

essa comissão deveria servir para apresentar trabalho e não ser para meramente assistir a uma apresentação e tomar conhecimento de alguns assuntos.”; “ (...) a comissão reúne porque nós propomos que reúna, (...)”; “(...) Estas subcomissões permitem que sejam os técnicos especialistas a tratar de um assunto específico (...) portanto agiliza-se o procedimento para se chegar a um objectivo final (...)”; “(...) é importante que as comissões estejam envolvidas que é para depois em âmbito de grande catástrofe, eles estarem treinados, exercitados para saberem qual é o seu papel (...)”; “As pessoas vão para estas reuniões a olhar para o relógio para ver quando vão embora. Isto só tem efectivamente impacto quando há emergência (...) funciona de uma forma muito reactiva mas se calhar também por culpa delas. Têm que haver efectivamente aqui toda a construção de uma outra forma onde os serviços municipais sejam os tais catalisadores (...)”; “(...) depende de município para município. Dependendo da envolvência que existe entre os próprios agentes, da relação que há entre os próprios agentes, (...) eu acho que as comissões deviam funcionar como pró-activos. (...) em que se faz várias discussões de matérias que afectam o município (...) (vide Anexo E).

- Os entrevistados aquando se referenciam ao funcionamento das CPC falam-nos em sobreposição de funções, quando questionados sobre as sub-comissões: “(...) não vale a pena utilizar uma comissão dum sub-comissão para depois fazer mais de o mesmo que a outra já faz (...) haverá apenas um responsável político ou administrativo por uma determinada área independentemente das subcomissões ou das comissões que se criem. (...)”; “(...) Haver subcomissões, só em casos particulares (...) faz sentido existir uma comissão distrital de protecção civil, não faz sentido haver uma comissão distrital de defesa da floresta contra incêndios (...) temos as mesmas entidades representadas na comissão distrital, se algumas não estão, (...) eu posso convidá-las face à problemática que quero trabalhar ou que quero intervencionar em termos de operações (...)”; “A ideia de criar uma comissão (...) sobre a protecção civil acho uma boa ideia. Mas há outra questão que são outras comissões constituídas para determinados tipos de risco (...) em que os seus representantes até poderão ser (...) exactamente os mesmos representantes que é a comissão municipal de defesa da floresta contra incêndios que acaba por ser

uma comissão dentro de outra. Julgo que deveria haver uma única comissão (...); “(...) temos que ter aqui consciência de uma coisa, muitas das pessoas que estão presentes nestas comissões fazem parte de outras, como por exemplo o conselho municipal de segurança, a comissão de defesa da floresta, (...) as pessoas estão tão sobrecarregadas como comissões que acabam por não ter muito a noção das coisas (...); “(...) queremos uma comissão que não se misture com o serviço mas que nos momentos certos está cá para consubstanciar o nosso trabalho (...); “(...) curiosamente parecem-me ser das que não tiveram grandes alterações, entre aquilo que existia, os centros e agora as comissões, continuam a ter uma coordenação institucional como se refere e acho que o seu papel é esse mesmo. Aqui houve efectivamente um salto, para mim, qualitativo através do diploma 134/2006 – o SIOPS em que se criou os centros de coordenação operacionais nacionais e distritais, o problema que pode haver aqui é do ponto de vista municipal, porque a comissão é um pouco 2 em 1, tem a coordenação institucional e tem a coordenação operacional (...); “(...) antes de falarmos das comissões temos que falar ao mesmo tempo dos centros de coordenação operacional. Não podemos distinguir as duas coisas, as actividades acabam por ser quase as mesmas a única diferença é que de um lado temos os representantes mais políticos e nos centros de coordenação operacional estão os representantes mais técnicos ou operacionais. No patamar nacional e no patamar distrital penso que não é claramente uma acção meramente reactiva é uma acção também pró-activa (...) No patamar municipal é difícil dizer, porque há várias diversidades e há várias realidades dos municípios (...); “(...) a comissão não assumiu a liderança, a comissão ao nível municipal está-lhe vedada a possibilidade de assumir a liderança nas decisões (...)” (vide Anexo E).



Ilustração 9 – Funcionamento das Comissões de Protecção Civil

3.5. Unidades Locais

a. Funcionamento

Com a introdução da possibilidade de formação de unidades locais na nova lei de bases de protecção civil, foi questionado aos entrevistados como viam o funcionamento destas unidades e qual a importância que lhes atribuíam. O fomento do papel do cidadão e a optimização da resposta, delinearão-se como conceitos de referência para a compreensão do papel das unidades locais (Ilustração 10).

- No que diz respeito ao fomento do papel do cidadão, foram fomentadas pelas seguintes afirmações: “(...) *unidades locais é um princípio, já se falava e de outras formas estava já consubstanciado na antiga legislação que estava em vigor. (...) É a porta aberta, nitidamente, na protecção civil para o voluntariado organizado (...)*”; “*A ideia é boa, confesso. (...) Não pode ser o Estado nem os concelhos a impor o que quer que seja, porque já sabemos que isso nunca avança (...) tem que primeiro incentivar-se as populações para se unir e receber formação mas quando elas estiverem dispostas a e depois então dar o equipamento e não fazer ao contrário (...)*”; “(...) *quanto mais próxima a estrutura estiver do cidadão mais importante seria. (...) As unidades locais são essenciais (...) Até pela circunstância desta dificuldade de articulação entre todos os agentes (...) É por isso é que nós dizemos permanentemente que o*

cidadão é o actor (...); “(...) ele estava muito assente na angariação de população voluntária que desenvolveria esse plano em estreita articulação com o executivo da junta de freguesia e muitas vezes a cultura do voluntariado a esse nível, não é, na minha óptica, não é uma cultura em Portugal (...); “(...) proximidade do cidadão, até porque eles conhecem melhor toda essa realidade em termos de diagnóstico de riscos, perigos, etc., mas também das capacidades, portanto se houver essa articulação tanto melhor (...) veio reforçar e legitimar do ponto de vista da doutrina, essa característica que me parece importante.”; “(...) no antes e no pós, pós-emergência acredito que as unidades locais possam ser bastante importantes. E acho que foi uma excelente, essa sim, uma excelente notícia ou inovação na legislação (...) Muito num estado embrionário (...) acho que devia ser algo por exemplo (...); “(..) vejo de um modo extremamente positivo. (...) proximidade do patamar municipal ao cidadão (...); “(...)acho que é positivo mas é muito difícil de implementar. (...) é preciso alguma disponibilidade para estarmos minimamente organizados ao nível da freguesia e do bairro, (...) não há ainda a tal cultura enraizada de participação nestas actividades de segurança da população em geral (...)”(vide Anexo E).

- Sustentando o conceito de otimização da resposta, os entrevistados referiram: *“(...) poderia ser uma resposta mais eficaz, mais orientada para um melhor resultado e orientada para um melhor planeamento e para uma melhor resposta, sempre com um responsável, o presidente da junta de freguesia, o presidente da câmara, o governador civil e o primeiro-ministro. Independentemente das delegações de competências.”; “as juntas são quem, para além de conhecerem melhor aquele pequenino pedaço de território (...) são um parceiro de facto essencial neste processo quer de planeamento quer de actuação nas diversas ocorrências que temos, (...); “ (...) Há concelhos onde já o patamar municipal por si só não é suficiente e portanto a perspectiva mais local de bairro, de quarteirão, de freguesia acaba por ser determinante. (...) acho que foi também muito positivo que a lei 65 e a lei de bases tenham deixado a porta aberta a haver esse investimento”; “(...) estão bem previstas e aqui olho para elas um pouco como olho para as subcomissões permanentes ou seja acho que as unidades locais devem ser criadas em função também da especificidade*

das localidades, dos riscos, portanto de toda uma dinâmica muito própria que pode ou não justificar a criação dessas unidades locais.” (vide Anexo E).



Ilustração 10 – Funcionamento das unidades locais

3.6. Princípios fundamentais da política de protecção civil

a. Objectivo

No que diz respeito aos princípios fundamentais da política de protecção civil os entrevistados foram questionados sobre a relevância destes na lei. Da opinião global dos entrevistados surgiram dois conceitos que demonstram a sua visão sobre o questionado, doutrina e a aplicabilidade (Ilustração 11).

- No que concerne ao conceito doutrina os entrevistados destacaram: “*Eu penso que foi um reforço ao nível da legislação, ou seja é a retaguarda em termos de legislação para se levar a cabo, um conjunto de iniciativas.*”; “*(...) estes princípios vêm dar força à política de protecção civil, (...) Na falta dessa cultura de segurança acabamos por ter que seguir uma série de princípios porque se não a temos, não temos o hábito de coordenar, de responder, em colaborar, em cooperar bem o como o de acatar determinados conselhos e directivas (...)*”; “*Eu acho que vem precisamente para que se perceba qual é o papel da protecção civil, continuamos a bater na mesma tecla e acho que continuamos a não ter cultura de protecção civil. E nem falo da população em*

geral, eu penso que a população só pode estar esclarecida se for esclarecida mas até politicamente, portanto quando os decisores não têm uma cultura de protecção civil (...); “Essa é outra medida de apoiar, ficou claro quais são os princípios fundamentais. Acho isto perfeitamente bem (...); “Clarifica, embora alguns já existissem e já fossem colocados em prática não estavam era digamos, escritos”; “(...) ajuda porque é uma forma de irmos a criar um mecanismo, a tal doutrina, o tal conceito e quem entrar tem que obrigatoriamente cumprir ou seguir um conjunto de parâmetros que já estão definidos, a esse nível eu acho bem (...); “(...) é que me parece a mim que eles foram vinculados, quase que reforçar a questão de “quem manda”. Isto é, onde é que está o poder e qual é o desenvolvimento do poder desde a autoridade nacional até aos serviços distritais, dos serviços distritais até aos serviços municipais. (...); “(...) vejo apenas como um reforço importante para que todos os que estão envolvidos na actividade de protecção civil que não são só os serviços de protecção civil, tenham presente aquilo que são as regras de conduta, aquilo que são as linhas de actuação básicas, aquilo que são os nossos princípios de acção, vejo mais como reforço do que como o tentar colmatar alguma lacuna.” (vide Anexo E).

- *Muitos foram os entrevistados que se pronunciaram quanto à aplicabilidade dos princípios: “(...) parece-me que, está bem pensado, está bem definido todos os passos, todas as questões, todos os princípios, a questão é cumpri-los. Se os cumpríssemos, naturalmente que teríamos uma melhor, eu diria, uma melhor protecção civil. (...); “(...) Os conceitos têm que ser desenvolvidos e têm que ser operacionalizados, para terem utilidade. Eu penso que são princípios orientadores mas não que não estão verdadeiramente operacionalizados e isso competia à autoridade nacional de protecção civil, como organismo do Estado, desenvolve-los e torná-los operacionais de modo a que pelo menos os agentes os dominassem e os percebessem, que eu não sei se são suficientemente percebidos ou se na própria estrutura estão suficientemente amadurecidos para poderem passar a uma fase seguinte da sua operacionalização.”; “ (...) É uma tentativa que a lei de bases traz no sentido de dar força à estrutura. Agora, será que a estrutura soube ela própria entender as palavras que estão aí e ela se modificar no sentido de poder responder a isso? (...); “ (...) em alguns casos podemos discutir se são mais ou menos importantes, noutros podemos discutir*

se são ou não utilizados na prática, subsidiariedade nomeadamente mas enfim, nada a dizer sobre isso.”; “(...) Sendo princípios devem ser uma preocupação e uma prática natural mas como estamos a falar de um sistema que está regulado por lei, estes princípios faz todo o sentido que estejam previstos na lei, porque a lei é um comando e ao ser um comando vincula todos os membros que estão ligados ao sistema a esses princípios, quer eles queiram quer não, têm que os respeitar (...) a própria lei entra em contradições com ele, portanto que é o princípio da subsidiariedade. O sistema ainda não respeita esse princípio nem tem condições de o respeitar.” (vide Anexo E).



Ilustração 11- Objectivo dos princípios fundamentais da protecção civil

3.7. Estados de emergência

a. Conceito

Naquilo que é a nova configuração dos estados de emergência, questionou-se aos entrevistados qual era a sua opinião sobre as orientações dadas para a declaração destes estados bem como os seus pressupostos e competências de quem os declara. Os conceitos indefinição e incumprimento (Ilustração 12).

- Relativamente ao conceito indefinição, os entrevistados referiram o seguinte:

“(...) não foi devidamente esclarecido, como é que se deveria chegar a determinado ponto. Qual era os preceitos que se deveria ter em conta antes. (...) Há muito a fazer ainda nessa matéria. Eu diria uma regulamentação, uns

critérios muito claros. Não só saber a quem compete definir esses níveis, sejam eles de alerta, de contingência ou de calamidade, porque isso está definido quem o faz, mas é em que circunstâncias (...). Hoje, fica um pouco no vazio e não está muito bem explícito. Portanto aí, eu penso que se generalizou mais essa circunstância e que leva a que se possa chegar a um topo sem ter iniciado o caminho na base (...); “(...) podem ainda não estar completamente claros mas é como eu digo, só face a exercícios ou face a situações reais é que nós temos a capacidade de perceber se efectivamente são estes os critérios que têm maior aplicabilidade ou não. Mas penso que é significativo haver algumas orientações. Melhor será que não haver nenhuma.”; “Julgo que ainda há muito a percorrer. (...) não há nenhum mecanismo que nos permita ultrapassar ou resolver o problema de uma forma sucinta (...); “ (...) acho que na hora da verdade estas dúvidas vão surgir sempre (...) Eu acho que a lei, (...) ainda que com algumas lacunas eu acho que também temos que trabalhar nas situações. (...).”; “É uma reacção, isso é outra reacção! Para já acho muito infelizes os termos. (...) Será que os outros também não estão em alerta? O que é esta coisa do alerta? Ninguém percebe, a única coisa que se percebe é que são atitudes que em termos político-administrativos se pode assumir. (...) a primeira coisa que pergunto é porquê é que são estes nomes? De alerta, contingência e calamidade? (...) considero isto uma reacção, por outro considero de facto uma medida de carácter perfeitamente político e mais que político, financeiro, da finança pública.”; “Eu acho que é importante que haja alguma disciplina a esse nível. (...) O conceito de alerta? Ele precisa ser mais trabalhado e procedimentado, tem que haver critérios cada vez mais específicos relativamente aos avisos e aos alertas. Há uma coisa que é terrível, na minha óptica, que é a popularização da divulgação dos alertas e dos avisos sem a população ser previamente trabalhada (...); “Complicadas, muito complicadas! Para além daquilo que é que é o próprio, enfim, o seu signo e o seu significado de cada um deles, vejo isso de uma forma muito complicada (...) Alerta? É alerta! Contingência? É um estado operativo! Calamidade? Era o que já existia! Portanto há aqui algo que não foi bem conseguido na minha opinião.”; “Complicado! Complicado (...) para um cidadão normal, quando lhe dizem (...) claramente estes conceitos têm que ser muito bem definidos e têm que

passar cá para fora, para as pessoas terem noção, do que é que isso implica? (...)”; “(...) acho que não há ainda um conhecimento prático que permita avaliar a mais-valia ou a pertinência destes estados de emergência. Pessoalmente vejo como uma forma de dar um peso mais político, é uma declaração que é atribuída por uma autoridade política de protecção civil mas não tenho elementos que me permitam avaliar a mais-valia desta nova filosofia (...)”; “ (...) de uma maneira geral eles estão bem definidos na perspectiva da definição em texto (...) Eu considero, isto é mais o aperfeiçoamento do sistema, porque a outra lei já previa também procedimentos que iam ser adoptados (...)” (vide Anexo E).

- Os estados de emergência foram ainda conotados com o conceito de incumprimento, os entrevistados referenciaram: “(...) nós não podemos ultrapassar um determinado patamar sem que antes tenhamos cumprido todas as regras que o determinaram, isto é, é evidente de que uma qualquer circunstância, não podemos querer que se crie um estado ou uma determinada contingência em termos de calamidade quando no fundo eu como primeiro responsável nem sequer o alerta fez. E a grande questão está, como é que por vezes se considera que houve um nível de calamidade sem que os anteriores passos tenham sido dados e abrem-se precedentes (...)”; “(...) Diria que a resposta, os alertas, e todas essas questões têm a ver com as fragilidades da cultura de prevenção (...)” (vide Anexo E).

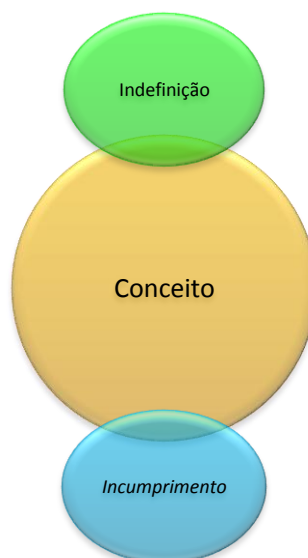


Ilustração 12 – Conceitos de estados de emergência

3.8. Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)

a. Função

No âmbito das operações de protecção civil surge a inovação da criação do sistema integrado de operações de socorro. Solicitou-se aos entrevistados que falassem sobre a importância deste sistema. Conceitos como comando único, reacção, clarificação, coordenação, indefinição resultaram como a impressão global do que foi partilhado pelos entrevistados. (Ilustração 13).

- Relativamente ao comando único, os entrevistados referem: “ (...) *há a questão relativamente ao SIOPS, que traz o comando único, mas o comando único é importante em situações relacionadas com fogos florestais, em operações em meio urbano, em sismos, em evacuados, não resulta tão bem (...)*”; “ (...) *derivou de um conjunto de circunstâncias que se calhar que em primeira análise encontram a sua razão explicativa nos incêndios florestais de 2003 e aquilo que foi um relatório de missão elaborado por um conjunto de peritos norte-americanos que esteve no nosso país e uma das conclusões que retiraram foi sobre o conceito de comando único, eles não lhe chamaram comando único, unified comand não é comando único é comando unificado (...)* O comando único transformou-se numa espécie de panaceia, se tivéssemos comando único tudo se resolvia e era necessário legitimar, consagrar esse conceito de comando único nalguma coisa, isto por um lado, por outro lado, não nos podemos também esquecer que houve uma reestruturação do sistema em que “novos” agentes aparecerem (...)” (vide Anexo E).
- Por sua vez muitos defendem que este sistema foi uma reacção: “ *Talvez esteja aqui a cometer uma injustiça cavalgar mas eu sinto que o SIOPS também aparece como uma reacção. (...) aparece como uma tentativa a partir do SIOPS conseguir-se a tal unidade de comando que a lei de bases fala (...) com pouca ou nenhuma intervenção daqueles que iriam ser ou daqueles que poderão vir a ser os intervenientes dentro daquele sistema (...)* Eu tenho sérias dúvidas que elas se possam aplicar nalguns incidentes muito específicos de protecção civil, tenho algumas dúvidas (...)”; “ (...) o SIOPS, que minha óptica, está muito bem delineada numa lógica de combate a incêndios florestais, porque ela foi feita na altura, portanto todos nós temos essa noção, foi para dar uma resposta ao País

que estava com um problema em mãos que era o problema dos incêndios florestais, (...) só que deveria criar aqui algumas excepções, não é excepções, mas deixar o sistema suficientemente aberto para ele ser adaptado á realidade do espaço em que vai ser aplicada (...); “ (...) Era necessário potenciar aqui algo que efectivamente também dentro de certa forma consagrasse um pouco a liderança daquele que é o principal, e acho que é entendido por toda a gente e dessa maneira, o principal agente de protecção civil que são os bombeiros e foi uma forma de legitimar o seu peso a sua importância, o seu comando, a sua coordenação face às operações de emergência(...); “ (...) Claramente que o SIOPS foi pensado no risco de incêndio florestal, agora, acho que a ideia basilar está bem pensada (...); “ (...) a articulação institucional, é certo que fomentada numa fase inicial pelo problema dos incêndios florestais de 2003 e 2005, mas acabou por se dar um salto em frente a esse nível (...)” (vide Anexo E).

- *Consideraram alguns entrevistados que o SIOPS veio clarificar: “ (...) acho que o SIOPS veio clarificar algumas circunstâncias, ou algumas dúvidas que eventualmente a lei de bases de 2006 criou. Portanto, veio colmatar algumas circunstâncias que não estavam bem definidas (...) E obriga a que haja um fluxo de informação entre todas as entidades. (...)”; “(...) permite legitimar, consagrar uma estrutura com alguma verticalidade, com alguns conceitos importantes, estou a pensar nas áreas de intervenção, nomeadamente que são úteis são muito úteis até para ajudar no planeamento.”; “ (...) ao ser publicado o SIOPS, ao ser criado com um carácter muito mais, quase permanente os CCON e ao nível distrital os CCOD, permitiu de facto interiorizar que as entidades de devem articular não só no tempo da emergência mas também na fase da preparação (...)”(vide Anexo E).*
- *É igualmente considerado por alguns entrevistados que o sistema veio configurar coordenação contudo poderá nem sempre ser conseguida: “ (...) do relevo doutrinário que deve ser atribuído ao SIOPS, não existe em circunstância alguma uma cultura de coordenação operacional que seja real e observável no terreno (...)”; “ (...) para criação de articulação entre agentes é uma boa ideia, agora (...) se a relação entre os agentes não funcionar, podem criar sistemas, podem criar centros de coordenação, podem criar comissões, podem criar*

muita coisa que senão houver uma relação entre agentes, esqueçam isso tudo. (...).”; “O SIOPS (...) veio de certo modo enquadrar aquilo que já está previsto na lei de bases e no sentido da coordenação das operações eu acho que com maior ou menor aperfeiçoamento, acho que é importante é um documento importante (...)” (vide Anexo E).

- O sistema é ainda configurado perante muitos entrevistados como o carácter de indefinição: “ (...) havendo uma melhoria de resposta, de articulação, de coordenação ao nível nacional e distrital, o SIOPS não responsabilizou e não englobou aqui o nível municipal, e na minha opinião se o fizesse, era uma mais-valia. (...) Se conseguíssemos implementar este nível de resposta e organização isto é um CCOM ao nível municipal (...); “(...) naturalmente da feitura da lei, da elaboração da lei à sua sujeição prática vai sempre uma distância enorme, conhecendo-se como se conhece a idiossincrasia cultural de todos os agentes. (...) Ora a cultura, as práticas, os comportamentos os estatutos destes diferentes agentes (...) A profissionalidade não é igual em todos os agentes, (...) E se não há profissionalidade não é fácil que haja coordenação entre estes vários agentes.”; “ (...) Se continuar com esta directriz, com esta matriz terá que ser refinada naquilo que é a articulação com os outros agentes de protecção civil.”; “(...) Começaram pelo nível nacional passando imediatamente para os níveis inferiores distrital e só depois municipal, só que à medida que foram passando para os níveis abaixo esqueceram-se de entrar tão ao pormenor (...) Os centros de coordenação (...) eles estão bem definidos a nível nacional e distrital mas a nível municipal nem sequer há essa referência.”; “ (...) é tão complicado pegar na legislação do SIOPS e ler e perceber que eu acho que veio complicar mais. (...); “O SIOPS por muito que se goste é uma invenção bombeirística. Eu tenho pena (...) que não se tivesse provocado mais uma ideia do comando conjunto, (...) E o comando conjunto é uma coisa simples, eu sou do exército e eu não perdi o comando da minha tropa e depois temos uma cúpula com diversos especialistas que comando toda esta estrutura. Esta ideia não é transparente no SIOPS (..); “(...) Em matéria de articulação, acho que o SIOPS é fundamental mas está incompleto na medida em que deixa de fora o sistema municipal! (...) excluindo (...) constrangimentos (...) de uma maneira geral ele é executável” (vide Anexo E).

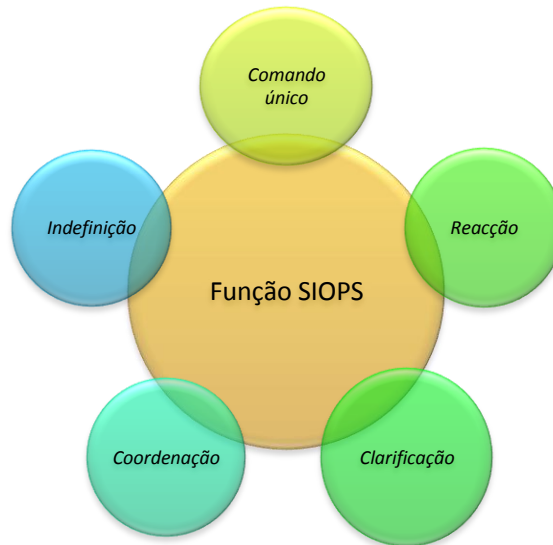


Ilustração 13 – Função do SIOPS

3.9. Centros de Coordenação Operacional (CCO)

a. Funções

Os entrevistados foram questionados sobre os CCO e a sua contribuição para a melhoria das operações de protecção civil, as suas opiniões reformulam-se em três temáticas: coordenação operacional, funções, aplicabilidade (Ilustração 14).

- No que diz respeito à coordenação institucional os entrevistados referiram: “(...) *melhorou-se a articulação de entidades, melhorou-se a coordenação entre entidades, e melhorou-se claramente a responsabilização de cada uma delas perante uma qualquer circunstância (...)*”; “(...) *existe a nível distrital e a nível nacional, que é uma coisa engraçada porque temos um COM, que é comandante operacional municipal, mas que em todas as suas atribuições, nunca diz que comanda, diz que coordena. (...) já se justificava ter um centro de coordenação municipal (...)* (vide Anexo E).
- Os entrevistados referiram que estes centros relevam sobreposição de funções: “(...) *as pessoas encararam que a comissão iria ser o centro de coordenação, pronto e não é! O centro de coordenação são as pessoas que estão lá para dar ao litro e a comissão está lá para pensar, para decidir e para ajudar quem está a gerir, para tomar as decisões complicadas, os outros estão a disponibilizar*

meios para dar respostas, pronto e isso eu acho que é importante haver nos vários níveis.”; “(...) os centros de coordenação operacionais nacionais e distritais, o problema que pode haver aqui é do ponto de vista municipal, porque a comissão é um pouco 2 em 1, tem a coordenação institucional e tem a coordenação operacional (...)”; “(...) aqui está mais um exemplo de uma falha ou de um abandono ou de uma contradição se quisermos em relação ao princípio da subsidiariedade. O nível municipal foi liminarmente excluído do comando operacional ou porque o legislador entendeu que não era necessário ou porque entendeu que havia alguma incapacidade dos municípios se organizarem nessa perspectiva ou porque entendeu que não era funcional (...) (vide Anexo E).

- *Muitos entrevistados focaram ainda a aplicabilidade: “ (...) era de incrementar, de implementar, responsabilizar esta mesma organização, não só para o nível nacional e distrital, mas fazer com que existisse um CCOM ao nível municipal. (...) o SIOPS não responsabilizou e não englobou aqui o nível municipal, e na minha opinião se o fizesse, era uma mais-valia (...)”; “Não me parece que não seja eficaz, o que me parece é que não pode existir um sistema dentro de um sistema (...)”; “(...) os centros de coordenação (...) eles estão bem definidos a nível nacional e distrital mas a nível municipal nem sequer há essa referência.”; “(...) 70 a 80% dos municípios que não precisam mas tens claramente alguns municípios que podem aplicar a questão dos centros de coordenação operacional, (...)”; “(...) antes de falarmos das comissões temos que falar ao mesmo tempo dos centros de coordenação operacional. Não podemos distinguir as duas coisas, as actividades acabam por ser quase as mesmas a única diferença é que de um lado temos os representantes mais políticos e nos centros de coordenação operacional estão os representantes mais técnicos ou operacionais (...) Alguns municípios têm demonstrado vontade de criar um centro de coordenação municipal, (...) Acho que talvez aí a lei 65 pudesse ter um carácter de deixar a porta aberta com carácter facultativo ou eventualmente os municípios com determinada dimensão ou determinadas características de risco ter essa separação, acho que tal como está acaba por ser muito restritivo. (...)”; “(...) as comissões têm apenas a competência da coordenação institucional enquanto as de nível distrital e nacional têm a coordenação*

operacional, não percebo muito bem porquê, (...) os serviços municipais teriam outros motivos para se desenvolverem que assim se sentem asfixiados e não vêem razão para fazerem diferente muitas vezes, ou pelo menos, aparentemente pensam que não é necessário mais nada.” (vide Anexo E).



Ilustração 14 – Funções dos Centros de Coordenação Operacional

3.10. Planeamento de emergência

a. Definição de planeamento de emergência

No que diz respeito à introdução da temática sobre acções de planeamento de emergência, foi questionado aos entrevistados qual a sua percepção sobre planeamento de emergência. Em termos conceptuais o termo conhecimento e a justaposição entre plano e planeamento foram sustentadas pelos argumentos dos entrevistados. (Ilustração 15).

- Alguns entrevistados associam o planeamento de emergência ao conceito conhecimento: “(...) o planeamento, só tem e só é consequente, se for no caso concreto devidamente fundamentado e cientificamente for provado que esse risco existe e com um período de retorno em relação a esse mesmo risco (...) Em protecção civil nada é estático, tem que estar sempre em movimento”; “(...) planeamento de emergência passa por um conhecimento do território (...) conhece-lo muito bem, caracterizá-lo muito bem e acho que isso é fundamental (...)”; “(...) os planos são (...) o referencial de excelência da actividade de

protecção civil ou seja a matriz fundamental disto tudo, até para depois poder dar um conjunto, dar e receber de contributos para a sua própria melhoria (...); “(...) planeamento de emergência (...) é preparar tudo para o antes o durante e o depois, isto é, antes de mais fazer avaliação (...) após essa avaliação feita tentar criar medidas que possam mitigar, (...) saber a articulação de todos os agentes, saber quais são as missões de cada (...) Na parte pós-emergência, é sempre aquela questão de rápida recuperação (...) entendo o planeamento de emergência como é todo o nosso trabalho de protecção civil, trabalhar no antes, no durante e no pós emergência.” (vide Anexo E).

- Para alguns entrevistados definir este conceito é contrapô-lo com um outro, o de plano, assim surgem os argumentos para o conceito plano versus planeamento: *“Não é fácil encontrar uma definição. É certo que quando acontece uma situação qualquer que motive a activação de um plano de emergência, numa situação de emergência, não é nessa altura que vamos levar o plano e que nos vamos estar a servir do plano, como é lógico, o que é importante é todo o trabalho de levantamento que é feito e que fica compilado nesse mesmo plano (...); “A minha concepção de planeamento de emergência é o documento onde estão embebidas todas as directrizes para fazer face a uma situação de grande emergência, onde estão espelhadas as várias situações, cenários, organização das várias entidades e suas competências no puzzle que é a emergência.”; “O planeamento tem duas componentes, é o planeamento enquanto processo e o planeamento enquanto documento. O documento é o plano de emergência é esse o objectivo é essa a realidade que queremos ter é algo que consagra aquilo que pretendemos fazer, o planeamento contudo é um processo, um processo que é dinâmico que poderá vir alterar um conjunto de regras e circunstâncias que hoje podem ser verdade e amanhã já não ser (...); “(...) muitas vezes o planeamento de emergência é interpretado como o plano de emergência (...) O planeamento de emergência (...) envolve, elaborar um plano, um plano aqui entendido como um conjunto de regras, de normas, de procedimentos, de acções destinados a organizar a resposta. Mas o planeamento não é só fazer o plano, o planeamento é o processo que envolve fazer o plano, discuti-lo, torná-lo operacional, testando-o através de exercícios e mantendo-o permanentemente actualizado. Portanto o passar do plano enquanto objectivo que era fazer o*

documento para transformar isto num documento dinâmico e activo (...) o planeamento é o processo e o plano é o documento que é o resultado desse processo (vide Anexo E).



Ilustração 15 – Definição de planeamento de emergência

b. Paradigma

Pedi-se aos entrevistados que fizessem uma análise comparativa do paradigma de planeamento de emergência, analisando aquilo que era o antigo e o que é o novo quadro legislativo que o regula. Os entrevistados pronunciaram-se e através das suas considerações surgiram dois conceitos: a evolução e a aplicação (Ilustração 16).

- No que diz respeito à evolução, os entrevistados referem: *“A grande alteração em termos de planeamento de emergência deu-se entre 99 e o ano de 2002, (...) Estes 3 anos foram cruciais para que houvesse um boom na elaboração de planos municipais de emergência (...) É evidente que perante a alteração da legislação e perante novos conceitos e perante novos riscos, há a necessidade que agora 2010 a 2012 se consubstancie todo este planeamento, quer dizer, estes dois anos serão importantes para consolidar todo este planeamento de emergência.”*; *“Houve mudança, houve mudança (...) foi haver muitos conteúdos que vêm da legislação que decorrerem directamente da lei de bases (...)”*; *“Acho que de facto há uma evolução. (...) em relação ao anterior o outro*

parecia-me uma coisa de brincadeira de crianças este uma coisa mais séria.”; “Evolução houve mas é um bocado confucionista”; “ (...) Não vejo grandes alterações. Eu costumo dizer que mudámos de casa e transportámos 90% do recheio da casa, o que fizemos foi distribuir esse recheio por divisões diferentes e comprámos 10% de mobília nova (...) há coisas novas (...) a questão do ordenamento, enfim agora o que eram os grupos agora são áreas de intervenção, também foi só uma questão de arranjar uma (...) Não queríamos criar uma rotura face à terminologia do passado mas no fundo a sua filosofia acaba por ser a mesma. Na maior parte dos casos o que é uma re-adequação e uma redistribuição e não propriamente uma grande mexida de fundo.” (vide Anexo E).

- Os entrevistados referiram-se igualmente à aplicação das novas orientações: *“(...) há uma tentativa de que estes planos sejam um bocadinho mais operacionais se bem que (...) as matrizes de risco acho que são muito subjectivas. (...) esta nova forma de estruturar o plano é melhor que a anterior (...) Mas continuo a achar isto é a parte teórica agora falta-nos a parte prática (...)”; “A estrutura está muito apertada, está toda muito articulada. (...) essa lógica creio que já vinha, creio eu, que já foi aplicada aos planos de defesa da floresta contra incêndios (...) tem que haver ali uma sensibilidade e bom senso para que a estrutura não sufoque a eficiência e a realidade que estamos a gerir.”; “ (...) melhorou é o fruto da evolução natural das coisas, mas por outro lado acho que se exagerou. (...) Quem aplica os planos forçosamente conhece a estrutura sob pena de não aplicar coisíssima nenhuma, de o plano não servir para nada porque não está exercitado, não está sabido, logo não serve. (...) Não faz sentido, portanto a informação que está a ser carregada para um documento, para o enfeitar, para dizer que aquilo é uma espécie de bíblia mas que não tem utilidade prática. Por outro lado (...) ao nível da caracterização há uma repetição sistemática porque cada plano que se elabora para lá vai informação sobre a caracterização do município, ou do distrito ou do País, (...) Por isso acho que houve uma grande evolução mas também ao nível dos planos penso que há muitos passos a dar ainda, no sentido de os tornar mais práticos e no sentido de os tornar mais baratos” (vide Anexo E).*



Ilustração 16 – Paradigma do planeamento de emergência

c. Tipificação dos Planos

Foi pedido aos entrevistados que falassem sobre a lógica da tipificação dos planos. Da análise feita, obteve-se dois conceitos: indefinição e hierarquia (Ilustração 17).

- Os entrevistados consideram que há uma certa indefinição na tipificação: “(...) *confunde-se um pouco toda esta resposta, toda esta organização da emergência, todo este planeamento, tendo em conta que não está muito claro (...)*”; “(...) *ninguém ainda foi capaz de me explicar o que são os planos de prevenção (...) planos de intervenção, são planos de execução e o ideal é que sejam específicos para cada área (...) não sou um grande apologista de planos especiais eu quero dizer (...) um plano municipal ou geral pode servir para o plano e só basta tratar especificamente ou especialmente as situações do plano porque os meios e recursos são os mesmos (...)*”; “(..) *O facto de se procurar consagrar a terminologia dos planos, são conceitos como outros quaisquer. Embora não estejam bem definidos ou bem conhecidos, ou bem assimilados, ainda pelas várias entidades. Há aquele problema grave entre os planos internos e os planos externos, até porque depois têm estruturas diferentes e depois a determinados níveis entra aqui a protecção civil e a higiene e segurança no trabalho, etc., e o que são os planos de segurança e não os planos de emergência, bem há aqui uma confusão muito grande de conceitos que não estão assimilados. (...)*”; “ (...) *Planos prévios de intervenção, sim! Planos de*

emergência, sim! Plano de prevenção? (...) o que é que é um plano de prevenção?"; " (...) os planos prévios de intervenção e os planos de prevenção não eram objecto, não eram alvo desta resolução. A lei 65 faz sim referência a essa questão, ela é introduzida, ampliando quanto a mim algumas dúvidas que a lei de bases no artigo 50 já traduzia. A lei 65 ao dizer que os planos de emergência incluem obrigatoriamente planos prévios de intervenção, aqui é que a lei 65 acaba por criar alguma confusão (...) claramente a questão do geral e especial acaba por ser a grande divisão, não há outra a divisão termina aí (...) eu penso que seria até pertinente no futuro, quando estes diplomas todos foram alvo de alguma revisão, das duas uma ou classificar e clarificar esta questão dos instrumentos de prevenção e dos planos prévios de intervenção ou então simplesmente suprimi-las de maneira a não criar confusão"; "(...) Se me pergunta se são suficientes para dar resposta às situações? Eu acho que de uma maneira geral são, mas estas são as ferramentas que estão criadas e que nós estamos habituados a trabalhar com elas mas isso não exclui a possibilidade de existirem outras ou destas serem substituídas por outras, agora que o planeamento é importante, isso é! Ninguém tenha dúvidas. (...)” (vide Anexo E).

- *Os entrevistados referiram-se ainda acerca da hierarquia dos planos: “(...) um plano de emergência interno é activado, consegui resolver o problema? Naturalmente que fica a esse nível. Não consegui resolvê-lo? Passa para um plano de emergência externo. Não consegui resolve-lo a esse nível? Passa para um patamar seguinte, o plano municipal de emergência. Esgota-se o plano municipal de emergência? Esgotam-se estes 3 níveis, então há a intervenção do nível distrital. E só assim com estes patamares e estes padrões bem definidos nós conseguimos por um lado, um bom planeamento, por outro lado uma boa responsabilização e uma boa orientação para a salvaguarda de pessoas e bens e naturalmente por último, uma resposta político-administrativa para o problema. Se desresponsabilizamos os primeiros, é evidente que os segundo também e acaba por ser uma bola de neve que funciona ao contrário, de uma forma negativa.”; “(...) faz sentido que haja o plano geral que até identifica quais são os riscos, quais são os cenários mais prováveis ou que reúnem o maior número de condições critérios, chamem-lhe lá o que quiserem (...)*

Importa depois é operacionalizar uma resposta conjunta e não tanto estarmos outra vez a fazer outro plano.”; “(...) estou mais preocupada com os planos prévios de intervenção, porque como disse os especiais para nós (...) são mais importantes os planos prévios de intervenção que os planos especiais (...); “ O plano tem que ser a este nível, plano de emergência interno, plano de emergência externo (...) e finalmente um plano generalista que abarca a totalidade da área político-administrativo abrangida pela aquela estrutura que eventualmente poderá ter anexos abrangendo áreas específicas (...); “Se anteriormente não havia a designação de plano especial, permitia-me a mim, designá-lo de plano especial sem consequências em termos legais, não é? Pronto havendo agora esta definição e balizando, confinando aqueles planos nessa classe de planos, aqueles que eu tinha e que não podem ser agora incluídos, dá-se aqui a designação de um plano de operações conjunta.”; “(...) aquilo que eu acharia sempre é que um plano que é interno se deveria encaixar no que é um plano externo, agora os conceitos, o paradigma que estão no plano interno nem sempre são compatíveis com o plano externo e como todos nós sabemos há aqui escalões diversificados. Eles deveriam ser um puzzle. E este é um puzzle que tem efectivamente muito ainda a ser desenvolvido (...)” (vide Anexo E).

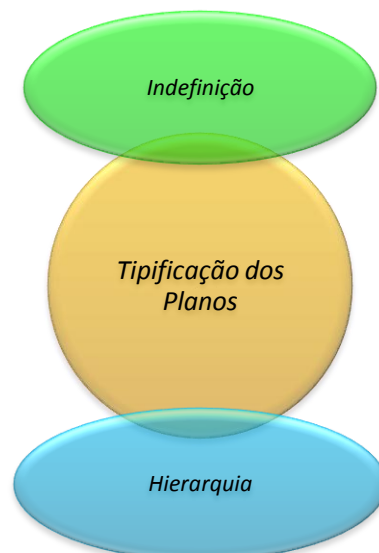


Ilustração 17 – Tipificação dos Planos

3.11. Elaboração dos planos

a. Tutela

No que diz respeito à elaboração dos planos foi questionado se concordavam com a tutela, das respostas obtidas configuraram-se três conceitos: adequada parcialmente, bottom-up e outsourcing (Ilustração 18).

- No que confere à tutela de quem elabora, alguns entrevistados consideraram que era adequada parcialmente: *“Ao nível municipal (...) não há dúvida que a tutela e a organização estão bem definidas. (...) Ao nível nacional, não tenho dúvidas de que está muito bem estruturado, ao nível distrital, tenho muitas dúvidas. Aliás, não concordo, não subscrevo de que seja o nível político (...) o (...) conhecimento (...) não está nos Governos Cívicos, está nos Comandos Distritais. (...) a responsabilidade político-administrativa ser dos governos civis eu não tenho dúvidas, acho bem. (...)”*; *“(...) De facto esta nova geração não vai sair realizada pelo governo civil. O governo civil não tem recursos na área da protecção civil para concretizar estes objectivos. (...) aqui houve uma confusão, antes as delegações do serviço nacional de protecção civil estavam sedeadas nos governos civis e aí estavam as condições de suporte técnico para trabalhar. Fizeram uma coisa diferente, esqueceram-se que tiraram as delegações distritais de protecção civil dos governos civis, que há uma estrutura nova em termos de autoridade nacional de protecção civil e que portanto o suporte técnico está todo dentro da autoridade nacional de protecção civil, e o que é que faz que aconteça, (...) Provavelmente uma ou outra coisa terá que sofrer ajustamento no futuro, ou os governos civis passam a ter corpo técnico na área da protecção civil ou então a responsabilidade terá que ser remontada relativamente a esta prática.”*; *“(...) relativamente à elaboração dos planos, o facto de ficar á responsabilidade dos serviços municipais de protecção civil também é um aspecto positivo (...)”*; *“Sim por princípio, não pela forma como está formulada na lei de bases em relação ao patamar distrital. Mas é apenas um preciosismo legal, está do governador civil e deveria ser governo civil, por analogia todas as outras são instituições, é a ANPC para o nacional e é a câmara para o municipal, no patamar distrital é uma pessoa, o governador civil. Mas a atribuição, quanto a mim, faz sentido.”*; *“Sim, isso aí penso que é*

pacífico porque cada um, cada responsável, tem que elaborar o seu próprio plano aí não vejo razões para ser diferente” (vide Anexo E).

- Alguns entrevistados consideram que esta elaboração prevê uma estratégia bottom-up: *“(...) não sou muito de acordo com o plano distrital, portanto sinto-me um bocado perdido, nem estou a ver sequer para que é que serve, não há razão. Eu sou contra a existência de uma estrutura distrital. Agora, atenção, já seria lógico para a tal estrutura que eu era apologista para áreas específicas tivesse essa responsabilidade de trabalhar o conjunto dos planos municipais daquela área, para criar um documento de coordenação em termos dessa região (...); “Folgo efectivamente que os governadores civis tenham a capacidade para poder elaborar estes planos. (...) É evidente que isso não acontece e em muitos casos também sabemos que nem serão os próprios comandos distritais a elaborar os planos de emergência (...) Há quem defenda muito que primeiro deviam ser os planos locais que dariam origem aos planos municipais e depois ao nacional. Há quem defenda exactamente te o contrário, o nacional devia ser um referencial que dava referencia aos distritais e os distritais aos municipais (...); (vide Anexo E).*
- No que diz respeito ao processo de elaboração os entrevistados foram questionados sobre a estratégia de outsourcing: *“(...) quem deve elaborar esse próprio instrumento e colaborar nessa elaboração deverá ser técnicos e outras pessoas que tenham pleno conhecimento daquela área geográfica (...) há todo um trabalho que deverá ser desenvolvido para que a pessoa tenha um pleno conhecimento daquela área, dos seus riscos, das suas vulnerabilidades (...); “Eu acho que é um mal necessário porque muitas das vezes não há capacidade da própria instituição/serviço que não tem um quadro técnico suficientemente alargado que permita fazer por si só a construção do plano, daí ter que recorrer (...) como os planos sobem todos à autoridade, (...) Tem que haver da parte da entidade que está a contratar para fazer o plano uma capacidade de saber o que é que quer e de quem está a fazer ser deontologicamente correcto de que se propõe a fazer tem que o fazer com qualidade.”; “(...) em muitos casos também sabemos que nem serão (...) a elaborar os planos de emergência até porque é a autoridade que efectivamente tem essa responsabilidade e terá alguns meios e em alguns casos também através de algum outsourcing também a fazer a*

elaboração desses planos (...); “(...) tenho a experiência ter elaborado planos no sítio em que me encontro a trabalhar e ter elaborado planos para outras entidades em que nem sequer conhecia o território e logo aí vi várias dificuldades (...) O planear é sempre fazer uma extrapolação do próprio território, do que é que existe no território, convém que se saiba minimamente alguma coisa sobre ele e o que acontece é que há muitas empresas a fazer planos, (...) faz que é copy past, trocam-se os nomes, fazem-se pequenas alterações e remete-se o plano para a comissão nacional, mas aí a culpa também é da autoridade (...) colocaram-se a jeito para que isso acontecesse. (...) devem dar linhas orientadoras mas deixam ao critério de cada município elaborar um plano municipal, consoante a sua realidade, consoante o que acharem que é um bom documento para si (...) Mas bem, eu acredito que os planos de emergência possam ser feitos por entidades externas ao município, agora têm é que ser bem acompanhados (...)”(vide Anexo E).

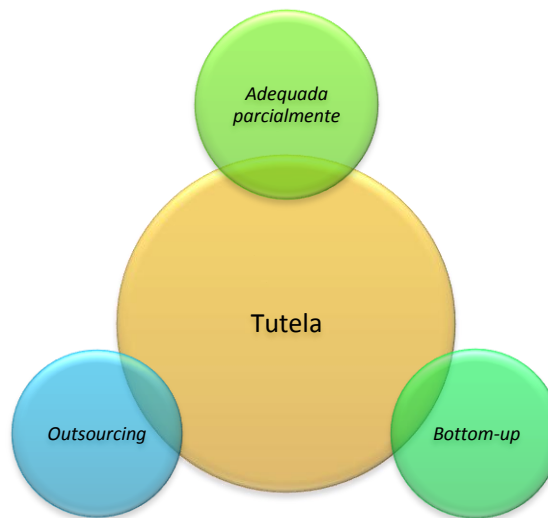


Ilustração 18 – Tutela de elaboração dos planos

3.12. Aprovação dos planos

b. Tutela

Elaborando-se os planos segue a tutela de quem os aprova, foi pedida a opinião aos entrevistados sobre a aprovação dos planos aos vários níveis territoriais. Distinguiram-

se dois conceitos que uniformizam as suas respostas: aplicação e uniformização (Ilustração 19).

- No que concerne à aplicação, os entrevistados partilharam que: *“a autoridade nacional de protecção civil enquanto autoridade é que deveria ser a entidade a aprovadora (...) eu não tenho a garantia, à distância que estou dessa comissão nacional, que eles efectivamente olharam para o documento e o analisaram para poder emitir um parecer (...) há sempre a salvaguarda que a própria ANPC faz uma leitura sobre o documento que vai instruir num determinado sentido ou noutro. Porque me parece então que na realidade que esta comissão nacional não deve ter as condições reunidas para”; “(...) seria importante haver essa aprovação nacional dos planos sejam eles gerais ou especiais (...) a autoridade e a comissão (...) deveria ser mais flexível porque os municípios não são todos iguais e quem está no terreno (...); “(...) se falarmos em termos organizativos e da lógica (...) de cada uma das entidades, acho importante (...) que a comissão nacional conheça e reconheça o trabalho que é feito o que eu acho é que isso não é feito dessa forma. Isto é quando chega à comissão nacional já passou por todos os crivos que tinha que passar, portanto quando lá chega já vai com proposta de (...); “(...) fiquei muito agastado quando verifiquei que os planos municipais das regiões autónomas não são aprovados pela comissão nacional, não tem cabimento! (...) E não são todos porque o nacional é aprovado pelo conselho de ministros (...) em relação aos regionais, eu não sei se os regionais não deveriam ser também aprovados pelo conselho de ministros e porquê? Não percebo muito bem como é que o plano da região dos Açores ou da Madeira, são aprovados por uma comissão em que tem assente os presidentes dos governos regionais dos Açores e da Madeira, como é que alguém vai aprovar em casa própria, não é? (...); “(...) questão da aprovação dos planos, foi clarificado como é que se haveria de promover toda aquela linha hierárquica de aprovação, o desanuiamento da comissão nacional, (...) toda esta clarificação e a agilização do processo (...); “(...) vão passar os dois anos e eles provavelmente ainda não deram parecer nem aprovaram todos os planos dos planos de suposta 2ª geração, quando já vão estar supostamente a receber planos de 3ª geração (...) Se foi aprovado pela comissão municipal porque é que tem que ir à comissão nacional de protecção civil. (...); “ (...) isto foi uma grande evolução face à legislação*

anterior, ou seja permitir às próprias comissões municipais ou distritais, após a primeira aprovação que vem ao patamar nacional, a partir daí são elas as responsáveis por “garantirem” o controle de qualidade, do seu próprio plano. (...) de acordo com a resolução têm que vir ao patamar para garantir a tal homogeneidade (...); “(...) não havia necessidade dos planos municipais de emergência serem aprovados pela comissão nacional de protecção civil que é uma estrutura pesadíssima, muito difícil de reunir e que não vai acrescentar nada porque ela não tem hipótese de ver 300 e tal municípios (...) acho que o processo de planeamento deveria ser mais simplificado e uma vez que temos os comandos distritais e uma vez que estão definidas normas para a elaboração, poderiam ser perfeitamente aprovados ao nível dos comandos distritais” (vide Anexo E).

- No que toca a este processo os entrevistados focaram o seu discurso no conceito uniformização: “ (...) o nacional funciona um pouco com a lógica que eles têm, portanto eles têm que ter o garante que aquele município não tresmalhou e que decidiu fazer uma coisa que não se coaduna minimamente com a lógica da organização da gestão da emergência. Porque a subsidiariedade diz, não temos capacidade passamos para o nível de cima mas não deixamos de trabalhar, continuamos a trabalhar em estreita articulação com os níveis superiores, havendo aqui uma máquina harmoniosa com certeza que funcionará melhor, portanto o facto de subir à comissão nacional não me choca”; “Concordo, por razões de coerência a nível do país. Para garantir que dentro da diversidade própria que cada município terá, há um princípio homogéneo de acção de norte a sul do país (...); “Não é possível uniformizar. O processo é possível uniformizá-lo mas os planos cada localidade ou concelho, cada distrito tem os seus riscos específicos, tem as suas características que nunca ou dificilmente serão iguais às do outro, por isso parece-me a mim que haveria uma maior proximidade e um melhor entendimento se eles fossem trabalhados ao nível distrital.” (vide Anexo E).

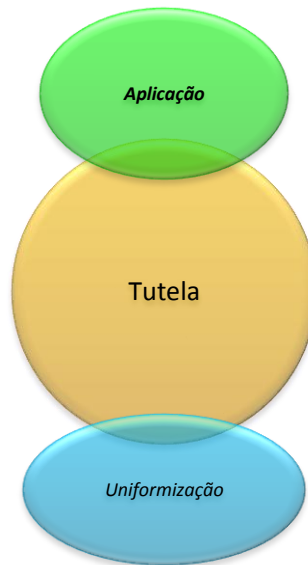


Ilustração 19 – Tutela de aprovação dos planos

3.13. Publicitação dos planos

a. Procedimentos de consulta pública e publicitação e Diário da República

Identificando uma nova dinâmica sobre a publicitação dos planos de emergência, questionou-se aos entrevistados se consideravam estes procedimentos uma garantia na qualidade do planeamento de emergência. Das respostas obtidas ponderaram-se três conceitos de análise: mais-valia, eficácia e informação reservada (Ilustração 20).

- No que concerne ao conceito mais-valia os entrevistados partilharam que: “(...) *É uma mais-valia um plano estar em discussão pública no mínimo 30 dias, (...) sendo que cada cidadão pode participar, não é só os agentes de protecção civil, não é só as instituições, isto é, o cidadão comum pode dar o seu parecer, pode dizer aquilo que entender e depois à comissão municipal, distrital ou nacional compete avaliar essa questão, (...) o facto de ser publicitado aquilo que não é matérias confidenciais, no diário da república, parece-me bem! (...)*”; “*Eu parece-me que se há um mecanismo que confere o poder de legalidade, ele efectivamente, e no que diz respeito à protecção civil ele deve ser usado. Acho que faz sentido. (...) o facto de identificarmos, alinhavarmos estratégias de as colocarmos nesses documentos e depois elas terem uma força legal, torna vinculativo o seu cumprimento face aos intervenientes que estão ali*

identificados.”; “Julgo que sim, (...) na fase de consulta pública, (...) são 30 dias que já é alguma coisa, (...) Relativamente à publicitação em diário da república após a aprovação, julgo que isso também! (...)”; “ (...) acho que nesse aspecto é importante mas não mais do que isso, sinceramente.”; “as pessoas não estão preparadas para receber este tipo de documentos mas eu considero uma mais-valia. (...) acho que é com essa lógica que os planos, essa parte toda do risco e da organização da emergência que as pessoas têm direito a saber.”; “A sua publicitação em diário da república, concordo plenamente. Relativamente à outra a ideia é interessante mas não funciona. Ou tem que levar uma descodificação, não há uma interpretação daquilo que se pretende (...) De uma outra forma funciona apenas como uma legitimação, mais nada.”; “ (...) é sempre importante sabermos que foi aprovado e que está em diário da república, (...) ganhou mais força por já estar aprovado e por estar em diário da república, legalmente sim, para questões jurídicas, sim. Agora o documento foi sempre o mesmo. Para o sucesso do planeamento, não”; “ (...) Quando o plano vai para consulta pública a exposição é muito maior, isto evita a que haja enfim a colocação em consulta pública de um documento que seja apenas um documento monoparental, (...) significa que houve algum trabalho de coordenação antes (...) e isto seguramente já é um garante institucional que garante uma mais-valia para a qualidade do documento, portanto muitas vezes o benefício não é directo pela consulta pública, infelizmente a maior parte delas vem com contributos zero (...) A publicitação em diário da república após a aprovação surge sobretudo numa lógica de responsabilização (...) suporta a entidade responsável pelo plano para garantir que é um instrumento de total funcionalidade legal.”; “Esses procedimentos de correm da própria lei, porque se nós queremos que existam autoridades, elas têm que ter legitimidade para exercer a autoridade. (...) A publicitação em diário da república tem a ver como eu disse com o enquadramento legal do plano e com a legitimidade para depois o executar e logo vincula o cidadão, uma vez que é publicado em diário da república. A consulta pública tem uma vertente de participação, são coisas distintas (...) os planos são para ser conhecidos por todos e ter a participação de todos (...)”(vide Anexo E).

- Os entrevistados pronunciaram-se ainda sobre a eficácia destes procedimentos: “ (...) A experiência que temos de todos os planos que pusemos em discussão pública, (...) é que nunca tivemos achegas em relação a esse e as que temos, são muito reduzidas, não são tão participativas quanto nós queríamos (...) a questão, que tem a ver, (...) com o comportamento do cidadão, com a questão da cidadania, porque entendemos que só temos direitos e não temos deveres. (...)”; “(...) Se nós queremos que o cidadão seja cooperante e informado e formado então também temos que o trazer à intervenção nos processos de planeamento, tanto quanto isso seja possível, face aos seus conhecimentos mas tem que criar oportunidades para ele efectivamente intervir.”; “ (...) se o cidadão não tem acesso a esse instrumento, por exemplo o sítio da internet ou onde ele vá ser disponibilizado ou que não tenha sequer conhecimento que ele lá está em fase de consulta publicam quer dizer não nos vai trazer nenhuma mais-valia, (...).”; “(...) melhor do que os munícipes que conhecem os seus problemas são as pessoas que estão em melhores condições para nos darem o feedback de determinadas situações, elas até podem não ser consideradas no planeamento mas o facto de as conhecermos pode ser uma mais-valia, a questão é que na prática a consulta pública não funciona (...)”; “(...) sim e não. Sim porque a ideia é boa, agora ela tem impacto? Não (...) Se eu não ensino as pessoas de que esta (...) vai aparecer e ela vai ter oportunidade de se pronunciar a ela. (...)”; “(...) há problemas de iliteracia, que conhecemos todos, há problemas de tradução, (...) e portanto eu não sei o que é que está a ser discutido, as pessoas não descodificam a mensagem (...) Assumir os nossos conceitos como bons e traduzi-los para os outros são uma situação muito complicada.”; “ (...) pela experiência em outros planos em que eu trabalhei posso dizer que de 8 planos que estiveram à consulta pública recebemos uma contribuição de um deles (...) É mais um procedimento que temos que cumprir por causa da lei, agora eu acho que a consulta pública também funciona mal (...) o cidadão comum que não está minimamente familiarizado com nomenclaturas com os objectivos de toda uma panóplia de informação que lá vem no plano.” (vide Anexo E).
- No que diz respeito aos planos terem informação reservada os entrevistados opinaram o seguinte: “ (...) é engraçado como nós temos uma legislação que diz,

que o cidadão deve ser informado dos perigos que o possam afectar, depois vêm os planos de emergência e as partes classificadas, são as partes em que realmente dá-nos a informação ao cidadão.”; “Para mim não havia partes não públicas no plano municipal, no plano distrital ou no plano nacional. À excepção efectivamente de contactos.”; “(...) algum receio que aquela informação relacionada com a caracterização do território pudesse potenciar outro tipo de utilizações. E então foi esse o motivo pelo qual a comissão deliberou sobre o plano ter essa componente reservada, em relação à outra componente que é reservada trata-se de contactos. Esta é inequívoca. (...) o que irá acontecer é que essa disponibilização acabará por ser natural, porquê? (...) em componentes análogas nos planos directores municipais e os planos directores municipais não tenho estas questões de confidencialidade, acaba essa informação por estar disponível por outra via que não o plano de emergência.”; “(...) parece que houve aqui pouco cuidado em separar o que é reservado do que não é reservado. O que é certo é que se há informação que só interessa aos executantes, a quem vai coordenar e comandar as operações outra há que é do interesse público, designadamente os riscos, agora defendo é que deve haver muito cuidado no tratamento dessa informação para não criar alarmismo, isso aí penso que é fundamental, agora nós não temos que esconder informação relacionada com riscos. (...)”(vide Anexo E).



Ilustração 20 – Procedimentos de consulta pública e publicitação em Diário da República

3.14. Articulação dos planos

No processo referido de estabelecer estratégias de articulação entre os planos de emergência e os de ordenamento do território questionou-se sobre a viabilidade desta premissa e que estratégias estavam a ser adoptadas, os entrevistados reúnem as suas ideias num conceito que se considerou igual para ambos: a aplicação (Ilustração 21).

a. Planos de emergência (PE)

● A aplicação: “ (...) hoje os planos municipais de emergência estão todos em revisão, (...) É evidente de que o entrosamento, a articulação, eu diria que tem sido a possível (...) Esse processo não está concluído, mas tem resultado bem na partilha, na participação e na articulação que temos conseguido entre os dois níveis, o nível distrital e o nível municipal. Um pouco quantas vezes à custa do relacionamento pessoal e institucional entre o nível distrital e o nível municipal. (...)”; “(...) quando estou a elaborar o meu plano (...) Reconheço que tenho que inter-agir com o distrito adjacente, (...) Em termos estratégicos eu penso que ainda não há muito trabalho feito (...)”; “ (...) a nível supra-municipal não conseguimos articular porquê? Os nossos concelhos vizinhos não tem sequer ainda o plano aprovado, (...) tem havido aqui um esforço para que aquilo que é feito a nível municipal seja colocado a nível supra-municipal e depois a comissão distrital que está a fazer um plano pegando nos outros todos, se calhar a coordenação distrital tinha que ser importante nesse aspecto. Um concelho sozinho não vai conseguir, (...)”; “ (...) Para mim um plano distrital tem que ir beber a essência de toda a sua feitura aos planos municipais (...)”; “ (...) gera-se aqui às vezes algumas incertezas relativamente a esta articulação (...)”; “Há duas maneiras de pensar nisto é de baixo para cima e de cima para baixo. Na minha opinião acho que primeiro deveria haver um plano nacional de emergência, deveríamos partir de cima para baixo em termos de planeamento de emergência.(...)”; “Temos aqui duas filosofias o bottom-up e o top-down, a lei anterior foi claramente de cima para baixo, fez-se o nacional, do nacional decalcaram-se os 18 distritais e dos distritais decalcaram-se os municipais e isso acabou por conduzir a fragilidades muito grandes sobretudo devido a erros de copy and paste. A filosofia do legislador desde logo ao impor um prazo mais restrito à elaboração dos planos municipais já iniciava claramente uma lógica de

baixo para cima (...) com a experiência acumulada de anos anteriores, sabe-se quais são os mecanismos que têm que ser articulados. Portanto há uma solução ideal, um avançar quando o patamar inferior estivesse concluído, isso seria óptimo. (...); “A articulação entre os planos de emergência deve existir mas do meu ponto de vista ainda não está, (...) ainda estamos numa fase em que há muitos municípios que ainda não actualizaram os seus planos de emergência, outros já elaboraram, depois há aqui um desfazamento no tempo e na troca de informação (...)” (vide Anexo E).

b. Planos de ordenamento do território

● A aplicação: *“é no imaginário, fica muito bem. Eu diria, daqui a duas décadas talvez! Por uma razão simples! É um pouco o filme a rodar ao contrário. (...) Não estando o plano de ordenamento feito (...) como é que vamos articular, as comissões estão a reunir agora, estão agora a iniciar, portanto o grande problema é, como é que podemos fazer articulação entre dois planos, se um ainda não está feito, nem está em vias de, é evidente que só é possível, na próxima geração. Porque nesta é impensável (...); “ (...) a nível interno nós tentámos articular com o PDM, que também está ainda em fase de aprovação, portanto estamos constantemente bombardeados com novas actualizações (...) portanto tentámos pegar nos documentos que já existem e tentar articular ou pelo menos colocar a informação coincidente com esses planos (...); “(...) em termos de governo civil tem mais competências para agarrar em todos os PDM’s, em agarrar toda a informação dos diferentes departamentos das estruturas públicas e trabalhar isso de uma forma mais articulada.”; “Ainda antes de sair a nova legislação estávamos em fase de revisão do plano director municipal e quem estava com o plano director municipal conhece o nosso trabalho desafiou-nos que fossemos buscar dos estudos de vulnerabilidade algum material que permitisse ser incluído em âmbito de regulamento de PDM (...) acho isso importante porque isso contribui para uma gestão de tornar o espaço mais resiliente”; “(...) é um processo e que terá os seus avanços, os seus recuos, etc. Era importante ter sido definido, aliás por uma razão muito simples, essa é uma questão de conceito (...) O plano de emergência que efectivamente não tenha um casamento perfeito com um plano qualquer no domínio urbanístico, não vale a pena (...); “(...) os PDM estão agora a ser revistos, logo ainda não há cartografia, ainda não há decisões*

finais (...) mas ainda não pudemos fazer muito bem essa articulação”; “ (...) a resolução a prever esta articulação pela primeira vez vem de algum modo deixar o caminho aberto para os instrumentos de planeamento de emergência e dos instrumentos de ordenamento do território. Não será para já, nem de um dia para o outro, aliás a forma como ela está consagrada na resolução (...) o nosso objectivo foi começar a lançar da semente para algo que sendo inovador vai demorar o seu tempo a assimilar. Eu penso que terá vantagens em ambos os níveis, terá vantagens do ponto de vista do ordenamento poder beneficiar da informação relacionada (...) permitirá seguramente libertar muito trabalho do ponto de vista da organização da resposta, porque quando os instrumentos de ordenamento do território já têm essa informação e portanto torna-se mais fácil fazer a própria gestão da emergência. (...)”; “(...) numa fase praticamente embrionária, porque também esta questão tem que passar por uma maturação, ou seja, não estava nos hábitos dos serviços esta prática (...) é importante que haja essa articulação porque se não iriam aí suceder muitas contradições (...)”(vide Anexo E).

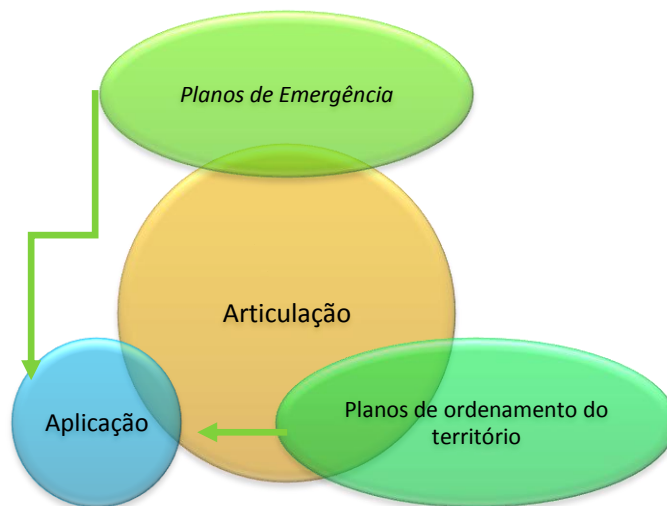


Ilustração 21 – Articulação entre planos de emergência

3.15. Revisão

Tendo sido determinados prazos para a aplicação da nova resolução bem como para a revisão do plano questionou-se aos entrevistados qual a sua opinião sobre os timings estabelecidos pelos vários instrumentos legislativos (Ilustrações 22 e 23).

a. *Cumprimento de aplicação da nova directiva*

● A aplicação: “(...) a ideia que tenho é que se não definido um prazo, nunca mais se cumpre, é adiado sine die (...)”; “(...) O prazo inicial para sair esta fornada da primeira geração? Acho que aí alguém se baralhou um pedaço e que nitidamente ou declinou ou desconhecia por completo a realidade municipal e não teve isso em conta.”; “ (...) acho que esse prazo foi surreal eu acho que esse prazo foi lançado cá para fora sem se ter a mínima percepção do que é que é o serviço municipal e o que é que é o trabalho a nível municipal e a prova disso está em que a maior parte dos municípios não tem os planos aprovados (...) a partir do momento em que ninguém diz que não estamos todos no mesmo barco, se uns cumprem e não têm nenhuma compensação por cumprir (...)”; “um prazo quando é colocado em lei é para se cumprir, acho que o mecanismo deveria passar por incentivos, realmente. Enaltecer quem cumpre. (...)”; “(...) o facto de estarem a definir esses prazos isto não quer dizer que a situação seja apenas um pró-forma, ela poderá e deverá vir a ter alguma concretização. Agora não é para mim o referencial mais importante daquilo que deverá ser o planeamento e os planos de emergência (...)”; “ (...) eu faça um plano em 180 dias também faria sentido que houvesse planos para quem o avalia. A questão dos prazos tem esta coisa de se eu dou também quero receber. E o que me parece é que a autoridade neste momento não tem capacidade para dar.”; “(...) o prazo para os municípios vem da lei 65 e foi a própria assembleia da república que fixou os 180 dias, enfim a razão porque o fez, porque o fez nestes termos, já me suplanta. (...) foi exequível para uma minoria muito grande. (...) Eu penso que há aqui um contexto que tem que ser avaliado, um contexto em relação á elaboração destes planos (...) acabaram por fazer a concessão, digamos assim, da elaboração dos planos de emergência no âmbito do QREN. E o processo no âmbito do QREN, demora os seus timings (...) naturalmente estando o patamar municipal tão atrasado isso veio condicionar em que aspecto? Veio condicionar o cumprimento em cascata do cumprimento do patamar distrital e nacional mas enfim vamos aguardando.”; “A definição desse prazo (...) tem a ver com a imagem de menoridade que os municípios têm perante a administração central. (...) não houve o cuidado e a responsabilidade que seria exigível de dar um prazo considerado razoável para

os municípios (...) depois vêm com um caderno técnico para a elaboração dos planos de emergência quase no final desse prazo (...)” (vide Anexo E).

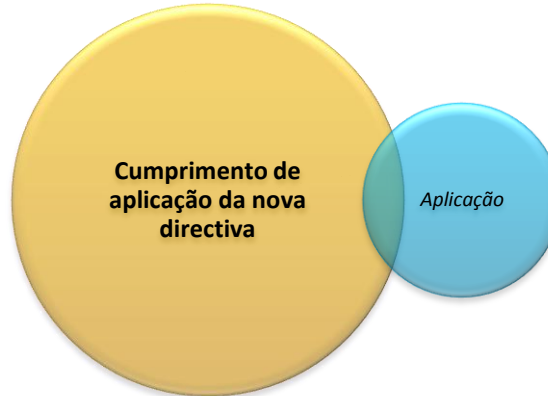


Ilustração 22 – Cumprimento da aplicação da nova directiva

b. Prazos de revisão e actualização

● **Referencial:** “ (...) a actualização dos planos deve ser dinâmica portanto não era preciso uma imposição (...) Numa primeira fase é capaz de ser muito restritivo, mas o objectivo final é que efectivamente em menos de dois anos todos os planos estejam actualizados. (...)”; “Alguém aí se baralhou um bocado. Os dois anos para actualizar é fazível, nós não temos que necessariamente actualizar o documento todo a 100%. (...)”; “(...)temos que ter datas se não passam outra vez 10 anos e os planos não sofrem nenhuma actualização nem nenhuma revisão. Portanto eu julgo que sim, não obstante desses dois anos eu acho importante é fazer a actualização permanente, isso sim. (...)”; “Sou muito apologista dos timings para se fazer isso. Não acredito, mas acho que é importante (...) a limitação que alguns municípios têm, são paupérrimos, têm dificuldades de toda a ordem. (...) O que é que sucede ao final de dois anos, de eles não terem feito o plano?”; “Sim, sim é exequível. Admitindo sempre que ele não é um documento fechado, ele é actualizado.”; “Ora bem eu acho que são matrizes como outras quaisquer, podiam ser 2 anos, podiam ser 3, 1 ano e meio, fosse o que fosse, enfim! A definição de um prazo é importante ainda que ela não deve ser vista como um valor absoluto e se houver alterações significativas num conjunto de

riscos e vulnerabilidades devem ser alteradas, se houver ensinamentos resultantes de exercícios também tem que ser alterado, tudo isso. (...); “Não concordo com prazos, cada município deve actualizar o seu plano sempre que ache pertinente (...); “(...) Nos planos que já estão aprovados, após a sua submissão da versão final à ANPC, versão final, (...) a comissão nacional tem reunido extraordinariamente para aprovar planos, sempre que há esse volume significativo. (...) após a submissão da versão final se demore tanto tempo quanto isso para a sua aprovação, seria desejável era que já existissem mais planos e que eles não demorassem tanto tempo a ser elaborados, preocupa-me mais isso do que o tempo para a aprovação.(...)”; “(...) dois anos considero-a razoável para a transição dos antigos planos para os actuais, já não considero que se estabeleça prazos para a actualização dos planos de nova geração na medida em que isso induz as pessoas em erro, quanto a mim, convencendo-as que só têm que actualizar o plano de dois em dois anos (...) o plano deve ter actualização permanente (...). A outra não precisa de prazo, deve ser apenas quando há alterações de fundo e aí sim ser submetido à apreciação (...)” (vide Anexo E).



Ilustração 23 – Prazos de revisão e actualização

3.16. Distribuição

a. Estratégia

Naquilo que é a estratégia de distribuição extensiva e a utilização de suportes de tecnologia e informação e comunicação, questionou-se aos entrevistados se concordavam com esta distribuição e se o acto de distribuição era suficiente para configurar o sucesso de planeamento de emergência. Das respostas obtidas há duas análises conceptuais a fazer: insuficiente e cumprimento de formalidade (Ilustração 24).

● Relativamente ao conceito insuficiente, os entrevistados partilharam que: “(...) acho que não será suficiente, (...) é importante aperfeiçoar o mecanismo de comunicação, o mecanismo de fluxo de informação, e de sensibilização do cidadão, sendo que ainda não está encontrada a melhor solução para atingir esse fim, para a informação lá chegue.”; “ (...) essa é uma das partes que a directiva deveria obrigar, a fazer determinadas acções e a promover a divulgação e não refere (...)”; “ (...) o futuro passa por usarmos as tecnologias para ajudar a que todos estejam esclarecidos, agora o efeito prático eu acho que a médio prazo se pode vir a ter alguns resultados a curto prazo sinceramente não vejo grande evolução (...)”; “Ora bem, os ingleses chamam a isto o paper plan sindrom, ou seja temos um plano que é o papel e ninguém sabe o que é que está lá dentro. Bom, divulgá-lo? Indubitável! Mas mais importante que divulgá-lo é explicá-lo (...)”; “ Esta directiva nasceu numa era em que os sistemas de informação e comunicação estão amplamente popularizados, portanto era uma vertente lógica, era um desperdício não aproveitar e não obrigar a essa vertente (...) A distribuição é indiscutível (...)”; “ (...) são passos. Também lhe digo uma coisa se vamos criar um conjunto de obrigações, definições quando não há meios para as executar depois ainda é pior (...) Vamos tentar sim dar aqui alguns saltos de divulgar, explicar, descodificar, o que é isso? Com alguns mecanismos de eleição.”; “Porque ao distribuíres muitos podem ler e há outros que não (...)”

● Os entrevistados consideraram ainda que este é um cumprimento da formalidade: “Mais uma vez é capaz de ser mais uma forma de legitimação (...)”; “ (...) Portanto eu acho que a distribuição é quase apenas o cumprimento de uma formalidade para garantir de facto que as entidades têm um documento consigo (...)”; “E penso que esse objectivo que está definido na resolução é

meramente programático e que transmite uma mensagem que vai muito além da simples divulgação (...) não chega a mera divulgação é preciso implementá-lo, como já tinha tido. Penso que todos estão de acordo é fundamental que os planos sejam exercitados por todos os intervenientes que fazem parte.” (vide Anexo E).



Ilustração 24 – Estratégia de distribuição

3.17. Matriz

a. Caracterização

Os entrevistados foram questionados quanto à matriz, pedindo que a caracterizassem. Das respostas obtidas classificam-se dois parâmetros de análise: técnica versus operacional e equilibrada (Ilustração 25).

- No que toca ao conceito técnico versus operacional, os entrevistados disseram: “Não é um documento de vertente operacional, mas tem orientações. É isso que se pretende (...)”; “Eu nem sei como é que a posso classificar, (...) perderam-se alguns aspectos que já vinham tendo alguma rotina, alguma tradição, alguma experiência e que deviam ser aprofundados e agora vejo subverter tudo. (...)”; “(...) é mais virada para a vertente operacional, (...) pelo facto de o conhecimento de base estar remetida para uma componente reservada do plano, (...) Desde logo por ter logo duas partes consagradas a parte II e a parte III, tipicamente componentes mais operacionais por isso tipicamente é mais

operacional.”; “ (...) não considero que tenha que haver aqui um equilíbrio, porque eu encaro a resposta com aquilo que deve ser dominante no plano, preparação da resposta e a resposta e depois a recuperação, o restabelecimento da normalidade, isso é que deve ser o núcleo do plano. (...) a estrutura que foi definida, responde de certo modo à questão operacional, mas exagera nas outras. Então aí se quiser utilizar o termo equilíbrio, parece-me a mim que há um desequilíbrio, tendo em consideração os factores de importância da parte operacional e da parte da caracterização”. (vide Anexo E).

- Outros refiram a matriz como equilibrada: “Julgo que não é nem demasiado técnica nem demasiado operacional. Julgo que há questões que poderiam ser mais pormenorizadas a nível técnico e há outras questões a nível organizacional a nível operacional que poderiam estar melhor definidas e que não estão, mas isso se calhar numa próxima revisão, não sei.”; “(...) julgo que está equilibrado. Há a ligação aos sistemas de informação, a capacidade e o incentivo aos municípios que promovam sistemas de gestão.” (vide Anexo E).

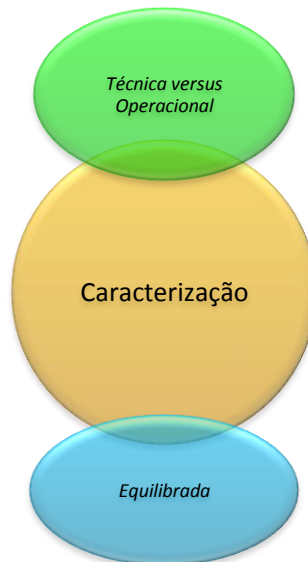


Ilustração 25 – Caracterização da matriz

3.18. Estrutura

No que diz respeito à estrutura e proposta de índice questionou-se os entrevistados se a consideravam concretizável e se respondia à eficácia do levantamento das vulnerabilidade e identificação de riscos e na organização da resposta. Das respostas obtidas serão representadas duas vertentes de análise a caracterização desta estrutura e a análise da proposta de índice (Ilustrações 26 e 27).

a. Caracterização

No que diz respeito à caracterização da estrutura surgiram na análise das respostas as seguintes categorias: fragilidades, inovações, eficiência, repetição (Ilustração 26).

- Sobre as fragilidades: “(...) não é adequada, não é exequível, não é coerente. Essencialmente não é coerente. Porquê? Porque algumas partes são repetitivas, isto é, mais do mesmo (...) Um plano de emergência (...) deve ser claro, preciso e com uma linguagem muito adequada ao público-alvo e deve ser muito flexível. (...)”; “ (...) nos sectores deveria haver algum cuidado com aquilo que já existe, aquilo que é a experiência, que é as rotinas. (...) Havia uma matriz, cumpria-se essa matriz, vamos reforçar essa matriz. (...) Misturaram-se aqui conceitos de coisas que não estão sedimentadas, não são perceptíveis, desnecessariamente. Esta directiva é um pouco a mesma coisa. (...) Havia já a organização, a execução, havia tudo isso. Já era assumido, para um conjunto de pessoas era apenas uma questão de reforçar.”; “Acho que há partes que estão bastante desenvolvidas, tem informação demais, por exemplo, a informação complementar (...) Vejo que há partes dentro da parte I, há pontos que deveriam ser retirados, em que nos estamos a repetir, (...) na parte II e na parte III (...) chega uma certa altura que nos pedem quase a mesma coisa. (...)”; “ (...) as áreas que têm apresentado maiores fragilidades não tem sido as áreas de conhecimento técnico de base tem sido sobretudo as componentes relacionadas com a questão da organização da resposta seja porque há um menos esmiuçamento das tarefas que cada entidade desempenha ou porque de facto do ponto de vista da articulação inter-institucional os mecanismos ainda não estão completamente oleados.” (vide Anexo E).

- Quanto a inovações: “ (...) Uma inovação, no facto de todos chegarmos à conclusão ser pertinente a presença de fluxogramas, fluxogramas que são

esqueletos de informação, que sistematizam acções importantes (...); “(...) acho que está melhor articulado do que o peso que tinha o anterior. (...) As figuras de planeamento de emergência eram tão pesadas, tão burocráticas que nos procedimentos todos que um vereador ou um presidente de câmara antes de activar o plano encolhia-se todo e não o fazia (...); “(...) Eu costumo dizer que esta é a versão zero dos planos de 2ª geração. Aqui foi, vamos transferir para a nova filosofia, agora que já estamos com melhor filosofia interiorizada vamos começar a refinar o produto é preferível irmos passo a passo (...) a resolução que fixa a estrutura dos planos é uma resolução colectiva, portanto de 24 entidades que estão na comissão nacional, entre aquilo que era a opinião da ANPC e aquilo que é o compromisso final há naturalmente diferenças. (...) Portanto teve que haver aqui o compromisso, pode não ser o ideal mas é o que todos (...) A resolução também se quer como um instrumento dinâmico, o antigo instrumento legal esteve 14 anos em vigor, não digo que para o ano ou daqui a dois anos mas se calhar daqui a 7 ou 8 anos a sua vigência poderá sofrer melhorias e se calhar alguns aspectos que podem até ser considerados mais doutrinários e que a comissão entendeu nesta altura que ficassem reflectido, se calhar daqui a meia dúzia de anos poderá já não fazer sentido porque está já tudo perfeitamente assumido.” (vide Anexo E).

- **Eficiência:** *“(...) Para quem tem que executar, tem alguma dificuldade em se rever e em ter algo muito prático, e os planos de emergência também têm que ser práticos e têm que ter uma componente muito forte, que não têm que é a componente da resposta, a componente operacional (...); “(...) Em relação ao plano que tínhamos antes, este está substancialmente melhor, está muito mais estruturado e tem muito mais informação necessária para responder a uma situação de emergência. (...); “ (...) Quanto à estrutura eu parece-me que há uma relevância muito grande relativamente ao enquadramento geral do plano (...) aquilo que deveria ser sempre mais desenvolvido seria a parte II a parte III, porque são no fundo aquilo que nos permite actuar, que é daí que saem todas as directrizes (...); “(...) veio contribuir sobretudo para duas coisas, a parte II do plano que garante que cada instituição saiba a sua missão e na parte III do plano que cada instituição por si saiba como se articular dentro dos objectivos globais de acção, penso que parte em primeira instância por uma lógica de*

responsabilização individual de cada instituição e depois uma lógica de responsabilização colectiva de articulação entre as diversas instituições.”; “É diferente, a forma organizacional é diferente mas é exequível. Mais trabalhosa mas é exequível.” (vide Anexo E).



Ilustração 26 – Caracterização da estrutura dos planos de emergência

b. Índice

Reúnem-se em seguida algumas considerações sobre cada parte que constitui o plano (Ilustração 26).

- **Enquadramento geral:** *“Quanto à estrutura eu parece-me que há uma relevância muito grande relativamente ao enquadramento geral do plano eu percebo que seja preciso perceber donde é que isto surge tudo mas por exemplo o grau de exigência de detalhe, e nós sentimos isso quando foi para a revisão (...)” (vide Anexo E).*
- **Organização da resposta:** *“ (...) Com muitos organogramas de resposta, de responsabilização, para que as pessoas possam entender, perante esta questão, primeiro quem é que accionam, quem é que entra. Porquê, porque no próprio plano, foi retirado o “antes, o “durante” e o “depois” e eu acho um erro. Porquê? Porque o antes permitiria que o plano fosse activado antes da emergência, para poder ver o que é que é preciso melhorar, mas se temos uma determinada informação sobre uma determinada circunstância (...); “(...)*

maiores fragilidades (...) tem sido sobretudo as componentes relacionadas com a questão da organização da resposta seja porque há um menos esmiuçamento das tarefas que cada entidade desempenha ou porque de facto do ponto de vista da articulação inter-institucional os mecanismos ainda não estão completamente oleados (...)” (vide Anexo E).

- **Áreas de intervenção:** “(...) Eu gosto muito da questão, de aquando se identifica um risco, identifica-se um organograma, percebendo o enquadramento, ter as competências preto no branco, para quê? (...)”; “ (...) considero importante a parte III – áreas de intervenção, muitíssimo importante. Uma inovação, no facto de todos chegarmos à conclusão ser pertinente a presença de fluxogramas, fluxogramas que são esqueletos de informação, que sistematizam acções importantes (...)”(vide Anexo E).
- **Informação complementar:** “Eu não colocaria esses conteúdos da forma como estamos a colocar neste momento, (...) Eventualmente até fazia nos moldes da parte III, usando esquemas, quadros, coisas de maior sistematização de informação de menor liberdade de texto, com o enfoque sobretudo naquilo que podem vir a ser efectivamente os cenários de acidente do território para conduzir os planos prévios, para poder perceber que tem que fazer planos prévios para este e aquele cenário”; “(...) a nível da elaboração da cartografia, ou a nível de matrizes, há uma exigência em que os planos têm que apresentar uma matriz do risco que acaba por não trazer nada de novo (...) e mesmo a criação de cenários, eles querem e bem que sejam pensados cenários (...)”; “(...) a ideia de quem elaborou e de quem redigiu o documento, as orientações é que de facto essa informação complementar tenha tudo o que é necessário (...) nomeadamente porque o conhecimento do território, nós até o podemos conhecer muito bem e podemos avaliar empiricamente os que são as vulnerabilidades e os riscos em cada uma das situações (...) uma maior definição ou uma maior objectividade na definição de riscos e vulnerabilidades, porque acho que é um bocado empírico, neste momento.”; “(...) adaptámos o nosso trabalho às matrizes, embora o seu preenchimento não tem sido uma tarefa fácil porque há uma série de dúvidas e incertezas e de desconforto de adequar a matriz no global há situações que não são concordantes com a realidade mas em termos de uniformização ela não deve ser encarada como

uma lei cega, é mais um apoio á decisão onde é que são as áreas onde se deve investir em termos de prevenção (...); “ (...) O conhecimento do território é fundamental em termos daquilo que é o hazard, a perigosidade, a ameaça (...) anteriormente havia um capítulo que se chamava situação, a situação define globalmente o território em termos do que são as ideia força para o planeamento ou para as operações ou para a resposta (...); “(...) parte IV (...) Acaba por não ter grandes diferenças mas acaba por ter 3 aspectos que acabam por poder estimular mais essa parte. Desde logo um é a criação dos cenários, (...) O outro é a caracterização das infra-estruturas do ponto de vista da ocupação humana e física, as infra-estruturas não eram caracterizadas e isso de algum modo acaba por ser de algum modo uma novidade e depois uma análise mais complexa no sentido do que é que está exposto num determinado tipo de perigos, muitas vezes a análise era feita de um modo qualitativo em relação ao risco, sabíamos o que poderia acontecer mas não tínhamos a percepção do que poderia ser afectado (...); “ (...) A caracterização do território quanto a mim (...), é repetitiva. (...) é uma informação importante mas é repetitiva. No que diz respeito aos riscos e vulnerabilidades, eles são importantes, devem lá constar, se calhar exagera-se um bocado no desenvolvimento, até nos próprios cenários, porque depois na prática pode não ser bem assim, mas os planos em si já têm alguma elasticidade que nos permite adaptar-nos com relativa facilidade.” (vide Anexo E).

- **Informação complementar (avaliação de riscos):** *“ (...) Para caracterizar o risco não preciso de ter uma tese, eu preciso de um parágrafo que caracterize o risco. Para quê? Para que a seguir se identifique o organograma da resposta, a quem compete a resposta e como é que eu estruturo, dentro daquela resposta para aqueles cenários (...); “ (...) o nosso País ainda está um bocadinho à procura daquilo que será o ideal para nós concretizarmos com os recursos que temos. Na certeza porém que não se pode imputar a responsabilidade de análise de vulnerabilidades, de análise de risco aos municípios (...) para trabalharmos isso ou para percepcionarmos vulnerabilidades e riscos temos que encomendar esses trabalhos e entidades que são especialistas nessa área.”; “(...) há um trabalho ainda a fazer para que essa caracterização efectivamente e essa avaliação de risco possa ser feita necessariamente. O facto de prever a*

integração de uma carta de riscos parece-me que pode ser também uma boa ideia.”; “Colocar uma parte tão importante como a avaliação de riscos e vulnerabilidades dentro de uma parte que se diz complementar é completamente errado, na minha opinião. (...)”; “(...) no caso de riscos partilhados, (...) temos a esperança de que na próxima revisão quando os municípios estiverem todos à mesma velocidade que isso possa ser suprimido seguramente que o plano distrital (...)”; “(...) ela é adequada agora na realidade as coisas não funcionaram porque exigiram a avaliação de riscos antes de termos as cartas de riscos, (...) Quem conhece o território foi optando por bem nesta área há a probabilidade de acontecer isto mas não há um estudo feito e sistematizado que nos permita depois fazer um cenário com base nesse estudo. Portanto há aqui alguma incoerência (...) Não há uma metodologia que se possa seguir porque também ainda não há as ferramentas para se poder aplicar uma metodologia minimamente coerente.” (vide Anexo E).



Ilustração 27 – Proposta de índice para planos de emergência

3.19. Exercícios

Avançando para o que se pode chamar o ponto de retorno do planeamento de emergência, os entrevistados foram questionados sobre a importância de se fazer exercícios, do prazo estabelecido para se testar o plano e da importância de serem promovidas orientações para os executar (Ilustrações 28, 29 e 30).

a. Importância

Analisando a questão da importância foram consideradas, através das respostas obtidas, duas categorias: acto de estabelecimento de rotinas e irrealista (Ilustração 28).

- Alguns entrevistados consideram-nos um acto de estabelecimento de rotinas: “*O treino faz a diferença. Se não treinarmos os planos não servem de nada, e só conseguimos perceber se os planos são exequíveis ou não se treinarmos. (...) (...) só assim é que se consegue perceber se o planeamento está bem feito, é exequível ou não se fizer o treino (...)*”; “*(...) teste vai servir para testar o plano para ver se os procedimentos que estão definidos são os correctos, se há mais algum procedimento a incluir, em termos de divulgação vai servir também para se perceber se ele foi divulgado o suficiente junto dos agentes de protecção civil e não só. (...)*”; “*(...) os exercício servem acima de tudo para certificar o plano. Os anglo-saxónicos dizem que o dia que o testamos é o dia que o pomos em prática (...) mas como não podemos ter essas veleidades vamos ter que o certificar antes, bem ou seja, o último exercício e não deve haver só um deve haver uma série de exercícios é que vai certificar os outros vão permitir fazer as tais avaliações e os tais pequeninos acertos (...)*”; “*(...) se for encarado como um processo tudo bem (...) aqui passa muito aquilo que é a organização militar, LIVEX, CPX, etc. e portanto é importante que isso seja feito. (...) a organização de um exercício (...) não ser mais uma legitimação normativa, legislativa deve ser efectivamente um acto de teste e actualização, de experimentação, de estabelecimento de rotinas e um conjunto de procedimentos.*”; “*(...) Porque se nós não testarmos o plano não vamos saber onde é que estão erros, onde é que podemos melhorar (...)*”; “*(...) são um conjunto de instrumentos que permitem um despertar para a necessidade dessas revisões e dessas actualizações e de algum ajuste de procedimentos (...)*”(vide Anexo E).
- Houve ainda entrevistados que emitiram opiniões que nos leva a falar no conceito fragilidades: “*(...) acho que os exercícios são tão preparados, tão definidos no gabinete que aquilo na prática só tem que resultar, quer dizer a gente pode tirar ali uma falha ou outra mas não são as falhas reais (...)*”; “*(...) os exercícios ao longo do tempo, aquilo a que nós chamamos de exercícios táticos, têm sido acima de tudo mais montras de vaidades e de demonstração de equipamentos do que verdadeiramente realidades. Então porque é que a realidade representa, a realidade representa nós criarmos, e é isso que é a*

finalidade do exercício, situações o mais próximas o mais semelhantes aquilo que de facto pode vir a suceder. (...); “(...) Quantas vezes não me querem quase exigir que o exercício seja inopinado, não se entende que isto é um processo. Vamos lá ver, a analogia é um bocado esta no ensino para chegarmos a um exame temos que ter preparação, só que dentro desta área muitas vezes o espectáculo é muito importante e já tem acontecido situações em que se faz o exercício não é pelo espectáculo é para cumprir uma normativa legislativa. (...) Os exercícios em sala têm muito a dar, são fundamentais para potenciar a organização interna é uma das outras fragilidades que nós temos e não sabemos fazer isto e às vezes temos algumas expectativas de que as coisas correm bem mas não correm. Porque olhamos muito para aquilo que é externo, mas não para o interno, não reconhecemos as nossas vulnerabilidades intrínsecas.” (vide Anexo E).

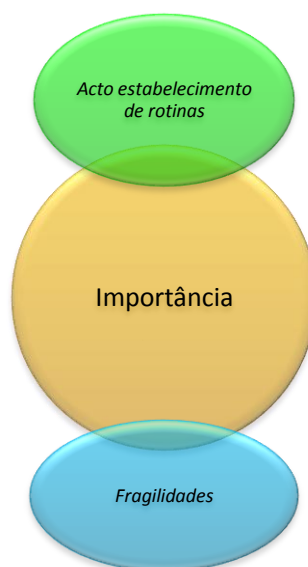


Ilustração 28 – Importância dos exercícios

b. Prazo

No que toca aos prazos consideraram-se duas categorias: imprescindível e facultativo (Ilustração 29).

- Alguns entrevistados consideraram o prazo um acto imprescindível: “(...) para um determinado plano, para um determinado nível de planeamento ou para uma determinada circunstância, se as pessoas já estão habituadas a esse treino, os

180 dias são suficientes, para outros terá que ser todos os meses (...) Tem que haver um mínimo (...) o treino faz a diferença e será tão necessário o quanto a circunstância assim o obrigue.”; “Defendo, defendo! Alternando entre CPX e LIVEX”; “(...) precisamos desses timings se não corremos o risco de eles nunca serem testados.”; “Que se exija que ele seja testado? Até parece uma redundância porque um plano não faz sentido sem ser testado, estar a reforçar na lei eu compreendo porque até há pouco tempo não havia uma cultura de promover exercícios (...)”; “Vejo esse prazo como a preocupação de se não houver prazos provavelmente nunca o vamos testar. Eu acho que aí faz totalmente sentido (...)”; “Por isso é que para além do prazo de 180 dias para a realização do exercício ficou também fixado uma periodicidade obrigatória uma vez a cada dois anos tem que haver um exercício e este prazo tem o mesmo prazo para as revisões para garantir que cada exercício possa servir enfim de contributo para a própria revisão (...) a resolução também fixou um prazo de 180 dias para a realização do primeiro exercício, após a revisão deste plano, creio que essa realização de exercício irá permitir alguns ensinamentos que poderão conduzir a que a revisão dos planos que já estão aprovados não seja feita só ao fim de dois anos mas mais cedo (...)” (vide Anexo E).

- Há entrevistados que defendem que a realização de exercícios deveria ser facultativo: “(...) sinceramente não estou muito preocupada se passaram os 180 dias ou não porque se não houve penalizações nenhuma para quem não cumpriu a actualização do plano, duvido que haja penalizações para quem não cumpra os 180 dias, (...)”; “(...) o gestor, quem vai ter que gerir isto é que vai saber quantos vão ter que ser feitos (...)”; “A situação ideal é nos fazermos um exercício sem ser determinado por ninguém, agora isso é complicado e portanto como nós também somos um país que muitas vezes gosta de obedecer a determinações jurídicas pode ser que venha a implementar uma outra tradição, uma realidade diferente em termos de afirmação. Se são 180 dias e são 360 isso é irrelevante. (...)”; “Eu quando vejo estas situações, estou a ver uma lei que não é cumprida porque o legislador está a fazer uma lei que depois não é integralmente respeitada e devia ter cuidado de a adaptar, porque o princípio é esse a lei é para cumprir. Ora os 180 dias, acho que estão aí a mais. (...) bastaria que dissesse que eles têm que ser exercitados pelo menos uma vez ou

duas por ano, isso acho que era mais coerente para efeitos de cumprimento da lei, só um ingénuo é que acredita que num prazo de 180 dias todos vão fazer o exercício. (...)” (vide Anexo E).



Ilustração 29 – Prazo para executar os exercícios

c. Orientações para desenvolver os exercícios

Os entrevistados foram questionados sobre a dinâmica de serem emanadas orientações para desenvolver exercícios, tentando aqui configurar as práticas actuais e futuras sobre este procedimento. Das respostas obtidas classificaram-se duas classes de resposta: fundamental e dispensável.

- Alguns entrevistados consideraram fundamental: *“É preciso, claramente, fazer um manual exclusivo. Não chega dizer, é preciso fazer um exercício. (...) é preciso definir normas, regras e procedimentos. Que tipo de exercício, de que forma, como é que o organizo, com que envolvência é que se faz. Não definindo normas, nem regras, nem procedimentos, não havendo uma regulamentação muito rígida. Nós não temos doutrina, rigorosamente nenhuma e é preciso fazer. (...)”*; *“Nesta matéria de exercícios não podemos dizer que há lacuna, não era a ANPC mas era o SNPC e nessa altura foram emitidas orientações relativamente a como se processam os exercícios de como se devem realizar exercícios, qual é a logística que se deve garantir para a realização de um*

exercício (...) Pode eventualmente ser uma coisa que a actual autoridade na sequência dos manuais que está a fazer deveria ainda elaborar.”; “Se calhar ajudaria, a maior parte dos municípios nem fazem sequer ideia do que é um exercício CPX ou LIVEX, ou não sabe fazer essa distinção. (...) a maior parte dos municípios nem tem sequer conhecimento que poderá fazer exercícios de diversos tipos, que poderá fazer um exercício de teste ao plano apenas em gabinete, em que está a simular a operação de resposta.”; “Se calhar começava já por aí. (...) é preciso primeiro definir o que é que se quer que se faça. Já que querem que se faça, (...) As pessoas aí põem em prática porque aí falamos todos da mesma maneira e estamos todos a exercitar todos da mesma maneira e portanto os resultados obtidos vão ser todos estudados da mesma maneira, vão ser uniformes pronto. (...)”; “ (...) eu tenho que formar as pessoas para que quando eu lhes envio um documento técnico elas o saibam interpretar e que saibam depois tirar todo o sumo, toda a matéria quês está aqui. Se não faz isso não vai a lado nenhum.”; “Há algum trabalho a fazer-se, eu acho que deveria haver um caderno técnico onde à semelhança do que existe noutros países. Um caderno técnico que desse directrizes sobre planeamento de exercícios. (...) acho que era útil haver estas directrizes por parte da autoridade, ajudava porque não havendo cultura de realização de exercícios, haver essa dedicação era positivo.”; “Eu creio que estamos numa certa infância e acredito até que eles até o venham a fazer (...)”; “(...) planejar um exercício é bastante complicado (...) deveria haver um manual orientador para a organização de exercícios. Haver uma checklist do que é necessário, do que ter em conta. (...)”; “(...) tem estado nos nossos horizontes não conseguimos foi ainda concretizar lançar um instrumento de apoio à organização de exercícios, de facto, sentimos que é uma área em que nós podemos dar algum apoio ou algum aval (...)”(vide Anexo E).

- As orientações foram ainda consideradas dispensáveis: “(...) Nós devemos ter regras que servem de orientação e de organização do sistema, mas depois quanto mais condicionarmos mais dificuldade vamos criar, mas perdas de tempo, ou seja, mais trabalho inócuo vamos ter, e penso que esse não é o melhor caminho”. (vide Anexo E).

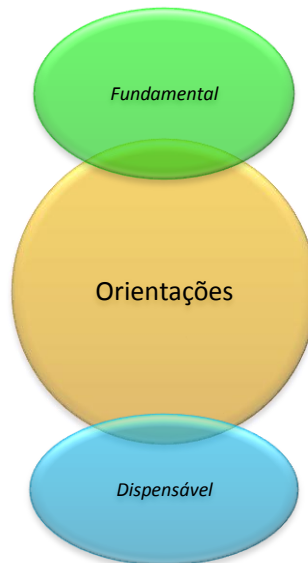


Ilustração 30 – Orientações para desenvolver os exercícios

3.20. Orientações técnicas emitidas pela ANPC

a. Importância

Por fim foi solicitado aos entrevistados qual a sua opinião sobre as orientações técnicas emitidas que estão previstas na legislação como actos de apoio à concretização de novo quadro normativo. Das respostas obtidas analisa-se as respostas em duas vertentes: documentos normativos/referenciais e a sua aplicabilidade (Ilustração 31).

- Documentos normativos/referenciais: “(...) é melhor ter um caderno técnico adequado à circunstância, a que não ter nada! Logo que seja terminado o lançamento de todos estes cadernos, é preciso fazer algo que me parece importante em relação aos cadernos técnicos, é adequá-los à prática (...) Não pode fazer doutrina para um local onde vive um milhão de pessoas que seja igual a um onde vivem só 5 mil pessoas. É preciso adequar, haver alguma razoabilidade, uma adequação à prática, à realidade do terreno.”; “(...)Talvez uns mais bem elaborados outros um bocadinho menos mas talvez porque a temática de alguns possa ser inovadora dentro da área da protecção civil mas é já um crescendo no sentido da qualidade.”; “é muito importante. (...) Porque realmente acho que temos falta de uma linguagem (...) é importante termos orientações e nesse aspecto é fundamental, agora eu acho que muitos não vão passar disso.”; “(...) a produção desses cadernos, para mim, é um êxito! E é de

facto o que eu considero que seja uma das responsabilidades da autoridade nacional. Documentos referenciais de resposta, de orientação, organização, etc., portanto acho que é dos excelentes trabalhos elaborados por esta autoridade e daí enfim penso que é muito útil. Depois os cadernos nalguns casos são melhores noutras casos são piores. (...); “(...) são ferramentas de apoio ao desenvolvimento do trabalho dos planos e têm que ser vistos como mera orientações, porque o que deve residir é o que está na lei e na resolução, que estabelece a estrutura do plano e os conteúdos. Portanto os cadernos técnicos são uma mais-valia para a ajudar todos os serviços (...)” (vide Anexo E).

- **Aplicabilidade:** *“veio dar a resposta possível, tendo em conta que o grupo de trabalho tem apenas um conhecimento técnico e não tem um conhecimento prático. (...); “Vieram um bocadinho atrasados. Quem apontou estes prazos, há qualquer coisa aqui que não passou em termos de informação, portanto não sei, não posso julgar objectivamente mas de facto os prazos apontados não eram concretizáveis.”; “(...) é uma ferramenta muito importante, têm saído vários cadernos técnicos uns de algumas áreas que me interessam mais a nível do município, outros que nem por isso (...); “(...) Há uns mais felizes do que outros mas acho que sim que é importante eles existirem. As pessoas têm é que depois ter a sensibilidade e a confiança de olhar para aquilo como um documento orientador. (...); “(...) ele define um conceito e uma organização de metodologias portanto acho que isso é bom, agora o que acontece é que mais uma vez veio procurar determinar uma metodologia, e entendo que tem que haver padronização das coisas e isso é fundamental para se poder vir a desenvolver, (...) não houve a divulgação, a explicação e as coisas são um bocado impostas de cima para baixo. Vamos criar aqui alguma conflitualidade e já se verificou isso nalguns casos. Porque se não se utilizou os conceitos convenientemente. Deveria ter havido alguma divulgação, uma experimentação (...); “Vejo a elaboração destes cadernos técnicos, destes guias um pouco para mostrar que também não estão parados (...) Faz-se muitos manuais mas depois em termos metodológicos temos zero. (...) Deveria haver uma metodologia geram e depois cada município segundo a sua realidade física e humana pode adaptá-lo (...); “ (...) parece-me que se deu aqui um salto e*

relação ao que havia no passado, nunca as entidades responsáveis pela elaboração dos planos tiveram tanto apoio técnico como estão a ter agora, portanto desde a edição de cadernos técnicos, desde as sessões de esclarecimento nos municípios (...) havia lacunas no que estava no caderno técnico e periodicamente temos vindo a emitir aos nossos CDOS e municípios notas técnicas de pequenos esclarecimentos ou de pequenas correcções, portanto há margem para melhorar, claramente (...); “Os cadernos não me parecem insuficientes, o que me parece insuficiente é a informação trabalhada que deveria existir e não existe, para se poder aplicar o que está nos cadernos.” (vide Anexo E).

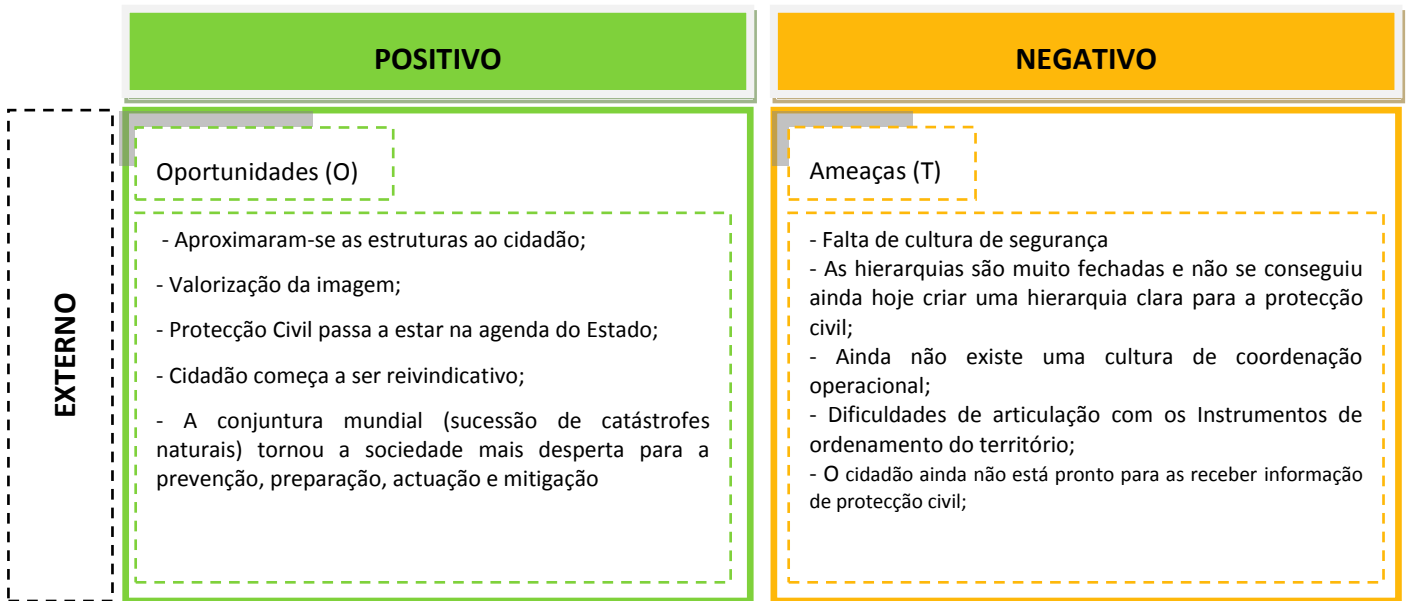


Ilustração 31 – Importância das orientações técnicas emitidas pela ANPC

CAPÍTULO VI – ANÁLISE SWOT

1. Matriz SWOT

	POSITIVO	NEGATIVO
INTERNO	<p>Forças (S)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estruturas organizadas, mais resistentes e com capacidade de trabalho a nível municipal, distrital e nacional; - Criação do SIOPS é um marco considerado importante na articulação entre APC; - Unidades locais promovem a proximidade ao cidadão e garantem uma resposta mais articulada; - É de concordância geral que deva ser uma entidade nacional a aprovar os planos; - Os procedimentos de publicitação conferem poderes de legitimação aos planos; - É importante estar determinado um prazo para actualizar o plano; - A matriz desta nova geração de planos é considerada com uma maior vertente operacional; - Há o assumir de um paradigma renovado que tenta garantir a eficiência das acções de planeamento; - É configurado um elevado valor à prática dos exercícios contudo conferem que a sua realização; - É fundamental a criação de orientações técnicas para desenvolver exercícios; - Os cadernos técnicos são considerados documentos normativos/referenciais. 	<p>Fraquezas (W)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entropias legislativas fragilizam o nível municipal; - Reforma legislativa incipiente; - Estratégia reactiva; - Área da protecção civil não está sedimentada; - Liderança topdown; - Princípio da subsidiariedade não é respeitado; - Lei de bases centralizadora; - Excesso de comissões – sobreposição de funções; - Incompatibilidade entre o que são as comissões e os centros de coordenação; - Estados de alerta relevam-se confusos; - O SIOPS foi uma reacção e dirige-se especificamente para a resposta aos incêndios florestais; - Indefinição na tipificação dos planos; - Tutela de elaboração dos planos é considera insustentável ao nível distrital; - A aprovação pela CNPC é pouco operacional; - Os procedimentos de publicitação não são potenciados como seria desejável; - O princípio da informação não é cumprido quando se reservam partes do planeamento ao cidadão, nomeadamente a identificação de vulnerabilidades e riscos; - A articulação dos planos quer sejam eles de emergência, quer sejam de ordenamento do território ainda não são exequíveis; - O prazo que foi estipulado pela lei 65 aos municípios foi impraticável, revelando desconhecimento do funcionamento do nível municipal para poder dar estar resposta; - Para quem cumpriu o prazo de aplicação da nova directiva há um certo desapontamento face ao incumprimento dos restantes municípios - O incumprimento de actualização da nova resolução do nível municipal condiciona o planeamento a nível distrital e nacional - É questionável é o prazo de actualização imposto na lei; - A estratégia de distribuição configura-se a um cumprimento de formalidade. É necessário promover outras acções de comunicação e informação paralelas; - A matriz apresenta algumas fragilidades, é excessiva nas partes complementares, foram abandonadas rotinas, há conceitos mal definidos; - No que diz respeito à proposta de índice as maiores fragilidades associam-se à parte I – enquadramento geral do plano e à parte IV – informação complementar. Tem informação excessiva e ainda não responde à eficiência desejada; - Há dúvidas e incertezas na aplicação desta matriz; - A prática dos exercícios apresenta muitas fragilidades; - Prazo para fazer exercícios tem as suas limitações; - Os cadernos técnicos ainda requerem de algum sentido prático e de esclarecimento.



2. Análise SWOT

Factores Internos Factores externos	Forças (S)	Fraquezas (W)
Oportunidades (O)	Estratégias SO	Estratégias WO
	<ul style="list-style-type: none"> - Promover acções de informação ao cidadão e entidades externas; - Promover a criação de unidades locais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Envolver o maior número de actores nas práticas de protecção civil; - Promover campanhas de divulgação e promoção da actividade de protecção civil.
Ameaças (T)	Estratégias ST	Estratégias WT
	<ul style="list-style-type: none"> - Promover cultura de participação; - Incentivar os decisores a investirem na área da prevenção e preparação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover cultura de segurança; - Promover a cultura de cooperação e coordenação. - Promover sinergias entre as várias áreas técnicas que beneficiam o planeamento de emergência

CONCLUSÃO

No desenvolvimento do exposto na presente dissertação de mestrado, reportam-se em seguida as conclusões gerais.

Retomando o que foram as questões de partida desta investigação, seguem as conclusões possíveis. Refira-se que algumas das hipóteses formuladas não foram comprovadas na presente tese, deixando deste modo em aberto um conjunto de trabalhos a desenvolver, para cumprir com o que é uma análise mais profunda da temática do planeamento de emergência bem como por inerência do quadro legal que sustenta a actividade de protecção civil em Portugal.

O percurso feito na abordagem do paradigma do planeamento de emergência fez-se necessariamente por uma compreensão do que sustenta esta parte da actividade da protecção civil. A análise do quadro legislativo deu, a esta tese, uma vertente de análise do geral para o particular, identificando o quadro de mudança do paradigma da protecção civil em Portugal.

Há declaradamente um quadro de mudança, de reformulação, de continuidade com melhoramentos do que estava anteriormente instituído. As motivações não são claras, uns falam em motivações políticas, outros em operacionais, talvez seja um conjunto de quadro de mudança da sociedade que apesar de lhe ser associado o termo de *falta de cultura de segurança*, parece reclamar uma sociedade organizada e preparada e imputa essa exigência ao Estado e por sua vez o Estado sente que necessita estar organizado e preparado para a resposta em caso de acidente grave ou catástrofe.

A alteração do quadro legal da actividade de protecção civil projecta um quadro de mudança nas acções de planeamento de emergência. Este tem que reflectir essa nova dinâmica, essa nova estratégia e assim surge um novo quadro legal que o regulamenta.

Esta regulamentação levou a que o nível municipal, distrital e nacional se reorganizasse para dar resposta a esta mudança. Entre o ano de 2006 que marca a mudança no quadro geral da protecção civil e o ano de 2008 em que é instituído um novo quadro na área do planeamento avalia-se o seu grau de implementação.

No que diz respeito a este ponto, analisou-se a implementação geográfica da designada *nova geração de planos de emergência* que se consigna a apenas 9,4% do território nacional.

Este padrão de reduzida implementação terá razões várias, das que se aferiram e que constam na análise SWOT, reconhece-se uma dificuldade acrescida em implementá-lo. Os serviços parecerem carecer de estratégias humanas e técnicas que respondam às novas exigências, ou não teriam passado 2 anos e a taxa de implementação ser tão reduzida.

Urge fazer novas reflexões, do que foi partilhado nesta investigação, é inevitável não dar voz a afirmações que proferem que se fez *tábua-rasa* a uma base técnica e operacional instituída, que se está a direccionar um sistema de protecção civil para uma vertente de resposta, que há lacunas na linguagem e quadro conceptual de protecção civil. Fazem-se leis, emitem-se orientações técnicas mas não se envolvem todos os actores.

O paradigma, a deontologia, o quadro legal, o quadro técnico e operacional na área da protecção civil carece de explicação, de divulgação, de ciência.

A designada actividade de protecção civil que tem um carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, consignada na sua lei de bases necessita de ser fortalecida por alguns dos seus princípios como o da informação da cooperação e da coordenação para ser disseminada e implementada pelo território onde vigora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a. Referências internacionais

- **Council of Europe (2009)** – “*European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA Major Hazards Agreement) - Contribution of the European and Mediterranean. Major Hazards*”. Agreement (EUR-OPA) to the Hyogo Framework of Action. AP/CAT (2009) 15.
- **European Commission DG Environment (2008)** – “*Assessing the Potential for a Comprehensive Community Strategy for the prevention of Natural and Manmade Disasters.*” Final Report. March 2008. COWI A/S. Parallelvej 2. DK-2800 Kongens Lyngby. Denmark.
- **ISDR and UNDP/BCPR (2007)** – “*A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management.*”
- **ISDR (2004)** - “*Future challenges: A common vision for disaster risk reduction*”. Global ISDR Report: Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives.
- **ISDR (2005)** – “*Hyogo Framework for Action 2005-2015: I S D R International Strategy for Disaster Reduction International Strategy for Disaster Reduction, Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*”. World Conference on Disaster Reduction. 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. UNISDR.
- **ISDR (2007)** – “*HFA, Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges. REPORT for the period 2007-2009.*” United Nations.
- **ISDR (2007)** – “*Learning from Disaster Recovery Guidance for Decision Makers Preliminary version for consultation*”. May 2007
- **ISDR (2007)** – “*Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters.*” United Nations.
- **ISDR (2009)** – “*UNISDR Terminology, Disaster Risk Reduction.*” United Nations.
- **UNISDR (2005)** - “*Hyogo Framework for Action 2005-2015: I S D R International Strategy for Disaster Reduction. International Strategy for*

Disaster Reduction. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.” World Conference on Disaster Reduction. 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan.

b. Protecção Civil e Planeamento de emergência

- **ANPC (2010)** – “PROCIV Número 32, Novembro de 2010”. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2010)** – “*CADERNOS TÉCNICOS PROCIV 15: Riscos Costeiros – Estratégias de prevenção, mitigação e protecção, no âmbito do planeamento de emergência e do ordenamento do território*”. Junho de 2010. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2009)** – “*CADERNOS TÉCNICOS. PROCIV 6: Manual para a Elaboração, Revisão e Análise de Planos Municipais de Ordenamento do Território na Vertente da Protecção Civil.*” Março de 2009. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2009)** – “*CADERNOS TÉCNICOS PROCIV 7: Manual de Apoio à Elaboração de Planos de Emergência Externos (Directiva “Seveso II”).*” JUNHO DE 2009. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2009)** – “*CADERNOS TÉCNICOS PROCIV 9: Guia para a Caracterização de Risco no Âmbito da Elaboração de Planos de Emergência de Protecção Civil.*” SETEMBRO DE 2009. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2009)** – “*CADERNOS TÉCNICOS PROCIV 11: Guia para a Elaboração de Planos Prévios de Intervenção – Conceito e Organização.*” SETEMBRO DE 2009. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2008)** – “*CADERNOS TÉCNICOS PROCIV 1: Manual de Avaliação de Impacte Ambiental na vertente de Protecção Civil.*” SETEMBRO DE 2008. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa
- **ANPC (2008)** – “*CADERNOS TÉCNICOS PROCIV 2: Guia da Informação para a Elaboração do Plano de Emergência Externo (Directiva*

“Seveso II”).” SETEMBRO DE 2008. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa

➤ **ANPC (2008)** – “*CADERNOS TÉCNICOS. PROCIV 3: Manual de apoio à elaboração e operacionalização de Planos de Emergência de Protecção Civil*”. SETEMBRO DE 2008. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL. Lisboa

➤ **Commonwealth of Australia (2004)** – “*Emergency Management Australia (EMA)*”. MANUAL NUMBER 43.

➤ **David, Alexander (2002)** – “*Principles of emergency, planning and management*”. Terra Publishing. England

➤ **DGS (2009)** – “*GRIPE A (H1N1)v. Planos de Contingência para Creches, Jardins-de-infância, Escolas e outros Estabelecimentos de Ensino Orientações para a sua elaboração*”. Direcção de Serviços de Promoção e Protecção da Saúde. Direcção-Geral da Saúde.

➤ **Drabek, Thomas E. (2004)** – “*Theories relevant to emergency management versus a theory of emergency management*” Department of Sociology and Criminology. University of Denver. Denver, Colorado

➤ **Drabek, Thomas E. (2005)** – “*Sociology, Disasters and Emergency Management: History, Contributions, and Future Agenda*”. Disasters and Emergency Management: The Convergence and Divergence of Concepts, Issues and Trends in the Research Literature. Emmetsburg, Maryland: Emergency Management Institute, Federal Emergency Management Agency.

➤ **FEMA (2006)** – “*Emergency Planning Independent Study*”. February 2006. FEMA Independent Study Program. Administrative Office Emergency Management Institute. Emmitsburg,

➤ **FEMA (2007)** – “*Emergency Action Planning for State Regulated High-Hazard Potential Dams Findings, Recommendations, and Strategies*.” Prepared by the National Dam Safety Review Board Task Group on Emergency Action Planning and Response (October 2006). FEMA, August 2007.

➤ **Haddow, George D. and Bullock, Jane A. (2008)** – “*Introduction to emergency management*”. Third Edition. Elsevier Inc. Oxford.

➤ **HOMELAND SECURITY (2008)** – “*National Emergency Communications Plan*”. July 2008

- **Larsson, Aron (2008)** – “*A Framework for Evaluating Emergency Preparedness Plans and Response Strategies.*” International Institute for Applied Systems Analysis Schlossplatz. Austria
- **Lindell M.K., Perry R.W., Prater C.S (2005)** – “*Organizing Response to Disasters with the Incident Command.*” System/Incident Management System (ICS/IMS). *International Workshop on Emergency Response and Rescue.* OCTOBER 31, NOVEMBER 1, 2005
- **Lindell Michael K., Prater Carla S. Ronald W. Perry (2006)** – “*Fundamentals of Emergency Management*”. FEMA
- **Michigan Department of State Police (2000)** - “*Site Emergency Planning. Workbook: A workbook for Developing a site Emergency Plan.*” pub-602, a p r i l , 2 0 0 0. Emergency management division.
- **National Fire Protection Association (2007)** – “*NFPA 1600 - Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs 2007 Edition.*” NFPA, 1 Batterymarch Park, Quincy, MA 02169-7471. An International Codes and Standards Organization.
- **Perry, R. W. and Lindell, M. (2006)** – “*Emergency Planning: Strategy and Techniques*”. John Wiley and Sons. New York
- **Perry, Ronald and Lindell, Michael (2003)** – “*Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*”. *Guidelines for the Emergency Planning Process.* *Disasters*, 2003, 27(4): 336–350
- **Prater Carla S. and Lindell Michael K. (2000)** – “*Politics of Hazard Mitigation*”. *NATURAL HAZARDS REVIEW / MAY 2000.* Pp. 73-82
- **RESPUBLICA (2010)** – “*Protecção Civil, Protecção e socorro em acidente grave ou catástrofe*”. *Cadernos Municipais. Electrónicos.* N.º3 Abril 2010. Lisboa
- **Tierney, Kathleen J.; Lindell, Michael K. and Perry, Ronald W. (2001)** – “*Facing the unexpected – Disaster Preparedness and Response in the United State*”. Joseph Henry Press. . Washington
- **WHO (2005)** – “*WHO global influenza preparedness plan. The role of WHO and recommendations for national measures before and during pandemics.*”

c. *Percepção do risco*

- **Amaro, António (2008)** – “*Segurança humana e protecção civil na sociedade do risco: a crise do modelo estatocêntrico na(s) segurança(s)*”. Comunicação apresentada ao IV Encontro Nacional de Riscos, Coimbra, 10 de Março de 2008. RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança. Territorium, 15. Coimbra
- **Beck, Ulrich (1992)** - “*Risk Society*”. To Wards a New Modernity, Londres: Sage.
- **Delicado, Ana e GONÇALVES, Maria Eduarda (2007)** - “*Os portugueses e os novos riscos: resultados de um inquérito.*” *Análise Social*, vol. XLII (184), 2007, 687-718.
- **Mendes José Manuel et all (2008)** – “*Caracterização sociográfica das instituições de emergência e socorro e percepção do risco no Distrito de Coimbra.*” Centro de Estudos Sociais. Laboratório Associado. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra. Coimbra.
- **Mendes, José Manuel (2008)** – “A sustentabilidade da vida: Novos e Velhos Riscos. Centro de Estudos Sociais. Laboratório Associado. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra. Coimbra.
- **Renn, Ortwin (2006)** – “Risk Governance – coping with Uncertainty in a Complex World”. Earthscan. London
- **Ribeiro, M. João (1995)** – “*Sociologia dos desastres*”. *Sociologia. Problemas e práticas*, n.º 18, 1995, pp.23-43.

d. *Teses de dissertação*

- **Anderson, Maria A. C. G. da Silva (2006)** – “*Contributos para o planeamento de emergência. Aplicação ao caso do plano especial de emergência para o risco sísmico da área metropolitana de Lisboa e Concelhos limítrofes.*” Dissertação de Mestrado no âmbito do 1.º CURSO INTEGRADO DE ESTUDOS EM GESTÃO DE RISCOS NATURAIS. FACULDADE DE LETRAS. UNIVERSIDADE DO PORTO
- **Basílio, Adelina M. F. V. Pontes (2004)** – “*Sistemas de gestão de situações de emergência risco sísmico no centro histórico da cidade de Lagos*”.

Dissertação submetida para a obtenção do grau de Mestre em Ciências e Engenharia da Terra *Faculdade de Ciências. Universidade de Lisboa.*

➤ **Monteiro, ALVARO M. F. (2009)** – “*Crises ambientais e gestão do risco – Propostas de Acção e Participação Comunitária na Previsão, Prevenção e Fortalecimento da Protecção contra Catástrofes Naturais.*” Trabalho de Conclusão de Curso com vista à obtenção do nível de PÓS-GRADUADO em GESTÃO CIVIL DE CRISES. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

e. Legislação

➤ **2010/481/UE, Euratom:** Decisão da Comissão, de 29 de Julho de 2010, que altera a Decisão 2004/277/CE, Euratom da Comissão que define regras de execução da Decisão 2007/779/CE, Euratom do Conselho que estabelece um mecanismo comunitário no domínio da protecção civil [notificada com o número C(2010) 5090] Texto relevante para efeitos do EEE

➤ **ANPC (2008)** – “*Compilação Legislativa - PROTECÇÃO CIVIL*”- 1ª Edição. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. Autoridade Nacional de Protecção Civil.

➤ **Declaração do Ministério da Administração Interna, de 19 de Dezembro de 1994,** aprova a directiva para a elaboração de planos de emergência de protecção civil.

➤ **Decreto-Lei n.º 220/2008. D.R. n.º 220, Série I de 2008-11-12** - Estabelece o Regime Jurídico da Segurança Contra Incêndio em Edifícios (RJ-SCIE)

➤ **Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho** – Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)

➤ **Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho** – Lei de Bases da Protecção Civil

➤ **Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro** – Enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, organização dos serviços municipais de protecção civil e competências do comandante operacional municipal.

➤ **Portaria n.º 1532/2008. D.R. n.º 250, Série I de 2008-12-29** - Aprova o Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios (RT-SCIE)

- **Resolução da Comissão Nacional de Protecção Civil nº 25/2008, de 18 de Julho** – Critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil
- **Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Junho de 2008**, sobre o reforço da capacidade de resposta da União Europeia às catástrofes. (2009/C 286 E/04)
- Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - PARTE III: AS POLÍTICAS E ACÇÕES INTERNAS DA UNIÃO - TÍTULO XXIII: A PROTECÇÃO CIVIL - Artigo 196.º. JO C 115 de 9.5.2008, p. 135—136

f. Metodologia

- **ALBARELLO, Luc et All (1995)** – “*Práticas E Métodos De Investigação Em Ciências Sociais*”. Gradiva. 2ª Edição: Setembro 2005. Lisboa
- **ANTÓNIO, Nelson Santos (2002)** – “*Estratégia Organizacional: sua evolução nos últimos 50 anos.*” Instituto para o Desenvolvimento Empresarial. ISCTE. Lisboa
- **Bardin, Laurence (2009)** – “*Análise de Conteúdos*”. Edições 70. Lisboa
- **Bicho, Leandro e BAPTISTA, Susana (2006)** – “*Modelo de Porter e análise SWOT estratégias de negócio*”. Departamento De Engenharia Civil, Instituto Superior De Engenharia De Coimbra, Instituto Politécnico De Coimbra.
- **Figueiredo, António Dias de (1997)** – “*Estratégia para a elaboração de uma tese*”. Departamento de Engenharia Informática. Universidade de Coimbra.
- **Foddy, William (1996)** – “*Como perguntar: teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários.*” Celta. Oeiras
- **Ghiglione, R. & Matalon, B. (1993)** – “*O inquérito: teoria e prática*”. Portugal. Celta.
- **Guerra, Isabel Carvalho (2006)** – “*Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – sentidos e formas de uso*”. Reimpressão Fevereiro de 2010. Príncipia Editora, Lda. Cascais.
- **Hindle, E.; Lawrence, M. (1994)** – “*Field Guide to Strategy: A Glossary of Essential Tools and Concepts of Today Managers*”. Harvard Business School Press.

- **Lopes, F. dos Santos (1990)** - *Estratégia e Competitividade*, pp. 25-53
- **Porter, Michael E. (1980)** – “*Competitive Strategy-Techniques for Analyzing Industries and Competitors*”. The Free Press. New York.
- **Porter, Michael E. (1998)** – “Competitive Advantage of Nations”. The Free Press. New York.
- **Poupa, A Pereira, C (2003)** – “*Como escrever uma tese, monografia ou livro científico usando o Word.*” Lisboa: Ed. Sílabo.
- **Silva, C. R. et al. (2004)** – “*O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método*”. Organ. rurais agroind., Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81.
- **Teixeira, S. (2005)** - “*Planeamento*”, *Gestão das Organizações*, 2005, pp. 49-69.

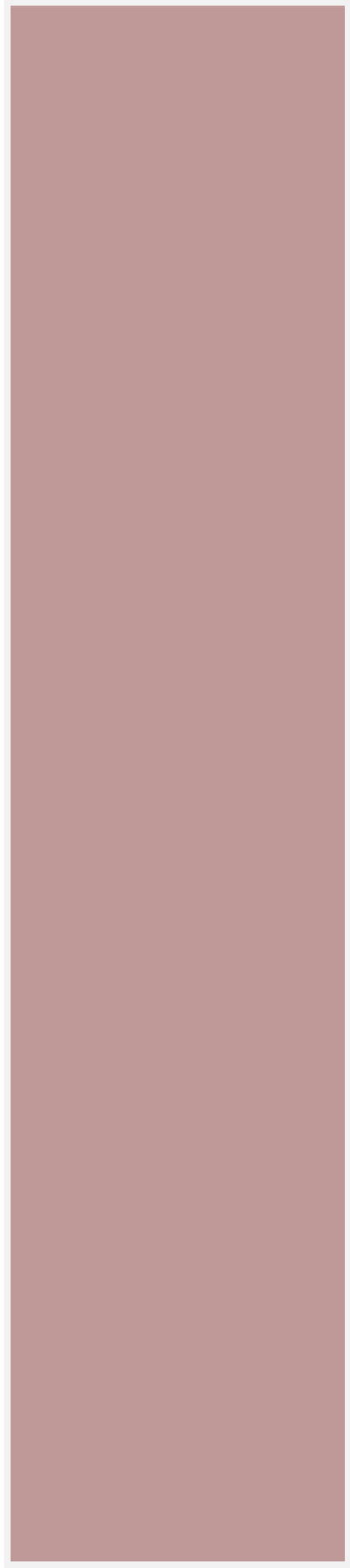
g. Entrevistas não confidenciais

- Almeida, Paula (2010) – Técnica Superior do Comando Distrital de Operações de Socorro de Setúbal. Palmela, 20 de Maio de 2010 (PA)
- Amaro, António (2010) – Director da Escola Superior de Saúde de Alcoitão. Desenvolveu a sua tese de Doutoramento em “O Socorro em Portugal - Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Protecção Civil.”. Alcoitão, 19 de Maio de 2010 (AA)
- Beiró, Cláudia (2010) – Coordenador do Serviço Municipal de Protecção Civil de Coimbra. Odivelas, 31 de Maio de 2010 (CB)
- Esteves, Rui (2010) - Comandante Operacional Distrital do Comando Distrital de Operações de Socorro. Castelo Branco, 23 de Abril de 2010 (RE)
- Ferreira, António (2010) – Consultor para a Protecção Civil de Mafra. Mafra, 29 de Junho de 2010 (AF)
- Jesus, Álvaro (2010) – Consultor para a Protecção Civil, Coordenador do SMPC do Seixal. Seixal, 1 de Setembro de 2010 (AJ)
- Lopes, Joana (2010) - Técnica Superior do Serviço Municipal de Protecção Civil de Coimbra. Coimbra, 24 de Maio de 2010 (JL)
- Mendes, Carlos (2010) - Chefe do Grupo de Planeamento de Emergência na Autoridade Nacional de Protecção Civil. Carnaxide, 30 de Junho de 2010 (CM)

- Ribeiro, Manuel João (2010) - Director do Departamento de Protecção Civil de Cascais. Cascais, 11 de Junho de 2010 (MR)
- Velloso, Manuel (2010) - Presidente da Associação Nacional Dos Alistados Das Funções Sanitárias. Lisboa, 31 de Maio de 2010 (MV)
- Vieira, Victor (2010) – Director do Departamento de Protecção Civil de Lisboa. Lisboa, 1 de Junho de 2010 (VV)

Nota: Na versão em papel deve consultar os Anexos no CD em anexo.

ANEXO A – GUIÃO DE ENTREVISTA



**O PARADIGMA DO
PLANEAMENTO DE EMERGÊNCIA
DE PROTECÇÃO CIVIL EM
PORTUGAL**

2010

Teresa Alexandra Amaro Lopes Cravo da Fonseca

Orientador: Professor Doutor José Manuel Mendes

Dissertação de Tese de Mestrado

Universidade de Coimbra



TEMA: O PARADIGMA DO PLANEAMENTO DE EMERGÊNCIA DE PROTECÇÃO CIVIL EM PORTUGAL

OBJECTIVOS:

- Analisar a evolução do planeamento de emergência de protecção civil em Portugal;
- Avaliar à escala municipal, segundo a percepção dos técnicos, a nova directiva para a elaboração de planos de emergência de protecção civil.

Blocos	Objectivos específicos	Tópicos
A – Legitimação da entrevista e motivação do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimar a entrevista; - Apresentar-me; - Apresentar o projecto de investigação - Motivar o entrevistado; - Promover um ambiente de conforto e confiança; 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduzir o tema do trabalho; - Pedir colaboração ao entrevistado, visto que a sua participação é de extrema importância; - Garantir ao entrevistado que as informações fornecidas são confidenciais; - Ref. Página 3
B – Caracterização do Entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar o percurso do entrevistado; - Compreender a forma como abordará a entrevista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ref. Página 4
C – Comparação da Lei de Bases	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar se as alterações à Lei de Bases vieram garantir um maior sucesso das acções de protecção civil; - Garantir uma contextualização coerente à análise da comparação das directivas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ref. Página 3 a 4
D – Comparação das Directivas	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizar o novo paradigma de planeamento de emergência; - Identificar os factores de sucesso e de fraqueza; - Identificar possíveis factores de oportunidades e ameaças 	<ul style="list-style-type: none"> - Ref. Página 4 a 6
E- Agradecimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir o valor que a entrevista atribuirá à investigação; - Propor o envio dos resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Ref. Página 6

N.º ENTREVISTA	
DATA	
Local	

WARM UP

Bom dia/boa tarde/boa noite, o meu nome é Teresa Fonseca e estou neste momento a fazer entrevistas para a minha tese de dissertação de mestrado para na Universidade de Coimbra.

A tese tem como objectivo analisar o paradigma do planeamento de emergência em Portugal.

Informações

- Antes de mais gostaria de lhe dizer que os seus dados pessoais, nunca serão revelados nem registados. Esta entrevista será apenas identificada através de um n.º. Isto se assim pretender. Quando iniciar a entrevista gostaria que me confirmasse este ponto.
- Como esta entrevista será mais uma conversa do que um entrevista, queria pedir-lhe autorização para a podermos gravar, caso contrário, não vou conseguir registar em papel, tudo o que formos conversando.

Apresentação

- Falando um pouco sobre mim...
- Sou licenciada em Geografia, tirei a Pós-graduação em Dinâmicas Sociais e Riscos Naturais em 2005 e desde aí tenho desenvolvido a minha actividade profissional na área da protecção civil. Este ano lectivo estou a desenvolver a minha tese de dissertação de mestrado nesta área.
- E o/a Sr. (ª) ... fale-me um bocadinho sobre si...

1. CARACTERIZAÇÃO ENTREVISTADO

- Nome
- Idade
- Naturalidade
- Nível de instrução/ Habilitações Académicas
- Percurso profissional
- Profissão actual/ Local onde desenvolve actividade
- Há quanto tempo desenvolve a sua actividade em protecção civil

2. COMPARAÇÃO LEI DE BASES

- a. *Vamos então dar início à nossa conversa. Visto que vamos falar de planeamento de emergência gostaria de iniciar esta conversa falando-me um pouco sobre o que é a protecção civil.*

2.1. ESTRUTURA DE PROTECÇÃO CIVIL

- a. Funcionamento da protecção civil e sua evolução no tempo.
- b. Relevância da protecção civil (nível nacional, distrital e municipal).
- c. Falemos um pouco sobre os agentes de protecção civil, como vê a sua articulação ao longo dos tempos.
- d. Evolução da protecção civil: aspectos negativos e positivos a destacar?

2.2. ENQUADRAMENTO, COORDENAÇÃO, DIRECÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTECÇÃO CIVIL

- a. Entre 1991 e 2006 (momentos em que são emitidas a Lei de Bases da protecção Civil n.º113/91 de 29 de Agosto e a Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho – Lei de Bases da Protecção Civil.), vemos surgir duas leis de bases de protecção civil. Fale-me um pouco das alterações da direcção política (reforço do papel de algumas entidades, alteração de competências, alteração da orgânica, alteração das designações)
- b. No que diz respeito às comissões e unidades de protecção civil, surge-nos na nova Lei de Bases órgãos como a Comissão Distrital de Protecção Civil, Comissão Municipal de Protecção Civil, Subcomissões permanentes e Unidades locais. Fale-me um pouco sobre a constituição destes órgãos (o seu papel, as suas funções, se estão em actividade)

2.3. OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS

- a. Fale-me um pouco da relevância dos princípios fundamentais da política de protecção civil (princípio da prioridade, princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio da subsidiariedade, princípio da cooperação, princípio da coordenação, princípio da unidade de comando, princípio da informação) introduzidos na Lei de Bases n.º 27/2006

2.4. ALERTA, CONTINGÊNCIA E CALAMIDADE

- a. Gostaria de saber qual a sua opinião sobre as novas orientações para definir os actos, pressupostos e as competências dos estados de emergência, Alerta, Contingência e Calamidade. (Qual a importância que atribui a este capítulo?)

2.5. OPERAÇÕES DE PROTECÇÃO CIVIL

- a. Fale-me um pouco na importância do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS) e dos Centros de Coordenação Operacional para a melhoria das operações de protecção civil)
 - definição de normas e procedimentos,
 - definição das missões dos agentes,
 - articulação,
 - funcionam?
 - vê o SIOPS a ser aplicado em qualquer cenário?
- b. Gostaria de ouvir a sua opinião no que diz respeito às acções de planeamento de emergência,
 - planos de prevenção/ planos de emergência
 - planos prévios de intervenção (surge com a Lei 65/2007)

Vêm dar resposta aos novos desafios de protecção civil?

Gostaria agora de que me falasse um pouco sobre o paradigma do planeamento de emergência em Portugal. Contemplando uma reflexão sobre o DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ª SÉRIE, N.º 291, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1994 e RESOLUÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL Nº 25/2008, DE 18 DE JULHO, documentos legislativos que definiram as orientações para o planeamento de emergência.

- a. **Definição de planeamento de emergência.**

3. COMPARAÇÃO DE DIRECTIVAS

- a. Fale-me um pouco do processo de planeamento em que tem estado envolvido.
- b. Em relação ao processo actual do planeamento de emergência poderia dizer-me o que está a desenvolver (tipo de plano, fase de elaboração, quem elabora).

3.1. ENQUADRAMENTO E TIPOLOGIA DOS PLANOS

- b. No que diz respeito à tipificação dos planos, falamos hoje de planos gerais, especiais e planos de prevenção. Quer falar-me um pouco da lógica desta tipificação.

3.2. ELABORAÇÃO DOS PLANOS

- a. No que diz respeito à elaboração dos planos. Dê-me a sua opinião sobre a tutela de quem os deve elaborar (referência planos distritais passam a ser elaborados pelos Governos Cívicos).

3.3. APROVAÇÃO DOS PLANOS

- a. Em relação às Entidades referenciadas para a aprovação dos planos nos diferentes níveis territoriais, gostaria de saber a sua opinião.

3.4. PUBLICITAÇÃO

A nova directiva para a elaboração de planos de emergência trouxe uma nova dinâmica no âmbito da publicitação.

- a. Opinião sobre os procedimentos de consulta pública. (impacto na qualidade do planeamento de emergência. Opinião sobre partes reservadas, onde estão principio da informação?)
- b. Opinião sobre publicitação dos planos em diário da república..

3.5. ARTICULAÇÃO

- a. No que toca ao processo de articulação dos planos (articulação entre planos municipais, distritais, supradistritais, nacional, especiais bem como planos de ordenamento do território)
- b. Fale-me um pouco da estratégia de articulação adoptada.

3.6. REVISÃO

- a. Falando especificamente dos prazos de actualização. Qual a sua opinião sobre o prazo de cumprimento de aplicação da nova directiva. (180 dias imposta pela Lei 65/2007)
- b. No que toca aos prazos e circunstâncias em que se deve desenvolver a revisão e actualização dos planos de emergência pode dar-me a sua opinião sobre as suas vantagens para o sucesso do planeamento. (2 anos de prazo, circunstâncias em que se deve actualizar)
- c. E quanto às actualizações. Fale-me um pouco sobre os prazos considerados ideais. (deveria haver alguma penalização/benefício?)

3.7. DISTRIBUIÇÃO

- a. Falemos um pouco das novas estratégias apresentadas para a distribuição dos planos de emergência. Há uma clara orientação para a sua distribuição extensiva (*a todos os agentes, organismos e entidades nele mencionados, a todas as entidades integrantes da comissão de protecção civil do respectivo nível territorial, às autoridades de protecção civil das unidades administrativas adjacentes de nível similar, à autoridade de protecção civil de nível territorial imediatamente superior e à ANPC; disponibilização pública do corpo dos planos de emergência aprovados, usando suportes de tecnologias de informação e comunicação*). Qual a sua opinião.
- b. Considera que faltou definir estratégias de divulgação?

3.8. CONTEÚDO

No que diz respeito à lógica das matrizes que devem ser elaboradas analisemos agora a relação entre as acções de planeamento e as acções operacionais.

- a. Fazendo uma avaliação do processo de planeamento entre 1994 e 2008 fale-me um pouco do que considera que se alterou em termos orientações.
- b. Analisa esta matriz como mais técnica ou operacional?
- c. Quanto às necessidades efectivas da gestão da emergência e as acções de planeamento, dê-me a sua opinião sobre quais os conteúdos para um plano de emergência.

3.9. ESTRUTURA

Falemos um pouco sobre a estrutura apresentada na Resolução nº 25/2008, de 18 de Julho que aprova a directiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil, que constitui anexo à presente resolução, da qual faz parte integrante.

- a. Gostaria de saber a sua opinião sobre a proposta de índice (*Parte I — Enquadramento geral do plano; Parte II — Organização da resposta; Parte III — Áreas de intervenção; Parte IV — Informação complementar*).
 - concretizável?
 - vai de encontro à eficácia da organização da resposta?
- b. Como vê a relação entre a caracterização do território e as actividades inerentes ao planeamento de emergência.
- c. Quanto às orientações para a avaliação de riscos e vulnerabilidades, gostaria de saber qual a sua opinião sobre as orientações dadas.

3.10. EXERCÍCIOS

- a. Falemos do teste ao plano, dos exercícios. A Resolução define a realização de exercícios bienais salvaguardando que se deve desenvolver um exercício no prazo máximo de 180 dias após a aprovação da revisão. Quer falar-me um pouco sobre esta orientação.
- a. Considera que deveria haver referência ao tipo de exercício a executar (CPX ou LIVEX).
- b. Orientações para desenvolver exercícios (caderno técnico?, normas e procedimentos?)

3.11. DISPOSIÇÕES FINAIS

- a. Fale-me um pouco sobre as orientações técnicas (cadernos técnicos e glossário) emitidas pela ANPC, no âmbito da concretização das medidas previstas na referida resolução. (são esclarecedoras, foram emitidas a tempo, deveria haver outro tipo de acompanhamento?)

4. EPISÓDIOS RELEVANTES

- a. No que diz respeito à gestão da emergência, gostaria de partilhar algum episódio relevante que tenha acompanhado nos últimos anos:
 - comunicação do alerta,
 - activação do plano de emergência,
 - capacidade de resposta,
 - articulação das entidades
 - participação das populações e o seu nível de conhecimento
 - avaliação da acção
- b. Analisando o antes e o depois considera que a resposta se alterou deste esse episódio (o que mudou).

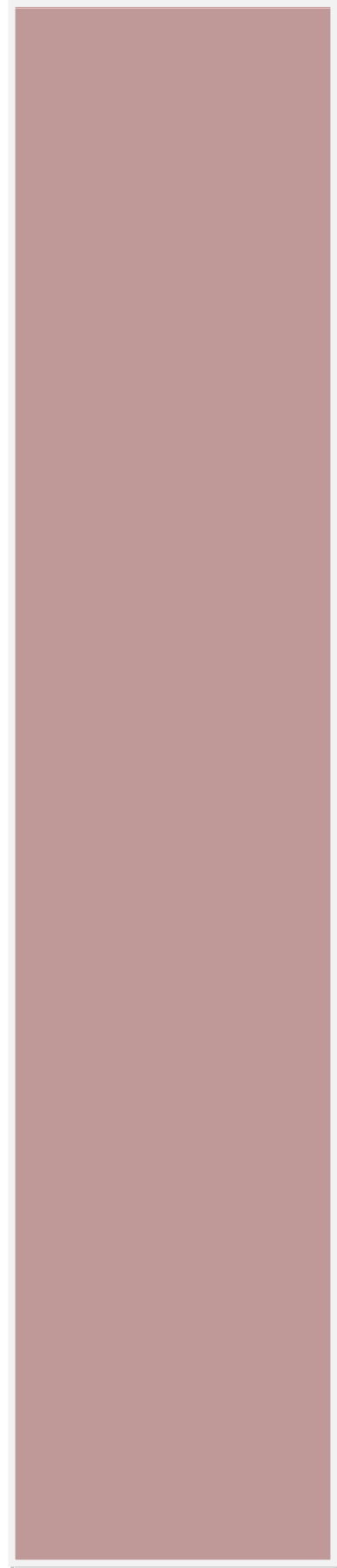
AGRADECIMENTOS

- Agradeço-lhe o tempo dispensado;
- A sua partilha engrandecerá com certeza o meu trabalho de investigação;

- Quando finalizar a presente tese remeter-lhe-ei uma cópia.

NOTAS

**ANEXO B – ANÁLISE COMPARATIVA
LEI DE BASES**



PARÂMETRO		LEI DE BASES DA PROTECÇÃO CIVIL N.º113/91 DE 29 DE AGOSTO	LEI Nº 27/2006, DE 3 DE JULHO – LEI DE BASES DA PROTECÇÃO CIVIL	ANÁLISE
1.	OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS	CAPÍTULO I – Princípios gerais	CAPÍTULO I -Objectivos e princípios	
1.1		Artigo 1º - Protecção civil	Artigo 1º - Protecção civil	- Reforça-se a posição das Regiões Autónomas e as autarquias locais
1.1.1.		A protecção civil é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos Cidadãos com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade. De origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram.	1 — A protecção civil é a actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos 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. 2 — A actividade de protecção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores.	- O termo calamidade é eliminado dos objectivos e princípios de protecção civil, passando a corresponder a um estado de gravidade que ao ser reconhecido requer a adopção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de perigo, actual ou potencial (Alerta, continência e calamidade). ²
1.2.		Artigo 5º - Caracterização		
1.2.1.		A política de protecção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos do Estado promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo de apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores.		

1.3.		Artigo 7º - Âmbito espacial	Artigo 2º- Âmbito territorial	
1.3.1.		<p>1-A protecção civil é desenvolvida em todo o espaço sujeito aos poderes do Estado Português.</p> <p>2-No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, a actividade de protecção civil pode ser exercida fora do espaço referido no número anterior, em cooperação com Estados estrangeiros ou organizações internacionais de que Portugal seja parte.</p>	<p>1 — A protecção civil é desenvolvida em todo o território nacional.</p> <p>2 — Nas Regiões Autónomas as políticas e acções de protecção civil são da responsabilidade dos Governos Regionais.</p> <p>3 — No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, a actividade de protecção civil pode ser exercida fora do território nacional, em cooperação com Estados estrangeiros ou organizações internacionais de que Portugal seja parte.</p>	- As Regiões Autónomas passam a ter autonomia nas políticas e acções
1.4.		Artigo 2º- Definições	Artigo 3º - Definições de acidente grave e de catástrofe	
1.4.1.		<p>1 – Acidente grave é um acontecimento repentino e imprevisto, provocado por acção do homem ou da natureza, com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço susceptíveis de atingirem as pessoas, os bens ou o ambiente.</p> <p>2 – Catástrofe é um acontecimento súbito quase sempre imprevisível, de origem natural ou tecnológica, susceptível de provocar vítimas e danos materiais avultados, afectando gravemente a segurança das pessoas, as condições de vida das populações e o tecido sócio-económico do País.</p> <p>3 – Calamidade é um acontecimento ou uma série de acontecimentos graves, de origem natural ou tecnológica, com efeitos</p>	<p>1 — Acidente grave é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, susceptível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.</p> <p>2 — Catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afectando intensamente as condições de vida e o tecido sócio--económico em áreas ou na totalidade do território nacional.</p>	- Conceito de calamidade é excluído

		<p>prolongados no tempo e no espaço, em regra previsíveis, susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afectando intensamente as condições de vida e o tecido sócio-económico em áreas extensas do território nacional.</p> <p>4 – Considera-se que existe uma situação de calamidade ou de catástrofe quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns acontecimentos referidos nos números anteriores, é reconhecida e declarada a necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas atingidas pelos seus efeitos.</p>		
1.5.		Artigo 3º - Objectivos e domínios de actuação	Artigo 4º - Objectivos e domínios de actuação	
1.5.1		<p>1 — São objectivos fundamentais da protecção civil:</p> <p>a) Prevenir a ocorrência os riscos colectivos resultantes de acidente grave, de catástrofe ou de calamidade;</p> <p>b) Atenuar os riscos colectivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;</p> <p>c) Socorrer e assistir as pessoas em perigo</p> <p>2 — A actividade de protecção civil exerce-se nos seguintes domínios:</p> <p>a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos colectivos de origem natural ou tecnológica;</p> <p>b) Análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco devidas à acção do homem ou da natureza;</p> <p>c) Informação e formação das populações,</p>	<p>1 — São objectivos fundamentais da protecção civil:</p> <p>a) Prevenir os riscos colectivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante;</p> <p>b) Atenuar os riscos colectivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;</p> <p>c) Socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;</p> <p>d) Apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afectadas por acidente grave ou catástrofe.</p> <p>2 — A actividade de protecção civil exerce-se nos seguintes domínios:</p> <p>a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos colectivos;</p> <p>b) Análise permanente das vulnerabilidades</p>	<p>- Surge uma maior abrangência de domínios, os bens de interesse público são considerados como elementos a proteger;</p> <p>- alínea g) introduzida</p>

		<p>visando a sua sensibilização em matéria de autoprotecção e de colaboração com as autoridades;</p> <p><i>d)</i> Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;</p> <p><i>e)</i> Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional;</p> <p><i>f)</i> Estudo e divulgação de formas adequadas de protecção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de instalações de serviços essenciais, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais.</p>	<p>perante situações de risco;</p> <p><i>c)</i> Informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoprotecção e de colaboração com as autoridades;</p> <p><i>d)</i> Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;</p> <p><i>e)</i> Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional;</p> <p><i>f)</i> Estudo e divulgação de formas adequadas de protecção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infra-estruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais;</p> <p><i>g)</i> Previsão e planeamento de acções atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afectadas por riscos.</p>	
1.6.		Artigo 5º - Definições e fontes	Artigo 5º - Princípios	
1.6.1		<p>1-A política de protecção civil consiste no conjunto coerente de princípios, orientações e medidas tendentes à prossecução permanente dos fins definidos no artigo 1º</p> <p>2- Os princípios fundamentais e os objectivos permanentes da política de protecção civil decorrem da constituição e da presente lei, competindo o seu desenvolvimento e permanente actualização à Assembleia da República e ao Governo, de harmonia com as suas competências específicas.</p>	<p>¹Para além dos princípios gerais consagrados na Constituição e na lei, constituem princípios especiais aplicáveis às actividades de protecção civil:</p> <p><i>a)</i> O princípio da prioridade, nos termos do qual deve ser dada prevalência à prossecução do interesse público relativo à protecção civil, sem prejuízo da defesa nacional, da segurança interna e da saúde pública, sempre que estejam em causa ponderações de interesses, entre si conflituantes;</p> <p><i>b)</i> O princípio da prevenção, por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a</p>	<p>- São definidos os princípios fundamentais da política de protecção civil</p>

			<p>eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível;</p> <p><i>c)</i> O princípio da precaução, de acordo com o qual devem ser adoptadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada actividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado;</p> <p><i>d)</i> O princípio da subsidiariedade, que determina que o subsistema de protecção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objectivos da protecção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de protecção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências;</p> <p><i>e)</i> O princípio da cooperação, que assenta no reconhecimento de que a protecção civil constitui atribuição do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e dever dos cidadãos e de todas as entidades públicas e privadas;</p> <p><i>f)</i> O princípio da coordenação, que exprime a necessidade de assegurar, sob orientação do Governo, a articulação entre a definição e a execução das políticas nacionais, regionais, distritais e municipais de protecção civil;</p> <p><i>g)</i> O princípio da unidade de comando, que determina que todos os agentes actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional;</p> <p><i>h)</i> O princípio da informação, que traduz o dever de assegurar a divulgação das informações relevantes em matéria de protecção civil, com vista à prossecução dos objectivos previstos no artigo 4.º</p>	
--	--	--	--	--

1.7.		Artigo 9.º - Deveres gerais e especiais	Artigo 6º - Deveres gerais e especiais	
1.7.1.		<p>1 — Os cidadãos e demais entidades privadas têm o dever de colaborar na prossecução dos fins da protecção civil, observando as disposições preventivas das leis e regulamentos, acatando ordens, instruções e conselhos dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança interna e pela protecção civil e satisfazendo prontamente as solicitações que justificadamente lhes sejam feitas pelas entidades competentes.</p> <p>2 — Os funcionários e agentes do Estado e das pessoas colectivas de direito público, bem como os membros dos órgãos de gestão das empresas públicas, têm o dever especial de colaboração com os organismos de protecção civil.</p> <p>3 — Os responsáveis pela administração, direcção ou chefia de empresas privadas cuja laboração, pela natureza da sua actividade, esteja sujeita a qualquer forma específica de licenciamento têm, igualmente, o dever especial de colaboração com os órgãos e agentes de protecção civil.</p> <p>4 — A desobediência e a resistência às ordens legítimas das entidades competentes, quando praticadas em situação de alerta, contingência ou calamidade, são sancionadas nos termos da lei penal e as respectivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo.</p> <p>5 — A violação do dever especial previsto nos n.ºs 2 e 3 implica, consoante os casos, responsabilidade criminal e disciplinar, nos termos da lei.</p>	<p>1 — Os cidadãos e demais entidades privadas têm o dever de colaborar na prossecução dos fins da protecção civil, observando as disposições preventivas das leis e regulamentos, acatando ordens, instruções e conselhos dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança interna e pela protecção civil e satisfazendo prontamente as solicitações que justificadamente lhes sejam feitas pelas entidades competentes.</p> <p>2 — Os funcionários e agentes do Estado e das pessoas colectivas de direito público, bem como os membros dos órgãos de gestão das empresas públicas, têm o dever especial de colaboração com os organismos de protecção civil.</p> <p>3 — Os responsáveis pela administração, direcção ou chefia de empresas privadas cuja laboração, pela natureza da sua actividade, esteja sujeita a qualquer forma específica de licenciamento têm, igualmente, o dever especial de colaboração com os órgãos e agentes de protecção civil.</p> <p>4 — A desobediência e a resistência às ordens legítimas das entidades competentes, quando praticadas em situação de alerta, contingência ou calamidade, são sancionadas nos termos da lei penal e as respectivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo.</p> <p>5 — A violação do dever especial previsto nos n.ºs 2 e 3 implica, consoante os casos, responsabilidade criminal e disciplinar, nos termos da lei.</p>	<p>- As medidas de carácter excepcional desaparecem e entram medidas para as situações de Alerta, continência e calamidade.²</p>

1.8.		²Artigo 4º - Medidas de carácter excepcional		
1.8.1.		<p>1-Sem prejuízo do disposto na lei sobre o estado de sítio e estado de emergência, no caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade, podem ser estabelecidas as seguintes medidas de carácter excepcional, destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas atingidas:</p> <p>a) Limitar a circulação ou permanência de pessoas ou veículos de qualquer natureza em horas e locais determinados ou condicioná-las a certos requisitos;</p> <p>b) Requisitar temporariamente quaisquer bens, móveis ou imóveis, e serviços;</p> <p>c) Ocupar instalações e locais de qualquer natureza, com excepção dos que sejam destinados a habitação;</p> <p>d) Limitar ou racionar a utilização dos serviços públicos de transportes, comunicações, abastecimento de água e energia, bem como o consumo de bens de primeira necessidade;</p> <p>e) Determinar a mobilização civil de indivíduos, por determinados períodos de tempo, por zonas do território ou por sectores de actividade, colocando-os na dependência das autoridades competentes;</p> <p>f) Afectar meios financeiros especiais destinados a apoiar as entidades directamente envolvidas na prestação de socorro e assistência aos sinistrados.</p> <p>2-Na escolha e na efectiva aplicação das</p>		

		medidas excepcionais previstas no número anterior devem respeitar-se critérios de necessidade, proporcionalidade e adequação aos fins visados.		
1.9.		Artigo 8º - Informação e formação dos cidadãos	Artigo 7º - Informação e formação dos cidadãos	
1.9.1.		<p>1 — Os cidadãos têm direito à informação sobre os riscos graves, naturais ou tecnológicos, aos quais estão sujeitos em certas áreas do território e sobre as medidas adoptadas e a adoptar com vista a prevenir ou a minimizar os efeitos de acidente grave, catástrofe ou calamidade.</p> <p>2 — A informação pública visa esclarecer as populações sobre a natureza e os fins da protecção civil, consciencializá-las das responsabilidades que recaem sobre cada instituição ou indivíduo e sensibilizá-las em matéria de autoprotecção.</p> <p>3 — Os programas de ensino, nos seus diversos graus, incluirão, na área de formação cívica, matérias de protecção civil e autoprotecção, com a finalidade de difundir conhecimentos práticos e regras de comportamento a adoptar no caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade.</p>	<p>1 — Os cidadãos têm direito à informação sobre os riscos a que estão sujeitos em certas áreas do território e sobre as medidas adoptadas e a adoptar com vista a prevenir ou a minimizar os efeitos de acidente grave ou catástrofe.</p> <p>2 — A informação pública visa esclarecer as populações sobre a natureza e os fins da protecção civil, consciencializá-las das responsabilidades que recaem sobre cada instituição ou indivíduo e sensibilizá-las em matéria de autoprotecção.</p> <p>3 — Os programas de ensino, nos seus diversos graus, devem incluir, na área de formação cívica, matérias de protecção civil e autoprotecção, com a finalidade de difundir conhecimentos práticos e regras de comportamento a adoptar no caso de acidente grave ou catástrofe.</p>	- Sem alterações significantes
2.	ALERTA, CONTINGÊNCIA E CALAMIDADE	<i>Não previsto</i>	²CAPÍTULO II Alerta, contingência e calamidade SECÇÃO I Disposições gerais	- Vem definir os actos, pressupostos e as competências dos estados de Alerta, Contingência e Calamidade.
2.1.			Artigo 8.º - Alerta, contingência e calamidade	

2.1.1.			<p>1 — Sem prejuízo do carácter permanente da actividade de protecção civil, os órgãos competentes podem, consoante a natureza dos acontecimentos a prevenir ou a enfrentar e a gravidade e extensão dos seus efeitos actuais ou potenciais:</p> <p>a) Declarar a situação de alerta;</p> <p>b) Declarar a situação de contingência;</p> <p>c) Declarar a situação de calamidade.</p> <p>2 — Os actos referidos no número anterior correspondem ao reconhecimento da adopção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de perigo, actual ou potencial.</p> <p>3 — A declaração de situação de alerta, de situação de contingência e de situação de calamidade pode reportar-se a qualquer parcela do território, adoptando um âmbito intramunicipal, municipal, supramunicipal ou nacional.</p> <p>4 — Os poderes para declarar a situação de alerta ou de contingência encontram-se circunscritos pelo âmbito territorial de competência dos respectivos órgãos.</p> <p>5 — O Ministro da Administração Interna pode declarar a situação de alerta ou a situação de contingência para a totalidade do território nacional ou com o âmbito circunscrito a uma parcela do território nacional.</p>	
2.2.			<p>Artigo 9.º - Pressupostos das situações de alerta, contingência e calamidade</p>	
2.2.1.			<p>1 — A situação de alerta pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.o, é reconhecida a necessidade de adoptar medidas</p>	

			<p>preventivas e ou medidas especiais de reacção.</p> <p>2 — A situação de contingência pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.o, é reconhecida a necessidade de adoptar medidas preventivas e ou medidas especiais de reacção não mobilizáveis no âmbito municipal.</p> <p>3 — A situação de calamidade pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.o, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos.</p>	
2.3.			<p>Artigo 10.º - Prioridade dos meios e recursos</p>	
2.3.1.			<p>1 — Os meios e recursos utilizados para prevenir ou enfrentar os riscos de acidente ou catástrofe são os previstos nos planos de emergência de protecção civil ou, na sua ausência ou insuficiência, os determinados pela autoridade de protecção civil que assumir a direcção das operações.</p> <p>2 — Os meios e recursos utilizados devem adequar-se ao objectivo, não excedendo o estritamente necessário.</p> <p>3 — É dada preferência à utilização de meios e recursos públicos sobre a utilização de meios e recursos privados.</p> <p>4 — A utilização de meios e recursos é determinada segundo critérios de proximidade e de disponibilidade.</p>	

2.4.			Artigo 11.º - Obrigação de colaboração	
2.4.1.			1 — Declarada uma das situações previstas no n.º 1 do artigo 8.o, todos os cidadãos e demais entidades privadas estão obrigados, na área abrangida, a prestar às autoridades de protecção civil a colaboração pessoal que lhes for requerida, respeitando as ordens e orientações que lhes forem dirigidas e correspondendo às respectivas solicitações. 2 — A recusa do cumprimento da obrigação estabelecida no n.º 1 corresponde ao crime de desobediência, sancionável nos termos do n.º 4 do artigo 6.o	
2.5.			Artigo 12.º - Produção de efeitos	
2.5.1.			1 — Sem prejuízo da necessidade de publicação, os actos que declaram a situação de alerta ou a situação de contingência, o despacho referido no artigo 30.o, bem como a resolução do Conselho de Ministros que declara a situação de calamidade, produzem efeitos imediatos. 2 — Nos casos referidos no número anterior, o autor da declaração deve diligenciar pela mais ampla difusão do seu conteúdo, tendo em conta os meios disponíveis, devendo, logo que possível, assegurar a sua divulgação na página na Internet da entidade que a proferiu e ou do Governo.	
2.6			<i>Não previsto</i>	SECÇÃO II Alerta

2.6.1.			Artigo 13.º - Competência para declaração de alerta	
2.6.1.1.			1 — Cabe ao presidente da câmara municipal declarar a situação de alerta de âmbito municipal. 2 — Cabe ao governador civil declarar a situação de alerta, no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência, precedida da audição, sempre que possível, dos presidentes das câmaras municipais dos municípios abrangidos	
2.6.2.			Artigo 14.º - Acto de declaração de alerta	
2.6.2.1			O acto que declara a situação de alerta menciona expressamente: <i>a)</i> A natureza do acontecimento que originou a situação declarada; <i>b)</i> O âmbito temporal e territorial; <i>c)</i> A estrutura de coordenação e controlo dos meios e recursos a disponibilizar.	
2.6.3.			Artigo 15.º - Âmbito material da declaração de alerta	
2.6.3.1.			1 — Para além das medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência, a declaração de situação de alerta dispõe expressamente sobre: <i>a)</i> A obrigatoriedade de convocação, consoante o âmbito, das comissões municipais, distritais ou nacional de protecção civil; <i>b)</i> O estabelecimento dos procedimentos adequados à coordenação técnica e operacional dos serviços e agentes de protecção civil, bem como dos recursos a utilizar;	

			<p>c) O estabelecimento das orientações relativas aos procedimentos de coordenação da intervenção das forças e serviços de segurança;</p> <p>d) A adopção de medidas preventivas adequadas à ocorrência.</p> <p>2 — A declaração da situação de alerta determina uma obrigação especial de colaboração dos meios de comunicação social, em particular das rádios e das televisões, com a estrutura de coordenação referida na alínea c) do artigo anterior, visando a divulgação das informações relevantes relativas à situação.</p>	
2.7.			SECÇÃO III Contingência	
2.7.1.			Artigo 16.º - Competência para declaração de contingência	
2.7.1.1.		<i>Não previsto</i>	<p>A declaração da situação de contingência cabe ao governador civil no seu âmbito territorial de competência, precedida da audição, sempre que possível, dos presidentes das câmaras municipais dos municípios abrangidos.</p>	
2.7.2.			Artigo 17.º - Acto de declaração de contingência	
2.7.2.1.			<p>O acto que declara a situação de contingência menciona expressamente:</p> <p>a) A natureza do acontecimento que originou a situação declarada;</p> <p>b) O âmbito temporal e territorial;</p> <p>c) A estrutura de coordenação e controlo dos meios e recursos a disponibilizar;</p> <p>d) Os procedimentos de inventariação dos danos</p>	

			e prejuízos provocados; e) Os critérios de concessão de apoios materiais e financeiros.	
2.7.3.			Artigo 18.º - Âmbito material da declaração de contingência	
2.7.3.1			<p>1 — A declaração da situação de contingência abrange as medidas indicadas no artigo 15.o</p> <p>2 — Para além das medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência, a declaração de situação de contingência dispõe expressamente sobre:</p> <p>a) A obrigatoriedade de convocação da comissão distrital ou nacional de protecção civil;</p> <p>b) O accionamento dos planos de emergência relativos às áreas abrangidas;</p> <p>c) O estabelecimento de directivas específicas relativas à actividade operacional dos agentes de protecção civil;</p> <p>d) O estabelecimento dos critérios quadro relativos à intervenção exterior e à coordenação operacional das forças e serviços de segurança e das Forças Armadas, nos termos das disposições normativas aplicáveis, elevando o respectivo grau de prontidão, em conformidade com o disposto no plano de emergência aplicável;</p> <p>e) A requisição e colocação, sob a coordenação da estrutura indicada na alínea c) do artigo 17.o, de todos os sistemas de vigilância e detecção de riscos, bem como dos organismos e instituições, qualquer que seja a sua natureza, cujo conhecimento possa ser relevante para a previsão, detecção, aviso e avaliação de riscos e planeamento de emergência.</p>	

2.8.			SECÇÃO IV Calamidade	
2.8.1.			Artigo 19.º - Competência para a declaração de calamidade	
2.8.1.1			A declaração da situação de calamidade é da competência do Governo e reveste a forma de resolução do Conselho de Ministros.	
2.8.2.			Artigo 20.º - Reconhecimento antecipado	
2.8.2.1		<i>Não previsto</i>	A resolução do Conselho de Ministros referida no artigo anterior pode ser precedida de despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Administração Interna reconhecendo a necessidade de declarar a situação de calamidade, com os efeitos previstos no artigo 30.º	
2.8.3.			Artigo 21.º - Acto de declaração de calamidade	
2.8.3.1			A resolução do Conselho de Ministros que declara a situação de calamidade menciona expressamente: a) A natureza do acontecimento que originou a situação declarada; b) O âmbito temporal e territorial; c) A estrutura de coordenação e controlo dos meios e recursos a disponibilizar; d) Os procedimentos de inventariação dos danos e prejuízos provocados; e) Os critérios de concessão de apoios materiais e	

			financeiros.	
2.8.4.			Artigo 22.º - Âmbito material da declaração de calamidade	
2.8.4.1			<p>1 — A declaração da situação de calamidade abrange as medidas indicadas nos artigos 15.o e 18.o</p> <p>2 — Para além das medidas especialmente determinadas pela natureza da ocorrência, a declaração de situação de calamidade, tomando em conta os critérios das autoridades competentes em razão da matéria, pode dispor sobre:</p> <p><i>a)</i> A obrigatoriedade de convocação da Comissão Nacional de Protecção Civil;</p> <p><i>b)</i> O accionamento do plano de emergência de âmbito nacional;</p> <p><i>c)</i> O estabelecimento de cercas sanitárias e de segurança;</p> <p><i>d)</i> O estabelecimento de limites ou condições à circulação ou permanência de pessoas, outros seres vivos ou veículos, nomeadamente através da sujeição a controlos colectivos para evitar a propagação de surtos epidémicos;</p> <p><i>e)</i> A racionalização da utilização dos serviços públicos de transportes, comunicações e abastecimento de água e energia, bem como do consumo de bens de primeira necessidade;</p> <p><i>f)</i> A determinação da mobilização civil de pessoas, por períodos de tempo determinados.</p> <p>3 — A declaração da situação de calamidade pode, por razões de segurança dos próprios ou das operações, estabelecer limitações quanto ao acesso e circulação de pessoas estranhas às operações, incluindo órgãos de comunicação</p>	

			social.	
2.8.5.			Artigo 23.º- Acesso aos recursos naturais e energéticos	
2.8.5.1			1 — A declaração da situação de calamidade é condição suficiente para legitimar o livre acesso dos agentes de protecção civil à propriedade privada, na área abrangida, bem como a utilização de recursos naturais ou energéticos privados, na medida do estritamente necessário para a realização das acções destinadas a repor a normalidade das condições de vida. 2 — Os actos jurídicos ou operações materiais adoptadas em execução da declaração de situação de calamidade para reagir contra os efeitos de acidente ou catástrofe presumem-se praticados em estado de necessidade.	
2.8.6			Artigo 24.º - Requisição temporária de bens e serviços	
2.8.6.1			1 — A declaração da situação de calamidade implica o reconhecimento da necessidade de requisitar temporariamente bens ou serviços, nomeadamente quanto à verificação da urgência e do interesse público e nacional que fundamentam a requisição. 2 — A requisição de bens ou serviços é determinada por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Finanças, que fixa o seu objecto, o início e o termo previsível do uso, a entidade operacional beneficiária e a entidade	

			responsável pelo pagamento de indemnização pelos eventuais prejuízos resultantes da requisição. 3 — Aplicam-se, com as necessárias adaptações, as regras relativas à indemnização pela requisição temporária de imóveis constantes do Código das Expropriações.	
2.8.7.			Artigo 25.º - Mobilização dos agentes de protecção civil e socorro	
2.8.7.1			1 — Os funcionários, agentes e demais trabalhadores da Administração Pública directa e indirecta, incluindo a autónoma, que cumulativamente detenham a qualidade de agente de protecção civil e de socorro estão dispensados do serviço público quando sejam chamados pelo respectivo corpo a fim de enfrentar um acontecimento objecto de declaração de situação de calamidade. 2 — A dispensa referida no número anterior, quando o serviço de origem seja agente de protecção civil, é precedida de autorização do respectivo órgão dirigente. 3 — As regras procedimentais relevantes para a aplicação do disposto no número anterior são fixadas na resolução do Conselho de Ministros que procede à declaração da situação de calamidade. 4 — A resolução do Conselho de Ministros que procede à declaração da situação de calamidade estabelece as condições de dispensa de trabalho e mobilização dos trabalhadores do sector privado que cumulativamente desempenhem funções conexas ou de cooperação com os serviços de protecção civil ou de socorro.	

2.8.8.			<p>Artigo 26.o Utilização do solo</p>	
2.8.8.1.			<p>1 — A resolução do Conselho de Ministros que procede à declaração da situação de calamidade pode determinar a suspensão de planos municipais de ordenamento do território e ou planos especiais de ordenamento do território, em partes delimitadas da área abrangida pela declaração.</p> <p>2 — As zonas abrangidas pela declaração de calamidade são consideradas zonas objecto de medidas de protecção especial, tendo em conta a natureza do acontecimento que a determinou, sendo condicionadas, restringidas ou interditas, nos termos do número seguinte, as acções e utilizações susceptíveis de aumentar o risco de repetição do acontecimento.</p> <p>3 — Nos casos previstos nos números anteriores, a resolução do Conselho de Ministros que procede à declaração da situação de calamidade deve estabelecer as medidas preventivas necessárias à regulação provisória do uso do solo, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 7.º a 13.º do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro.</p> <p>4 — Sem prejuízo do disposto no nº 1, os municípios abrangidos pela declaração de calamidade são ouvidos quanto ao estabelecimento das medidas previstas nos números anteriores, assim que as circunstâncias o permitam.</p> <p>5 — A alteração dos planos municipais de ordenamento do território e ou dos planos especiais de ordenamento do território deve estar concluída no prazo de dois anos após o início da suspensão.</p>	<p>- É dada definida estratégia no que diz respeito à gestão territorial à utilização do solo após declaração de calamidade</p>

			<p>6 — Os instrumentos de gestão territorial devem estabelecer os comportamentos susceptíveis de imposição aos utilizadores do solo, tendo em conta os riscos para o interesse público relativo à protecção civil, designadamente nos domínios da construção de infra-estruturas, da realização de medidas de ordenamento e da sujeição a programas de fiscalização.</p> <p>7 — Nos procedimentos de alteração dos instrumentos de gestão territorial referidos nos números anteriores, nomeadamente nas fases de acompanhamento e concertação, a comissão mista de coordenação deve incluir um representante do Ministério da Administração Interna.</p>	
2.8.9.			<p>Artigo 27.º - Direito de preferência</p>	
2.8.9.1			<p>1 — É concedido o direito de preferência aos municípios nas transmissões a título oneroso, entre particulares, dos terrenos ou edifícios situados na área delimitada pela declaração de calamidade.</p> <p>2 — O direito de preferência é concedido pelo período de dois anos.</p> <p>3 — Aplica-se, com as necessárias adaptações, ao exercício da faculdade prevista no nº 1 o regime jurídico estabelecido nos artigos 27.º e 28.º do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, e regulamentação complementar.</p> <p>4 — Os particulares que pretendam alienar imóveis abrangidos pelo direito de preferência dos municípios devem comunicar a transmissão pretendida ao presidente da câmara municipal.</p>	

2.8.10.			Artigo 28.º - Regime especial de contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimentos de bens e aquisição de serviços	
2.8.10.1.			<i>Não relevante para esta análise</i>	
2.8.11.			Artigo 29.º - Apoios destinados à reposição da normalidade das condições de vida	
2.8.11.1.			A legislação especial relativa a prestações sociais, incentivos à actividade económica e financiamento das autarquias locais estabelece as disposições aplicáveis à situação de calamidade, tendo em vista a reposição da normalidade das condições de vida nas áreas afectadas.	
2.8.12.			Artigo 30.º - Despacho de urgência	
2.8.12.1.			<i>Não relevante para esta análise</i>	
3.	ENQUADRAMENTO, COORDENAÇÃO, DIRECÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTECÇÃO CIVIL	CAPÍTULO III Enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de protecção civil	CAPÍTULO III Enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de protecção civil	
3.1.		SECÇÃO I Competência da Assembleia da República	SECÇÃO I Direcção política	
		Artigo 10.º - Assembleia da República	Artigo 31.º - Assembleia da República	

3.1.1.		<p>1 — A Assembleia da República contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de protecção civil e para fiscalizar a sua execução.</p> <p>2 — Os partidos representados na Assembleia da República são ouvidos e informados com regularidade pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos da política de protecção civil.</p> <p>3 — O Governo informa periodicamente a Assembleia da República sobre a situação do País no que toca à protecção civil, bem como sobre a actividade dos organismos e serviços por ela responsáveis.</p>	<p>1 — A Assembleia da República contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de protecção civil e para fiscalizar a sua execução.</p> <p>2 — Os partidos representados na Assembleia da República são ouvidos e informados com regularidade pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos da política de protecção civil.</p> <p>3 — O Governo informa periodicamente a Assembleia da República sobre a situação do País no que toca à protecção civil, bem como sobre a actividade dos organismos e serviços por ela responsáveis.</p>	
3.2.		<p>SECÇÃO I</p> <p>Competência do Governo</p>	<p>Artigo 32.º</p> <p>Governo</p>	
3.2.1.		<p>Artigo 11.º - Competência do governo</p>		
3.2.1.1		<p>1-A competência da política de protecção civil é da competência do Governo, que no respectivo Programa, deve inscrever as principais orientações a adoptar ou a propor naquele domínio.</p> <p>2- Ao Conselho de Ministros compete:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Definir as linhas gerais da política governamental de protecção civil, bem como a sua execução; b) Programar e assegurar os meios destinados à execução; c) Declarar a situação de catástrofe ou calamidade pública, por iniciativa própria ou mediante proposta fundamentada do Ministro da 	<p>1 — A condução da política de protecção civil é da competência do Governo, que, no respectivo Programa, deve inscrever as principais orientações a adaptar ou a propor naquele domínio.</p> <p>2 — Ao Conselho de Ministros compete:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Definir as linhas gerais da política governamental de protecção civil, bem como a sua execução; b) Programar e assegurar os meios destinados à execução da política de protecção civil; c) Declarar a situação de calamidade; d) Adoptar, no caso previsto na alínea anterior, as medidas de carácter 	

		<p>Administração interna ou dos Governos Regionais;</p> <p>d) Adoptar, no caso previsto da alínea anterior, as medidas de carácter excepcional destinados a repor a normalidade das condições de vida das zonas atingidas;</p> <p>e) Deliberar sobre a afectação extraordinária dos meios financeiros indispensáveis à aplicação das medidas previstas na alínea anterior, com salvaguarda do disposto na alínea e) do artigo 137º da constituição da República.</p> <p>3-No tocante à protecção civil relativa às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o Governo ouvirá, previamente, sempre que possível, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas sobre a tomada de medidas da sua competência, nos termos dos números anteriores, especificamente a elas aplicáveis.</p>	<p>excepcional destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas atingidas;</p> <p>e) Deliberar sobre a afectação extraordinária dos meios financeiros indispensáveis à aplicação das medidas previstas na alínea anterior.</p> <p>3 — O Governo deve ouvir, previamente, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas sobre a tomada de medidas da sua competência, nos termos dos números anteriores, especificamente a elas aplicáveis.</p>	
3.2.2		Artigo 12.º - Primeiro-Ministro	Artigo 33.º - Primeiro-Ministro	
3.2.2.1		<p>1 — O Primeiro-Ministro é responsável pela direcção da política de protecção civil, competindo-lhe, designadamente:</p> <p>a) Coordenar e orientar a acção dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a protecção civil;</p> <p>b) Convocar o Conselho Superior de Protecção Civil e presidir às respectivas reuniões;</p> <p>c) Assumir a direcção das operações em situações de catástrofe ou calamidade de âmbito nacional</p>	<p>1 — O Primeiro-Ministro é responsável pela direcção da política de protecção civil, competindo-lhe, designadamente:</p> <p>a) Coordenar e orientar a acção dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a protecção civil;</p> <p>b) Garantir o cumprimento das competências previstas no artigo 32.o</p> <p>2 — O Primeiro-Ministro pode delegar as competências referidas no número anterior no Ministro da Administração Interna.</p>	

		2 — O Primeiro-Ministro pode delegar, no todo ou em parte, as competências referidas na linha b) e c) do número anterior no Ministro da Administração Interna.		
3.3		SECÇÃO III Conselho Superior de Protecção Civil		
3.3.1		Artigo 13.º - Definições e funções		
3.3.1.1		<p>1-O Conselho Superior de Protecção Civil é o órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de protecção civil.</p> <p>2-Compete ao Conselho, enquanto órgão de consulta, emitir parecer, nomeadamente sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A definição das linhas gerais de política governamental de protecção civil; b) As bases gerais da organização e do funcionamento dos organismos e serviços de protecção civil, bem como sobre o estatuto do respectivo pessoal; c) Os projectos de diplomas de desenvolvimento de bases do regime jurídico definido pela presente lei; d) A aprovação de acordos ou convenções sobre cooperação internacional em matéria de protecção civil; e) A aprovação do Plano Nacional de Emergência. <p>3-O Conselho assiste o Primeiro-Ministro no</p>		

		exercício das suas competências em matéria de protecção civil, nomeadamente no caso previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 11.º		
3.3.2.		Artigo 14.º - Composição		
3.3.2.1		<p>1- O Conselho Superior de Protecção Civil é presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazem parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Os vice-primeiros-ministros e os ministros de Estado, se os houver; b) Os ministros responsáveis pelos sectores da defesa nacional, administração interna, planeamento e administração do território, finanças, agricultura, indústria, energia, educação, obras públicas, transportes, comunicações, saúde, segurança social, comércio, turismo, ambiente e recursos naturais; c) O presidente do Serviço nacional de protecção Civil; d) O secretário-geral do Gabinete Coordenador de Segurança. <p>2-Os ministros da República e os presidentes de governo regional participam nas reuniões do Conselho que tratam de assuntos de interesse para as respectivas Regiões Autónomas.</p> <p>3-O presidente, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões do Conselho entidades com especiais responsabilidades no âmbito da protecção</p>	<i>Não previsto</i>	

		<p>civil.</p> <p>4-O Conselho elaborará o seu próprio regimento, que é sujeito à aprovação do Conselho de Ministros.</p> <p>5-O secretariado e demais apoio às reuniões do Conselho é assegurado pelo Serviço Nacional de Protecção Civil.</p>		
3.3.4.		<i>Não previsto</i>	Artigo 34.º - Governador civil	
3.3.4.1			<p>1 — Compete ao governador civil, no exercício de funções de responsável distrital da política de protecção civil, desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as acções de protecção civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas em cada caso.</p> <p>2 — O governador civil é apoiado pelo comando distrital de operações de socorro e pelos restantes agentes de protecção civil de âmbito distrital.</p>	
3.3.5		<i>Não previsto</i>	Artigo 35.º - Presidente da câmara municipal	
3.3.5.1			<p>1 — Compete ao presidente da câmara municipal, no exercício de funções de responsável municipal da política de protecção civil, desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as acções de protecção civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas em cada caso.</p> <p>2 — O presidente da câmara municipal é apoiado pelo serviço municipal de protecção civil e pelos restantes agentes de protecção civil de âmbito municipal.</p>	

3.4.		<p align="center">SECÇÃO IV Comissão Nacional de Protecção Civil</p>	<p align="center">SECÇÃO II Comissões e unidades de protecção civil</p>	
3.4.1		<p align="center">Artigo 16.º - Funções</p>	<p align="center">Artigo 36º - Comissão Nacional de Protecção Civil</p>	
3.4.1.1		<p>1-Compete à Comissão Nacional de Protecção Civil assistir, de modo regular e permanente, as entidades governamentais responsáveis pela execução da política de protecção civil e, designadamente, estudar e propor:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Medidas legislativas e normas técnicas necessárias à execução da presente lei e à prossecução dos objectivos permanentes da protecção civil; b) Mecanismos de colaboração institucional entre todos os organismos e serviços com responsabilidades no domínio da protecção civil, bem como formas de coordenação técnica e operacional da actividade por aqueles desenvolvida, no âmbito específico das respectivas atribuições estatutárias; c) Critérios e normas técnicas sobre a organização do inventário de recursos e meios, públicos e privados, mobilizáveis ao nível local, distrital, regional ou nacional, em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade; d) Critérios e normas técnicas sobre a elaboração de planos de emergência gerais e especiais, de âmbito local, distrital, regional ou nacional; 	<p>1 — A Comissão Nacional de Protecção Civil é o órgão de coordenação em matéria de protecção civil.</p> <p>2 — Compete à Comissão:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Garantir a concretização das linhas gerais da política governamental de protecção civil em todos os serviços da administração; b) Apreciar as bases gerais da organização e do funcionamento dos organismos e serviços que, directa ou indirectamente, desempenhem funções de protecção civil; c) Apreciar os acordos ou convenções sobre cooperação internacional em matéria de protecção civil; d) Apreciar os planos de emergência de âmbito nacional, distrital ou municipal; e) Dar parecer sobre os planos de emergência elaborados pelos Governos das Regiões Autónomas; f) Adoptar mecanismos de colaboração institucional entre todos os organismos e serviços com responsabilidades no domínio da protecção civil, bem como formas de coordenação técnica e operacional da actividade por aqueles desenvolvida, no âmbito específico das respectivas atribuições estatutárias; g) Proceder ao reconhecimento dos critérios e normas técnicas sobre a organização do inventário de recursos e meios, públicos e privados, mobilizáveis ao nível local, distrital, 	

	<p>e) Prioridades e objectivos a estabelecer com vista ao escalonamento de esforços dos organismos e estruturas com responsabilidade no domínio da protecção civil, relativamente à sua preparação e participação em tarefas comuns de protecção civil.</p> <p>2-Compete ainda à Comissão, no âmbito específico da informação pública e da formação e actualização do pessoal dos o sistema de protecção civil, bem como na cooperação externa, estudar e propor ou emitir parecer sobre:</p> <p>a) Iniciativas tendentes à divulgação das finalidades da protecção civil e à sensibilização dos cidadãos para a auto-protecção e para a colaboração a prestar aos organismos e agentes que exercem aquela actividade;</p> <p>b) Acções a empreender, no âmbito do sistema educativo, com vista à difusão de conhecimentos teóricos e práticos sobre a natureza dos riscos e a forma de cada indivíduo contribuir para limitar os efeitos de acidente grave, catástrofe ou calamidade;</p> <p>c) Programas de formação, actualização e aperfeiçoamento do pessoal dos organismos e estruturas que integram o sistema nacional de protecção civil;</p> <p>d) Formas de cooperação externa que os organismos e estruturas do sistema de protecção civil desenvolvem nos domínios das suas atribuições e competências específicas.</p>	<p>regional ou nacional, em caso de acidente grave ou catástrofe;</p> <p>h) Definir os critérios e normas técnicas sobre a elaboração de planos de emergência;</p> <p>i) Definir as prioridades e objectivos a estabelecer com vista ao escalonamento de esforços dos organismos e estruturas com responsabilidades no domínio da protecção civil, relativamente à sua preparação e participação em tarefas comuns de protecção civil;</p> <p>j) Aprovar e acompanhar as iniciativas públicas tendentes à divulgação das finalidades da protecção civil e à sensibilização dos cidadãos para a autoprotecção e para a colaboração a prestar aos organismos e agentes que exercem aquela actividade;</p> <p>l) Apreciar e aprovar as formas de cooperação externa que os organismos e estruturas do sistema de protecção civil desenvolvem nos domínios das suas atribuições e competências específicas.</p> <p>3 — Compete ainda à Comissão:</p> <p>a) Desencadear as acções previstas nos planos de emergência e assegurar a conduta das operações de protecção civil deles decorrentes;</p> <p>b) Possibilitar a mobilização rápida e eficiente das organizações e pessoal indispensáveis e dos meios disponíveis que permitam a conduta coordenada das acções a executar;</p> <p>c) Formular junto do Governo pedidos de auxílio a outros países e às organizações internacionais, através dos órgãos competentes;</p> <p>d) Determinar a realização de exercícios, simulacros ou treinos operacionais que contribuam para a eficácia de todos os serviços intervenientes em acções de protecção civil;</p> <p>e) Difundir os comunicados oficiais que se mostrem adequados às situações previstas na presente lei.</p>	
--	---	--	--

			4 — A Comissão assiste o Primeiro-Ministro e o Governo no exercício das suas competências em matéria de protecção civil, nomeadamente no caso previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 32.o	
3.4.2		Artigo 15.º - Definição e composição	Artigo 37.º - Composição da Comissão Nacional de Protecção Civil	
3.4.2.1		<p>1-A Comissão Nacional de Protecção Civil é o órgão especializado de assessoria técnica e de coordenação operacional da actividade dos organismos e estruturas de protecção civil.</p> <p>2-A Comissão funciona na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, na dependência do Ministro da Administração Interna, e dela fazem parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Delegados dos ministros responsáveis pelos sectores referidos na alínea b) do n.º1 do artigo 14.º; b) Um representante do Estado-Maior-General das Forças Armadas; c) Um representante da cada um dos Comandos-Gerais da Guarda Nacional Republicana, da Guarda Fiscal e da Polícia de Segurança Pública; d) Um representante de cada um dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica; e) O Presidente do Serviço Nacional de Bombeiros; f) As entidades referidas nas alíneas c) e d) do n.º1 do artigo 14.º <p>3-Os delegados dos ministros da República e dos presidentes de governo regional participam nas reuniões que tratem de assuntos de interesse para a respectiva região autónoma e poderão participar nas demais,</p>	<p>1 — A Comissão Nacional de Protecção Civil é presidida pelo Ministro da Administração Interna e dela fazem parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Delegados dos ministros responsáveis pelos sectores da defesa, justiça, ambiente, economia, agricultura e florestas, obras públicas, transportes, comunicações, segurança social, saúde e investigação científica; b) O presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil; c) Representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias; d) Representantes da Liga dos Bombeiros Portugueses e da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais. <p>2 — Participam ainda na Comissão representantes do Estado-Maior-General das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária, do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, do Gabinete Coordenador de Segurança, da Autoridade Marítima, da Autoridade Aeronáutica e do Instituto Nacional de Emergência Médica.</p> <p>3 — Os Governos Regionais podem participar nas reuniões da Comissão.</p> <p>4 — O presidente, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões da</p>	

		<p>quando o considerem conveniente, atenta a natureza das matérias incluídas na agenda dos trabalhos, que lhes será comunicada sempre que a Comissão reúna.</p> <p>4-O presidente, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões da Comissão outras entidades com especiais responsabilidades no âmbito da protecção civil, nomeadamente representações da Associação Nacional de Municípios de da Liga dos Bombeiros Portugueses, quando se trate de matérias directamente relacionadas com os seus objectivos institucionais.</p> <p>5-As normas de funcionamento da Comissão serão fixadas por decreto regulamentar.</p>	<p>Comissão outras entidades que, pelas suas capacidades técnicas, científicas ou outras, possam ser relevantes para a tomada de decisões, no âmbito das políticas de protecção civil.</p> <p>5 — O secretariado e demais apoio às reuniões do Conselho são assegurados pela Autoridade Nacional de Protecção Civil.</p>	
3.4.3		<i>Não previsto</i>	Artigo 38.º - Comissões distritais de protecção civil	
3.4.3.1			<p>1 — Em cada distrito existe uma comissão distrital de protecção civil.</p> <p>2 — Compete à comissão distrital de protecção civil:</p> <p>a) Accionar a elaboração, acompanhar a execução e remeter para aprovação pela Comissão Nacional os planos distritais de emergência;</p> <p>b) Acompanhar as políticas directamente ligadas ao sistema de protecção civil que sejam desenvolvidas por agentes públicos;</p> <p>c) Determinar o accionamento dos planos, quando tal se justifique;</p> <p>d) Promover a realização de exercícios, simulacros ou treinos operacionais que contribuam para a eficácia de todos os serviços intervenientes em acções de protecção civil.</p>	<p>- São constituídas comissões descentralizando as competências do nível nacional para o nível distrital e municipal.</p>

3.4.4		<i>Não previsto</i>	Artigo 39.º - Composição das comissões distritais	
3.4.4.1			<p>1 — Integram a respectiva comissão distrital:</p> <p><i>a)</i> O governador civil, como responsável distrital da política de protecção civil, que preside;</p> <p><i>b)</i> O comandante operacional distrital;</p> <p><i>c)</i> As entidades máximas, ou seus representantes qualificados, dos serviços desconcentrados dos ministérios identificados na alínea <i>a)</i> do n.º 1 do artigo 37.º;</p> <p><i>d)</i> Os responsáveis máximos pelas forças e serviços de segurança existentes no distrito;</p> <p><i>e)</i> Um representante do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM);</p> <p><i>f)</i> Três representantes dos municípios do distrito, designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);</p> <p><i>g)</i> Um representante da Liga dos Bombeiros Portugueses e um representante da Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.</p> <p>2 — A comissão distrital de protecção civil é convocada pelo governador civil do distrito ou, na sua ausência ou impedimento, por quem for por ele designado.</p>	
3.4.5.		<i>Não previsto</i>	Artigo 40.º - Comissões municipais de protecção civil	
3.4.5.1			<p>1 — Em cada município existe uma comissão de protecção civil.</p> <p>2 — As competências das comissões municipais são as previstas para as comissões distritais adequadas à realidade e dimensão do município.</p>	

3.4.6		<i>Não previsto</i>	Artigo 41.º - Composição das comissões municipais	
3.4.6.1			<p>Integram a comissão municipal de protecção civil:</p> <p>a) O presidente da câmara municipal, como responsável municipal da política de protecção civil, que preside;</p> <p>b) O comandante operacional municipal;</p> <p>c) Um elemento do comando de cada corpo de bombeiros existente no município;</p> <p>d) Um elemento de cada uma das forças de segurança presentes no município;</p> <p>e) A autoridade de saúde do município;</p> <p>f) O dirigente máximo da unidade de saúde local ou o director do centro de saúde e o director do hospital da área de influência do município, designados pelo director-geral da Saúde;</p> <p>g) Um representante dos serviços de segurança social e solidariedade;</p> <p>h) Representantes de outras entidades e serviços, implantados no município, cujas actividades e áreas funcionais possam, de acordo com os riscos existentes e as características da região, contribuir para as acções de protecção civil.</p>	
3.4.7		<i>Não previsto</i>	Artigo 42.º - Subcomissões permanentes	
3.4.7.1			<p>As comissões nacional, distrital ou municipal podem determinar a constituição de subcomissões permanentes, que tenham como objecto o acompanhamento contínuo da situação e as acções de protecção civil, designadamente nas áreas da segurança contra inundações, incêndios de diferentes naturezas, acidentes nucleares, biológicos ou químicos.</p>	<p>- Medidas de proximidade de acompanhamento das acções de protecção civil</p>

3.4.8		<i>Não previsto</i>	Artigo 43.º - Unidades locais	
3.4.8.1			1 — As comissões municipais de protecção civil podem determinar a existência de unidades locais de protecção civil, a respectiva constituição e tarefas. 2 — As unidades locais devem corresponder ao território das freguesias e serão obrigatoriamente presididas pelo presidente da junta de freguesia.	
4.	ESTRUTURA DE PROTECÇÃO CIVIL	CAPÍTULO IV Estrutura, serviços e agentes de protecção civil	CAPÍTULO IV Estrutura de protecção civil	
4.1		Artigo 17.º - Serviços de Protecção Civil	Artigo 44.º - Autoridade Nacional de Protecção Civil	
4.1.1		1-Integram o sistema nacional de protecção civil o serviço nacional, os serviços regionais e os serviços municipais. 2-Nos distritos haverá delegações do serviço nacional de protecção civil.	A Autoridade Nacional de Protecção Civil é instituída em diploma próprio, que define as suas atribuições e respectiva orgânica.	
4.2		3-No espaço sob jurisdição da autoridade marítima a responsabilidade inerente à protecção civil cabe aos serviços dependentes daquela autoridade.	Artigo 45.º - Estrutura de protecção civil	
4.2.1		4-Aos serviços de protecção civil cabem, em geral, funções de informação, formação, planeamento, coordenação e controlo nos domínios previstos no artigo 3.º. 5-As matérias respeitantes à organização, funcionamento, quadros de pessoal e respectivo estatuto dos serviços de protecção civil e suas estruturas inspectivas, bem como	A estrutura de protecção civil organiza-se ao nível nacional, regional e municipal.	

		as suas atribuições e competências, serão objecto de decreto regulamentar.		
4.3.		Artigo 18.º - Agentes de protecção civil	Artigo 46.º - Agentes de protecção civil	
4.3.1		<p>1 — Exercem funções de protecção civil, nos domínios do aviso, alerta, intervenção, apoio e socorro, de acordo com as suas atribuições próprias:</p> <p>a) O Serviço nacional de Bombeiros;</p> <p>b) As forças de segurança;</p> <p>c) As Forças Armadas;</p> <p>d) Os serviços de autoridade marítima e aeronáutica;</p> <p>e) O Instituto Nacional de Emergência Médica.</p> <p>2 — A Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de protecção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social.</p> <p>3 — Especial dever de cooperação com os agentes de protecção civil mencionados no número anterior impende sobre:</p> <p>a) Os serviços e associações de bombeiros;</p> <p>b) Os serviços de saúde;</p> <p>c) As instituições de segurança social;</p> <p>d) As instituições com fins de socorro e de solidariedade social subsidiadas pelo Estado;</p> <p>e) Os organismos responsáveis pelas florestas, parques e reservas naturais, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente;</p> <p>f) Serviços de segurança e socorro privativos</p>	<p>1 — São agentes de protecção civil, de acordo com as suas atribuições próprias:</p> <p>a) Os corpos de bombeiros;</p> <p>b) As forças de segurança;</p> <p>c) As Forças Armadas;</p> <p>d) As autoridades marítima e aeronáutica;</p> <p>e) O INEM e demais serviços de saúde;</p> <p>f) Os sapadores florestais.</p> <p>2 — A Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de protecção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social.</p> <p>3 — Impende especial dever de cooperação com os agentes de protecção civil mencionados no número anterior sobre as seguintes entidades:</p> <p>a) Associações humanitárias de bombeiros voluntários;</p> <p>b) Serviços de segurança;</p> <p>c) Instituto Nacional de Medicina Legal;</p> <p>d) Instituições de segurança social;</p> <p>e) Instituições com fins de socorro e de solidariedade;</p> <p>f) Organismos responsáveis pelas florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente;</p> <p>g) Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos.</p>	<p>- São designados novos Agentes de Protecção Civil, nomeadamente alíneas a) e f)</p> <p>- É introduzido o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS).³</p>

		<p>das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos.</p> <p>4 — Sem prejuízo do disposto na lei sobre o regime do estado de sítio e estado de emergência, as condições de emprego das Forças Armadas, em situação de catástrofe ou de calamidade, serão definidas por decreto regulamentar, nomeadamente as entidades que possam solicitar a colaboração, a forma que esta pode revestir e as autoridades militares que a devem autorizar.</p> <p>5-Os agentes de protecção civil actuam sob a direcção dos comandos ou chefias próprios.</p>	<p>4 — Os agentes e as instituições referidos no presente artigo, e sem prejuízo das suas estruturas de direcção, comando e chefia, articulam-se operacionalmente nos termos do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS).</p>	
4.4.		Artigo 19.º - Instituições de investigação técnica e científica	Artigo 47.º - Instituições de investigação técnica e científica	
4.4.1		<p>1-Os órgãos de direcção, planeamento e coordenação que integram o sistema nacional de protecção civil podem, em termos a definir em decreto regulamentar, recorrer à cooperação de organismos e instituições de investigação técnica e científica, públicos ou privados, com competências específicas, nomeadamente nos domínios de sismologia, cartografia, avaliação de riscos, planeamento de emergência, previsão, detecção, aviso e alerta.</p> <p>2-São especialmente vinculados a cooperar, nos termos referidos no número anterior, os seguintes organismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica; b) Laboratório Nacional de Engenharia Civil; c) Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial; d) Direcção-Geral de Geologia e Minas; 	<p>1 — Os serviços e instituições de investigação técnica e científica, públicos ou privados, com competências específicas em domínios com interesse para a prossecução dos objectivos previstos no artigo 4.º da presente lei, cooperam com os órgãos de direcção, planeamento e coordenação que integram o sistema nacional de protecção civil.</p> <p>2 — A cooperação desenvolve-se nos seguintes domínios:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção de riscos colectivos de origem natural, humana ou tecnológica e análises das vulnerabilidades das populações e dos sistemas ambientais a eles expostos; b) Estudo de formas adequadas de protecção dos edifícios em geral, dos monumentos e de outros bens culturais, de instalações e infra-estruturas de serviços e bens essenciais; c) Investigação no domínio de novos equipamentos e tecnologias adequados à busca, 	

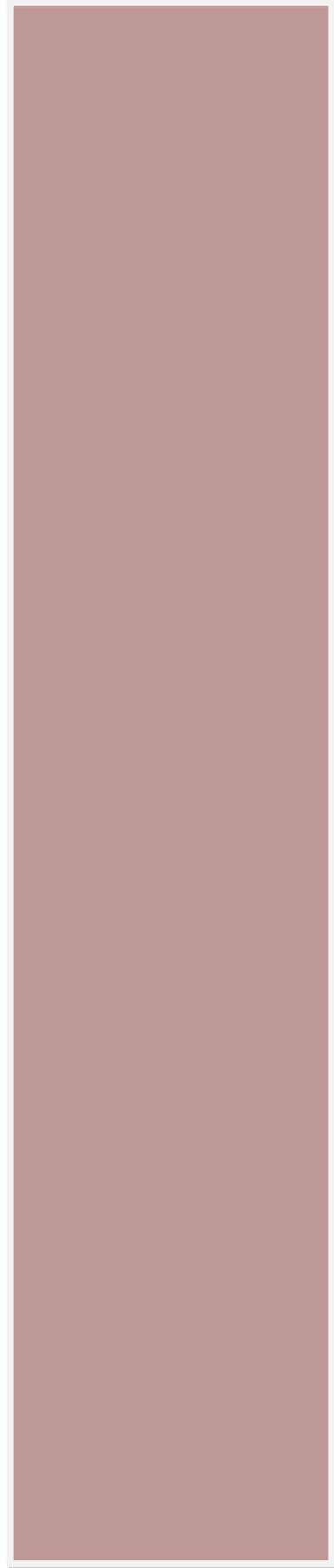
		e) Direcção-Geral das Florestas; f) Gabinete de Protecção e Segurança Nuclear; g) Direcção-Geral dos Recursos Naturais.	salvamento e prestação de socorro e assistência; d) Estudo de formas adequadas de protecção dos recursos naturais.	
5.	OPERAÇÕES DE PROTECÇÃO CIVIL	CAPÍTULO V Operações de protecção civil	CAPÍTULO V Operações de protecção civil	Introdução do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS) com o objectivo de definir normas e procedimentos entre APC.
5.1.		<i>Não previsto</i>	Artigo 48.º - Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro ³	
5.1.1			1 — O SIOPS é o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de protecção civil actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional. 2 — O SIOPS é regulado em diploma próprio.	
5.2		Artigo 20.º - Centros de operacionais de protecção civil	Artigo 49.º - Centros de coordenação operacional	- Alteração da designação; - O nível municipal deixa de ser contemplado. Com excepção da Região Autónoma dos Açores que continua a ter previsto os centros municipais de operações de emergência de protecção civil através do artigo 9º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/99/A, de 15 de Abril, provável facto de ainda
5.2.1		1 — Em situação de acidente grave ou catástrofe, e no caso de perigo de ocorrência destes fenómenos, são desencadeadas operações de protecção civil, de harmonia com os planos de emergência previamente elaborados, com vista a possibilitar a unidade de direcção das acções a desenvolver, a coordenação técnica e operacional dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar. 2 — Consoante a natureza do fenómeno e a gravidade e extensão dos seus efeitos	1 — Em situação de acidente grave ou catástrofe, e no caso de perigo de ocorrência destes fenómenos, são desencadeadas operações de protecção civil, de harmonia com os planos de emergência previamente elaborados, com vista a possibilitar a unidade de direcção das acções a desenvolver, a coordenação técnica e operacional dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar. 2 — Consoante a natureza do fenómeno e a gravidade e extensão dos seus efeitos previsíveis, são chamados a intervir centros de coordenação	

		<p>previsíveis, são activados centros operacionais de protecção civil de nível nacional, regional, distrital ou municipal, especialmente destinados a assegurar o controlo da situação.</p> <p>3 — As matérias respeitantes a atribuições, competências, composição e modo de funcionamento dos centros operacionais de protecção civil serão objecto de decreto regulamentar.</p> <p>4-O apoio administrativo e logístico aos centros operacionais referidos no n.º 2 é assegurado pelos serviços de protecção civil mencionados no artigo 17.º</p>	<p>operacional de nível nacional, regional ou distrital, especialmente destinados a assegurar o controlo da situação com recurso a centrais de comunicações integradas e eventual sobreposição com meios alternativos.</p> <p>3 — As matérias respeitantes a atribuições, competências, composição e modo de funcionamento dos centros de coordenação operacional, bem como da estrutura de comando operacional de âmbito nacional, regional ou distrital, serão definidas no diploma referido no n.º 2 do artigo anterior.</p>	<p>não ter sido alvo de actualização regulamentar como já sucedeu com a Região Autónoma da Madeira</p>
5.3		Artigo 21.º - Planos de emergência	Artigo 50.º - Planos de prevenção e de emergência	
5.3.1		<p>1 — Os planos de emergência são elaborados de acordo com as directivas emanadas da Comissão Nacional de Protecção Civil e estabelecerão, nomeadamente:</p> <p>a) O inventário de meios e recursos mobilizáveis, em situação de acidente grave, catástrofe ou calamidade;</p> <p>b) As normas de actuação dos organismos, serviços e estruturas, públicas ou privadas, com responsabilidades no domínio da protecção civil;</p> <p>c) Os critérios de mobilização e mecanismos de coordenação dos meios e recursos, públicos ou privados, utilizáveis;</p> <p>c)A estrutura operacional que há-de garantir a unidade de direcção e o controlo permanente da situação.</p> <p>2 -Os planos de emergência, consoante a extensão territorial da situação visada, são nacionais, regionais, distritais ou municipais</p>	<p>1 — Os planos de emergência são elaborados de acordo com as directivas emanadas da Comissão Nacional de Protecção Civil e estabelecerão, nomeadamente:</p> <p>a) A tipificação dos riscos;</p> <p>b) As medidas de prevenção a adoptar;</p> <p>c) A identificação dos meios e recursos mobilizáveis, em situação de acidente grave ou catástrofe;</p> <p>d) A definição das responsabilidades que incumbem aos organismos, serviços e estruturas, públicas ou privadas, com competências no domínio da protecção civil;</p> <p>e) Os critérios de mobilização e mecanismos de coordenação dos meios e recursos, públicos ou privados, utilizáveis;</p> <p>f) A estrutura operacional que há-de garantir a unidade de direcção e o controlo permanente da situação.</p> <p>2 — Os planos de emergência, consoante a extensão territorial da situação visada, são</p>	<p>- Alíneas a) e b) (nova LB) vêm garantir a tipificação de riscos e as medidas de prevenção a adoptar</p> <p>- Não surge qualquer definição de plano de prevenção</p>

		<p>e, consoante a sua finalidade, são gerais ou especiais.</p> <p>3 - Os planos de emergência estão sujeitos a actualização periódica e devem ser objecto de exercícios frequentes com vista a testar a sua operacionalidade.</p> <p>4 - Os planos de emergência de âmbito nacional e regional são aprovados, respectivamente, pelo Conselho de Ministros e pelos órgãos de governo próprio das Regiões, mediante parecer prévio da Comissão Nacional de Protecção Civil</p> <p>5 - Os planos de emergência de âmbito distrital e municipal, são aprovados pela Comissão Nacional de Protecção Civil, mediante parecer prévio, respectivamente, do governo civil e da câmara municipal.</p>	<p>nacionais, regionais, distritais ou municipais e, consoante a sua finalidade, são gerais ou especiais.</p> <p>3 — Os planos especiais poderão abranger áreas homogéneas de risco cuja extensão seja supramunicipal ou supradistrital.</p> <p>4 — Os planos de emergência estão sujeitos a actualização periódica e devem ser objecto de exercícios frequentes com vista a testar a sua operacionalidade.</p> <p>5 — Os planos de emergência de âmbito nacional e regional são aprovados, respectivamente, pelo Conselho de Ministros e pelos órgãos de governo próprio das Regiões.</p> <p>6 — Os planos de emergência de âmbito distrital e municipal, bem como os referidos no nº 3, são aprovados pela Comissão Nacional de Protecção Civil.</p> <p>7 — Os planos de emergência de âmbito nacional, distrital e municipal são elaborados, respectivamente, pela Autoridade Nacional de Protecção Civil, pelo governador civil e pela câmara municipal.</p> <p>8 — Os planos de emergência referidos no nº 3 são elaborados pela Autoridade Nacional de Protecção Civil, se a sua extensão territorial abranger mais de um distrito, ou pelos governadores civis, nos restantes casos.</p> <p>9 — Os agentes de protecção civil colaboram na elaboração e na execução dos planos de emergência.</p>	
5.4		Artigo 22.º - Auxílio externo	Artigo 51.º - Auxílio externo	

5.4.1		<i>Não determinante para esta análise</i>	<i>Não determinante para esta análise</i>	
5.5.			CAPÍTULO VI Forças Armadas	
5.5.1			<i>Não determinante para esta análise</i>	
6	DISPOSIÇÕES FINAIS	CAPÍTULO VI Disposições finais	CAPÍTULO VII Disposições finais	
6.1		<i>Não determinante para esta análise</i>	<i>Não determinante para esta análise</i>	

ANEXO C – ANÁLISE COMPARATIVA DIRECTIVAS



PARÂMETRO		DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ª SÉRIE, N.º 291, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1994	RESOLUÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL N.º 25/2008, DE 18 DE JULHO	ANÁLISE CRÍTICA	QUESTÕES INVESTIGATIVAS
1.	Enquadramento	(ANEXO)	PONTO II		
1.1.	Transversal	Em situação de acidente grave, catástrofe ou calamidade e no caso de perigo de ocorrência destes fenómenos, são desencadeadas operações de protecção civil, de harmonia com os programas e planos de emergência previamente elaborados, com vista a possibilitar a unidade de direcção das acções a desenvolver, a coordenação técnica e operacional dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar.	Os planos de emergência de protecção civil são documentos formais nos quais as autoridades de protecção civil, nos seus diversos níveis, definem as orientações relativamente ao modo de actuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de protecção civil.	- Enquadramento mais técnico na legislação anterior. - Desaparece a referência para que casos os planos de emergência de protecção civil são elaborados.	
2	Tipologia dos Planos	(ponto 3 e 4 Capítulo II)	(Artigo 2º)	(alterações previstas no cumprimento da Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro)	
2.1.	Gerais	Os planos gerais elaboram-se para enfrentar a generalidade das situações de emergência que se admitem em cada âmbito territorial político-administrativo e deverão prever o inventário e normas de mobilização dos meios e recursos provenientes da própria entidade político-administrativa que elabora o plano de outras entidades político administrativas e de outras entidades públicas ou privadas.	2 - Os planos gerais elaboram -se para enfrentar a generalidade das situações de emergência que se admitem em cada âmbito territorial e administrativo.	- Quadro conceptual sem alterações significativas. - Conceito de plano especial é alargado, dando enquadramento a ocorrências que embora tenham baixa probabilidade de ocorrer têm consequências inaceitáveis	- A simplificação conceptual garante a melhor aplicação da Resolução? - Com a simplificação conceptual o rigor técnico ficou garantido?
2.2.	Especiais	Os planos especiais são elaborados para serem aplicados quando ocorram acidentes graves, catástrofes ou calamidades específicas cuja natureza requeira uma metodologia técnico-científica adequada ou cuja ocorrência no tempo e no espaço seja previsível com elevada probabilidade.	3 - Os planos especiais são elaborados com o objectivo de serem aplicados quando ocorrerem acidentes graves e catástrofes específicas, cuja natureza requeira uma metodologia técnica e ou científica adequada ou cuja ocorrência no tempo e no espaço seja previsível com elevada probabilidade ou, mesmo com baixa probabilidade associada, possa vir a ter consequências inaceitáveis. 5 - Os planos especiais de emergência de protecção		

			civil podem também abranger áreas homogéneas de risco cuja extensão seja supra-municipal ou supradistrital.		
2.3.	Transversal	Quando a natureza e extensão da emergência ou os meios e recursos necessários excedam a competência ou capacidade de um escalão territorial, o escalão superior accionará o respectivo plano, seja para a atribuição dos apoios necessários, seja para a direcção e coordenação de vários escalões de âmbito territorial mais reduzido.	4 - Os planos de emergência de protecção civil, consoante a extensão territorial da situação visada, são nacionais, regionais, distritais ou municipais.		
3.	Elaboração dos Planos	(ponto 3 e 4 Capítulo II) (Capítulo IV)	(Artigo 4º)	(alterações previstas no cumprimento da Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro)	
3.1.	Gerais	Os <u>planos nacionais</u> são elaborados pelo Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC)	1— Os planos de emergência de âmbito nacional são elaborados pela Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC)		- Considera-se adequada a tutela da entidade que elabora os planos nos diferentes níveis territoriais?
3.2.		Os <u>planos regionais</u> são elaborados pelos respectivos serviços regionais de protecção civil (SRPC)	2— Os planos de emergência de âmbito regional são elaborados pelos respectivos serviços regionais de protecção civil		
3.3.		Os <u>planos distritais</u> são elaborados pelas delegações distritais de protecção civil sob a direcção dos respectivos governadores civil	3— Os planos de emergência de âmbito supradistrital são elaborados pela ANPC 4— Os planos de emergência de âmbito distrital e supramunicipal são elaborados pelo governador civil	-Alteração na direcção dos planos supradistritais. - Alteração da entidade que elabora os planos distritais.	
3.4.		Os <u>planos municipais</u> são elaborados pelos serviços municipais de protecção civil (SMPC)	5— Os planos de emergência de âmbito municipal são elaborados pela câmara municipal 6— Os planos de emergência de âmbito municipal dos municípios das Regiões Autónomas são elaborados pela câmara municipal.	- Alteração do serviço que elabora. A tutela deixa de estar nos serviços municipais de protecção civil e passam a estar na tutela da câmara municipal.	
3.5.	Especiais	1. Cada plano especial é elaborado para fazer face a um risco concreto que possa afectar parte ou toda a área da responsabilidade da entidade que o elabora. Assim, para certos riscos tecnológicos, haverá um plano especial municipal, estando a eventual intervenção do escalão distrital ou nacional englobada na aplicação do respectivo plano geral.	<i>Sem referência</i>	Não são considerados quaisquer casos de excepção nem são tipificadas escalas administrativas nem são designados os riscos considerados de cariz especial.	

3.6.		2. Constituem casos de excepção os planos especiais relativos às emergências nucleares e aos riscos derivados de conflitos militares, os quais são apenas elaborados a nível nacional, sem prejuízo da atribuição de missões específicas a todos os níveis do sistema de protecção civil.			
3.7.		3. De acordo com a cartografia dos riscos conhecidos, deverão ser elaborados planos especiais, regionais, distritais ou municipais, para os principais riscos que possam afectar a respectiva área, designadamente: sismos, vulcões, inundações, secas, incêndios florestais, acidentes vários, acidentes industriais graves, acidentes com matérias perigosas e acidentes de aviação			
4.	Aprovação dos planos	(ponto 3 e 4 Capítulo II)	(Artigo 4º)	(alterações previstas no cumprimento da Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro)	
4.1.	Gerais	Os <u>planos nacionais</u> são aprovados pelo Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Nacional de Protecção Civil (CNPC) e do Conselho Superior de Protecção Civil.	1— Os planos de emergência de âmbito nacional aprovados pelo Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da CNPC.		- Consideram-se adequadas as Entidades que aprovam os planos nos diferentes níveis territoriais?
4.2.		Os <u>planos regionais</u> são aprovados pelos órgãos de governo próprios da respectiva Região Autónoma, mediante parecer prévio da CNPC.	2— Os planos de emergência de âmbito regional são aprovados pelos órgãos de governo próprio das Regiões, mediante parecer prévio da CNPC.		
4.3.		Os <u>planos distritais</u> são aprovados pela CNPC, mediante parecer prévio do governador civil e parecer não vinculativo dos serviços competentes do SNPC.	3— Os planos de emergência de âmbito supradistrital são aprovados pela CNPC. 4— Os planos de emergência de âmbito distrital e supramunicipal são aprovados pela CNPC, mediante parecer prévio da Comissão Distrital de Protecção Civil (CDPC) e da ANPC.	Alterações das entidades que dão pareceres prévios. Alteração do estatuto do parecer	
4.4.		Os <u>planos municipais</u> são aprovados pela CNPC, mediante parecer prévio da câmara municipal e parecer não vinculativo dos	5— Os planos de emergência de âmbito municipal são aprovados pela CNPC, mediante parecer prévio da Comissão Municipal de Protecção Civil (CMPC) e	Alterações da entidade de aprova e dá parecer prévio.	

		serviços competentes do SNPC.	da ANPC. 6— Os planos de emergência de âmbito municipal dos municípios das Regiões Autónomas são aprovados pelo membro do Governo Regional que tutela o sector da protecção civil, mediante parecer prévio da CMPC e do Serviço Regional de Protecção Civil respectivos.		
4.5.	Especiais	<i>Sem referência</i>	7— Os planos especiais de emergência são aprovados pela CNPC, mediante parecer prévio das entidades legalmente competentes face à tipologia do risco considerada.		
5.	Publicitação	-	<i>(Artigo 4º)</i>		
5.1.	Transversal	<i>Sem referência</i>	8— A elaboração dos planos de emergência de protecção civil inclui uma fase de consulta pública das suas componentes não reservadas.	As regras de publicitação através da consulta pública vieram reforçar a eficácia do documento, envolvendo a participação activa da população.	- O processo de consulta pública é benéfico para a qualidade do planeamento de emergência? - A publicitação dos planos em diário da república veio reforçar a validade do documento?
5.2.			9— A fase de consulta pública desenrola -se por um prazo não inferior a 30 dias e é promovida pela entidade responsável pela elaboração do plano que estabelece os meios e as formas de participação, devendo ser integradas no plano as observações pertinentes apresentadas.		
5.3.			10— O relatório da consulta pública deve ser submetido, pela entidade responsável pela elaboração do plano, à entidade responsável pela respectiva aprovação.		
5.4.			11— As deliberações de aprovação dos planos de emergência de protecção civil são objecto de publicação no <i>Diário da República</i> pela entidade competente para a sua aprovação		
5.5.			12— Os planos de emergência entram em vigor no 1.º dia útil seguinte ao da publicação referida no número anterior.		
6.	Articulação	<i>(ponto 5 Capítulo II)</i>	<i>(Artigo 5º)</i>		
6.1.	Gerais	a) Os planos regionais, com o plano nacional;	a) Planos regionais/plano nacional;	-	
6.2.		b) Os planos distritais, com o plano nacional e com os planos distritais adjacentes;	b) Planos distritais/plano nacional;	Ausência da articulação com os planos supradistritais.	No processo de articulação de planos deveriam ter sido definidas orientações para garantir este

6.3		c) Os planos municipais, com o plano distrital respectivo e com os planos municipais adjacentes;	c) Planos municipais/plano distrital respectivo/planos municipais adjacentes/ plano regional;	-	processo?
6.4		d) Em termos gerais, as articulações são obtidas, designadamente, pela		-	
6.5	Especiais	homogeneidade do articulado, da terminologia e do conteúdo.	d) Planos especiais/planos gerais da área respectiva/planos especiais para o mesmo risco de outras áreas.	-	
7.	Revisão		(Artigo 6º)		
7.1	Gerais	Sem referência	1— Os planos gerais de emergência devem ser revistos, no mínimo, bianualmente.	Definição de regras de revisão. Elemento que confere ao planeamento de emergência a garantia de ser aplicado, actualizado e testado.	O seu prazo de revisão é exequível? É benéfico para o sucesso do planeamento?
7.2	Especiais	Sem referência	2— Os planos especiais de emergência devem ser revistos, no mínimo, bianualmente, excepto se disposto em contrário em legislação específica referente à tipologia de risco considerada.		
7.3	Transversal	Sem referência	3— Os planos de emergência devem ser obrigatoriamente revistos aquando da percepção de novos riscos ou da identificação de novas vulnerabilidades na respectiva área territorial.		
7.4			4— Na revisão dos planos de emergência devem ser tidos em conta os ensinamentos adquiridos aquando da realização de exercícios ou de anteriores activações dos planos, bem como as informações decorrentes de novos estudos ou relatórios de carácter técnico ou científico.		
7.5			5— A revisão dos planos de emergência deve seguir as formalidades de aprovação referidas no artigo 4.º da presente directiva, excepto quando se reportarem ao conteúdo da parte IV do índice de referência, caso em que devem ser aprovadas pela comissão de protecção civil territorialmente competente.		
8.	Distribuição		(Artigo 7º)		
7.6	Transversal	Sem referência	1 — Deve ser assegurada a distribuição dos planos de emergência aprovados, em formato digital, a todos os agentes, organismos e entidades nele mencionados, a todas as entidades integrantes da comissão de protecção civil do respectivo nível territorial, às autoridades de protecção civil das unidades administrativas adjacentes de nível similar, à	São garantidas as condições mínimas para a divulgação dos planos, fomentado através das novas tecnologias. O acesso do documento ao maior número de pessoas passa a ser um critério a ser cumprido	O processo de distribuição garantirá a divulgação adequada do plano?

			autoridade de protecção civil de nível territorial imediatamente superior e à ANPC.		
7.7			2— Deve ser ainda assegurada a disponibilização pública do corpo dos planos de emergência aprovados, usando suportes de tecnologias de informação e comunicação.		
7.8			3— Compete ao director de cada plano de emergência assegurar a sua distribuição e disponibilização pública, incluindo as versões revistas.		
8.	Conteúdo	(Capítulo III)	(Artigo 8º)		
8.1	Gerais	1) Enquadramento legal do plano, designadamente quanto às atribuições dos agentes;	a) Enquadramento legal;		<p>Considera que em termos de conteúdo houve uma mudança na orientação do documento?</p> <p>Analisa esta matriz como mais técnica ou operacional?</p> <p>Considera que esta matriz responde às necessidades efectivas de um planeamento de emergência eficaz?</p>
8.2		2) Referências geográficas, com indicação concreta das cartas e mapas;	c) Referências geográficas à escala adequada, recorrendo à utilização de cartas, mapas e sistemas de informação geográfica;	É reforçada a utilização de sistemas de informação geográfica	
8.3		3) Terminologia base utilizada no plano, complementada por um glossário anexo;	x) Fontes de informação utilizadas na elaboração do plano.		
8.4		4) Descrição da área a que diz respeito, incluindo as infra-estruturas de carácter crítico e indispensáveis às operações de protecção civil;	d) Caracterização da situação de referência da área territorial do plano, em termos físicos e socioeconómicos; g) Descrição das características das infra-estruturas consideradas sensíveis e ou indispensáveis às operações de protecção civil;		
8.5		5) Avaliação dos riscos potenciais que podem afectar a área e análise das consequentes vulnerabilidades;	f) Caracterização da situação de referência relativamente aos riscos em análise, incluindo cronologia de eventos passados e identificação e descrição das metodologias utilizadas para a análise e avaliação de risco;	É atribuída importância à definição de metodologias de avaliação de riscos	
8.6		6) Hipóteses que fundamentam a elaboração do plano;	b) Antecedentes do processo de planeamento de emergência; h) Descrição dos diferentes cenários que estão na origem do plano;		
8.7		7) Os principais recursos existentes e mobilizáveis, incluindo listas detalhadas e actualizadas de equipas de especialistas em operações de socorro e salvamento, listas de peritos individuais nas matérias apropriadas, listas de equipamento especial,	i) Avaliação dos principais recursos (públicos e privados) existentes e mobilizáveis, incluindo listas detalhadas e actualizadas das equipas de especialistas em operações de socorro e salvamento, listas de peritos individuais nas matérias apropriadas, listas de equipamento especial, localização de		

	localização de abastecimentos diversos (para abrigo de deslocados e para fornecimento de alimentação, etc.) ou, no mínimo, a indicação dos responsáveis pela manutenção e actualização destas listas;	estabelecimentos diversos e a indicação dos responsáveis pela manutenção e actualização destas;	
8.8	8) Plano geral das acções a desenvolver e organização geral das operações de protecção civil a efectuar;	<i>l)</i> Organização geral das operações de protecção civil a efectuar, incluindo o estabelecimento de fases e o desenvolvimento de fluxogramas dos procedimentos e actividades a adoptar;	
8.9	9) Atribuição de missões e responsabilidades específicas;		
8.10	10) Lista de medidas a empreender em casos específicos e dos organismos que devem ser mantidos informados;	<i>e)</i> Articulação com os planos de ordenamento do território (regionais, municipais, intermunicipais, sectoriais e especiais) em vigor na área do plano; <i>m)</i> Lista das autoridades, entidades e organismos que devem ser notificados da existência de acontecimentos susceptíveis de provocar danos em pessoas e bens; <i>s)</i> Localização principal e alternativa dos centros de coordenação operacional e das comissões de protecção civil territorialmente competentes, quando não definidas em regulamento próprio;	
8.11	11) Designação do director do plano e seus substitutos, a quem corresponde a capacidade de o activar e de dirigir todas as operações nele previstas;	<i>k)</i> Designação do director do plano e seus substitutos, a quem corresponde a autoridade de coordenar a direcção das operações nele previstas;	
8.12	12) Organização do correspondente centro de operações de emergência de protecção civil, através do qual se efectua a direcção das operações de protecção civil, a coordenação dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar. Deve ser indicado concretamente como se realiza a ligação deste centro com os adjacentes do mesmo nível e com o nível imediatamente superior;	<i>n)</i> Composição da estrutura operacional, considerando a incorporação de organismos especializados, pessoal técnico e peritos necessários;	
8.13	13) Definição da estrutura dos meios operacionais de resposta à emergência, a qual será determinada em função da estrutura administrativa existente e em função dos tipos de emergência contemplados no plano,	<i>o)</i> Estrutura dos meios operacionais de resposta à emergência, a qual deve ser determinada em função da estrutura administrativa existente e em função dos tipos de emergência contemplados no plano; <i>p)</i> Medidas e acções de socorro, tais como busca e salvamento, primeiros socorros, triagem, evacuação, cuidados de saúde primários, abrigos de emergência, abastecimento e sepultamentos de emergência,	

8.14	14) Estabelecimento dos mecanismos e circunstâncias fundamentadoras para a activação formal do plano, o que determina o início da sua obrigatoriedade, em função das hipóteses nele consideradas;	j) Mecanismos e circunstâncias fundamentadoras para a activação formal do plano, o que determina o início da sua obrigatoriedade, em função dos cenários nele consideradas;	
8.15	15) Metodologia para a definição das medidas de protecção da população, que tenham por finalidade evitar ou minimizar os efeitos de riscos, devendo considerar-se no mínimo as seguintes: controlo de acessos rodo e ferroviários, avisos radiodifundidos à população, confinamento no próprio domicílio ou refúgio para lugares seguros, evacuação e assistência sanitária. Por ser objecto prioritário, os procedimentos operacionais e os meios empregues devem ser os necessários para assegurar a adopção destas medidas no momento oportuno;	r) Mecanismos adequados para a informação da população afectada e do público em geral, para que este possa adaptar a sua conduta à prevista no plano;	
8.16	16) Metodologia para a definição das medidas de protecção dos bens, com especial atenção aos bens declarados de interesse cultural;	q) Medidas de protecção dos bens, com especial atenção aos bens declarados de interesse cultural, patrimonial e ambiental;	
8.17	17) Metodologia para a definição das medidas e acções de socorro e salvamento, considerando as situações que representam uma ameaça para a vida, as quais genericamente se podem agrupar em: Pessoas desaparecidas, feridas, contaminadas, pessoas doentes devido às condições do meio ambiente ou à falta de higiene. As medidas a definir são, entre outras: busca e salvamento, primeiros socorros, tiragem, evacuação, cuidados de saúde primários, abrigo de emergência, abastecimento e suplementos de emergência;		
8.18	18) Metodologia para a definição das acções de emergência que têm por objectivo actuar sobre a origem da catástrofe, para a reduzir ou controlar. Estas intervenções poderão actuar directamente sobre a causa ou indirectamente sobre os pontos críticos onde ocorram circunstâncias que facilitam a sua evolução ou propagação;		

8.19	19) Previsão das actuações nas emergências, com estabelecimento de sistemas de aviso antecipado e critérios de avaliação do acontecimento e das suas consequências em tempo real;		
8.20	20) Indicação das autoridades e entidades a quem é necessário notificar a existência de acontecimentos susceptíveis de provocar danos em pessoas e bens;		
8.21	21) Estabelecimento de fases e situações relativas ao desenvolvimento das medidas de protecção a adoptar e correspondentes procedimentos de actuação, o que consiste a base operativa do plano;		
8.22	22) Metodologia para a determinação dos meios e recursos necessários. O desenvolvimento deste ponto exige a avaliação dos meios e recursos necessários, identificando-se os mecanismos adequados para a sua mobilização a todos os níveis, bem como dos organismos e entidades, públicas e privadas, que intervêm e fontes especializadas de informação requeridas;	<i>t)</i> Orientações de funcionamento dos agentes, organismos e entidades envolvidas e critérios relativos à mobilização dos recursos, tanto do sector público como do sector privado; <i>u)</i> Acordos ou protocolos de ajuda mútua existentes;	
8.23	23) Metodologia para a determinação das medidas de reabilitação dos serviços públicos essenciais, quando a carência destes serviços constitua por si mesma uma situação de emergência ou perturbe o desenvolvimento das operações;	<i>v)</i> Medidas de reabilitação dos serviços públicos essenciais;	
8.24	24) Determinação dos mecanismos adequados para a informação da população afectada e do público em geral para que este possa adaptar a sua conduta à prevista no plano;		
8.25	25) Implantação e manutenção da eficácia do plano, estabelecendo no planeamento os mecanismos necessários para o efeito. Estes mecanismos compreendem: programa de informação e validação, verificações periódicas, exercícios e simulacros e normas para revisão e actualização periódicas;	<i>w)</i> Medidas de validação e manutenção da eficácia do plano, que compreendem formação, verificação periódica, exercícios e simulacros;	
8.26	26) Inclusão de um grau de flexibilidade suficiente para que permita o ajustamento do cenário previsto à situação concreta em que tenha de ser aplicada;		

8.27		27) Finalmente, os planos gerais devem conter as orientações de funcionamento dos serviços de intervenção e os critérios relativos à mobilização dos recursos, tanto do sector público como do sector privado.			
8.28	Especiais	a) Identificação e análise detalhada do risco e das suas consequências;	2— Os planos especiais de emergência podem seguir uma tipologia de conteúdos simplificada face à descrita no n.º 1 anterior, desde que tal conteúdo conste do Plano Geral de Emergência do mesmo nível territorial.		
8.29		b) Cartografia do risco, com indicação das áreas afectadas;	3— Os planos especiais de emergência devem ainda, quando aplicável, assegurar o conteúdo mínimo exigido nos respectivos instrumentos legais sectoriais.		
8.30		c) Forma de avaliação do evento em tempo real para a aplicação oportuna das medidas de protecção;			
8.31		d) Composição da estrutura operacional do plano, considerada a incorporação de organismos especializados e pessoal técnico e peritos necessários;			
8.32		e) No caso de riscos tecnológicos, a definição das acções e responsabilidades das empresas relacionadas com o risco tratado no plano;			
8.33		f) Caracterização da informação a prestar à população, quer quanto ao conhecimento concreto do risco, quer quanto ao conhecimento do plano;			
8.34		g) Estabelecimento de sistemas de alerta para que as acções nas emergências seja eminentemente previstas;			
8.35		h) Programação de medidas específicas de protecção e de assistência à população;			
8.36		i) Lista detalhada de acções de planeamento e conduta operacional a empreender antes, durante e depois da emergência.			
9		Estrutura	ANEXO A (articulado do PNE)	ANEXO Índice do plano	

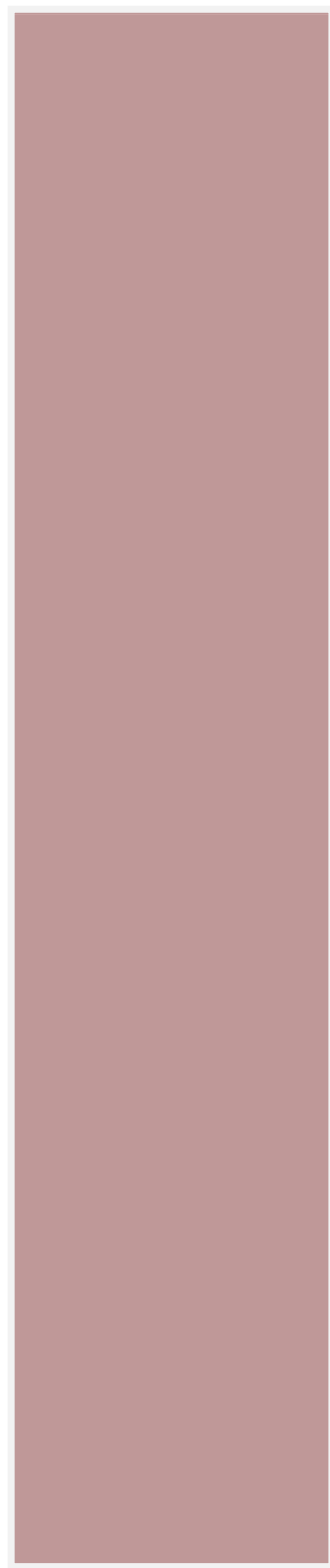
Transversal	SECÇÃO I	Parte I — Enquadramento geral do plano:		
	A – Deliberação do Conselho de Ministros. B – Introdução. C – Folha de controlo de actualização.	1— Introdução. 2— Âmbito de aplicação. 3— Objectivos gerais. 4— Enquadramento legal. 5— Antecedentes do processo de planeamento. 6— Articulação com instrumentos de planeamento e ordenamento do território. 7— Activação do plano: 7.1— Competência para a activação do plano; 7.2— Critérios para a activação do plano. 8 — Programa de exercícios.	Enquadramento do processo de planeamento de emergência e articulação com instrumentos de ordenamento do território; Definição de critérios para a activação do plano	
	SECÇÃO II	Parte II — Organização da resposta:		- Considera a proposta de índice adequada?
	1 – Referências. 2 – Situação: 2.1 – Caracterização sócio-económica; 2.2 – Factores de risco: 2.2.1 – Aspectos gerais; 2.2.2 – Catástrofes de origem natural; 2.2.3 – Catástrofes provocadas pelo homem; 2.2.4 – Resumo; 2.3 – Organismos de apoio; 2.4 – Hipótese. 3 – Missão. 4 – Execução: 4.1 – Conceitos de actuação: 4.1.1 – Antes da emergência; 4.1.2 – Durante a emergência; 4.1.3 – Após a emergência; 4.2 – Gabinetes e grupos de planeamento e conduta operacional: 4.2.1 – Organização da direcção e coordenação; 4.2.2 – Presidente do CNOEPC; 4.2.3 – Gabinete de Assessoria; 4.2.4 – Gabinete de Informação Pública; 4.2.5 – Gabinete de Operações; 4.2.6 – Grupo de Socorro e Salvamento; 4.2.7. – Grupo de Manutenção da Lei e da Ordem e da Movimentação de Populações; 4.2.8 – Grupo de Saúde e Evacuação Secundária;	1 — Conceito de actuação: 1.1— Comissões de protecção civil; 1.2— Centros de coordenação operacional. 2 — Execução do plano: 2.1— Fase de emergência; 2.2— Fase de reabilitação. 3 — Articulação e actuação de agentes, organismos e entidades: 3.1— Missão dos agentes de protecção civil: 3.1.1— Fase de emergência; 3.1.2— Fase de reabilitação; 3.2— Missão dos organismos e entidades de apoio: 3.2.1— Fase de emergência; 3.2.2— Fase de reabilitação.		- Considera que o índice proposto contempla uma eficaz organização da resposta? - Considera que as áreas de intervenção propostas são praticáveis? - Considera que a caracterização do território responde às necessidades do planeamento de emergência? - Considera que as orientações para a avaliação de riscos e vulnerabilidades dão resposta às distintas realidades territoriais?
		Parte III — Áreas de intervenção:	Alterações no que diz respeito à componente da organização da gestão da emergência; Deixam de existir grupos passam a existir sectores; Na cadeia de organização da emergência surge um modelo com uma dinâmica menos ramificada;	
		1— Administração de meios e recursos. 2— Logística. 3— Comunicações. 4— Gestão da informação. 5— Procedimentos de evacuação. 6— Manutenção da ordem pública. 7— Serviços médicos e transporte de vítimas. 8— Socorro e salvamento. 9— Serviços mortuários. 10 — Protocolos.		

	<p>4.2.9 – Grupo de Transportes e Obras Públicas;</p> <p>4.2.10 – Grupo de Abastecimentos e Armazéns;</p> <p>4.2.11 – Grupo de Abrigos e Bem-Estar;</p> <p>4.2.12 – Grupo de Reserva Operacional;</p> <p>4.2.13 – Grupo de Comunicações;</p> <p>4.2.14 – Grupo de Gestão de Voluntários e Benévolos;</p> <p>4.2.15 – Grupo de Recursos Financeiros e Apoio Externo;</p> <p>4.3 – Instruções de coordenação.</p> <p>5 – Administração e logística:</p> <p>5.1 – Administração:</p> <p>5.1.1 – Pessoal empenhado;</p> <p>5.1.2 – Finanças;</p> <p>5.2 – Logística:</p> <p>5.2.1 – Alimentação, alojamento e agasalhos;</p> <p>5.2.2 – Combustíveis e lubrificantes;</p> <p>5.2.3 – Manutenção e reparação de material;</p> <p>5.2.4 – Transportes;</p> <p>5.2.5 – Material sanitário;</p> <p>5.2.6 – Hospitais de evacuação e tratamento;</p> <p>5.2.7 – Postos de tiragem e de socorro;</p> <p>5.2.8 – Mortuária</p> <p>5.2.9 – Evacuação;</p> <p>5.2.10 – Serviços técnicos;</p> <p>5.2.11 – Artigos diversos.</p> <p>6 – Direcção e comunicações:</p> <p>6.1 – Direcção;</p> <p>6.2 – Centro Nacional de Operações de Emergência de Protecção Civil;</p> <p>6.3 – Ligação;</p> <p>6.4 – Comunicações.</p> <p>7 – Informação pública.</p>			
	SECÇÃO III	Parte IV — Informação complementar:		
	<p>Anexo A – Referências.</p> <p>Anexo B – Organismos de apoio.</p> <p>Anexo C – Composição e articulação das forças.</p> <p>Anexo D – Relatórios de situação.</p> <p>Anexo E – Siglas.</p> <p>Anexo F – Lista de distribuição.</p>	<p>Secção I:</p> <p>1 — Organização geral da protecção civil em Portugal:</p> <p>1.1— Estrutura da protecção civil;</p> <p>1.2— Estrutura das operações.</p> <p>2 — Mecanismos da estrutura de protecção civil:</p> <p>2.1— Composição, convocação e competências da</p>	Reforço na diversidade de informação complementar;	

		<p>Anexo G – Geografia física e humana. Anexo H – Análise de riscos e vulnerabilidades Anexo I – Informação pública. Anexo J – Meios e recursos. Anexo k – Movimentação de populações Anexo L - Telecomunicações.</p>	<p>Comissão de Protecção Civil; 2.2— Critérios e âmbito para a declaração das situações de alerta, contingência ou calamidade; 2.3— Sistema de monitorização, alerta e aviso. Secção II: 1 — Caracterização geral. 2— Caracterização física. 3— Caracterização socioeconómica. 4 — Caracterização das infra-estruturas. 5— Caracterização do risco: 5.1— Análise de risco; 5.2— Análise da vulnerabilidade; 5.3— Estratégias para a mitigação de riscos. 6— Cenários. 7— Cartografia. Secção III: 1 — Inventário de meios e recursos. 2 — Lista de contactos. 3 — Modelos de relatórios e requisições. 4 — Modelos de comunicados. 5 — Lista de controlo de actualizações do plano. 6 — Lista de registo de exercícios do plano. 7 — Lista de distribuição do plano. 8 — Legislação. 9— Bibliografia. 10— Glossário.</p>	<p>Enquadramento dos sistemas de monitorização, alerta e aviso;</p> <p>Maiores exigências no que diz respeito à caracterização física e socioeconómica;</p> <p>Definição de critérios no âmbito da avaliação de riscos e vulnerabilidades;</p> <p>Indefinição de estratégia para a inventariação de meios e recursos</p>	
10.	Exercícios	-	(Artigo 9º)		
	Transversal	Sem referência	<p>1— A realização de exercícios tem como finalidade testar a operacionalidade dos planos, manter a prontidão e assegurar a eficiência de todos os agentes de protecção civil e garantir a manutenção da eficácia do plano e das organizações intervenientes.</p>	<p>Critério que formaliza a obrigatoriedade de testar os planos e a sua operacionalidade bem como a sua frequência.</p>	<p>- O prazo de teste ao plano é o adequado?</p>
			<p>2— Excepto se disposto em contrário em legislação sectorial específica, os planos de emergência devem ser objecto de exercícios pelo menos bianualmente</p> <p>3— Sem prejuízo da periodicidade referida no número anterior, a primeira revisão de um plano de emergência, após a publicação da presente directiva, deve ser seguida da realização de um exercício no prazo máximo de 180 dias após a aprovação da revisão.</p>		
11.	Disposições finais	(Capítulo V)	(Artigo 10º)		

	Transversal	1. De acordo com o disposto na al. D) do n.º 1 do art. 31.º Do Dec.-Lei 203/93, de 3-6, as delegações distritais do SNPC deverão prestar apoio técnico às câmaras municipais quanto à elaboração dos seus planos municipais de emergência, gerais e especiais, sempre que solicitadas a fazê-lo e tendo em atenção os seus recursos humanos e as prioridades a estabelecer.	1— O anexo à presente directiva constitui o índice de referência a servir de base à elaboração dos planos de emergência.		<p>O prazo para a actualização dos planos segundo a nova directiva é viável?</p> <p>Quanto ao glossário a emitir pela CNPC considera-o uma necessidade?</p> <p>O acompanhamento dado pela ANPC quanto à divulgação de guias de apoio e operacionalização dos PEPC tem sido a adequada?</p>
		2. O articulado já adoptado para o plano nacional de emergência e que deverá servir de modelo básico para a elaboração dos planos de emergência gerais dos outros níveis constitui o anexo A à presente directiva e faz dela parte integrante.	2— Os planos de emergência são documentos de carácter público, exceptuando-se as secções II e III da parte IV do seu índice de referência, cujo conteúdo é considerado reservado.		
		3. Os planos de emergência gerais e especiais que já se encontram elaborados á data de aprovação desta norma técnica poderão ser aprovados a título provisório desde que satisfaçam os requisitos mínimos indispensáveis, com a obrigação de serem ajustados para ficarem em conformidade com a presente directiva na primeira revisão periódica a que sejam sujeitos.	3— Sem prejuízo do disposto em legislação específica, os planos de emergência que se encontram elaborados à data de aprovação da presente directiva devem ser revistos no prazo máximo de dois anos, de forma a ficarem em conformidade com a presente directiva.		
			4— Os planos de emergência devem seguir a terminologia específica utilizada no glossário próprio adoptado pela CNPC.		
			5— A ANPC desenvolve e divulga os guias de apoio à elaboração e operacionalização dos planos de emergência de protecção civil.		

ANEXO D - CATEGORIZAÇÃO



N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES
1	Protecção civil	1.1	Definição	1.1.1	<i>Definição institucional</i>
				1.1.2	<i>Definição pessoal</i>
		1.2	Evolução	1.2.1	<i>Reformas legislativas</i>
				1.2.2	<i>Filosofia</i>
				1.2.3	<i>Imagem</i>
				1.2.4	<i>Adequação</i>
				1.2.5	<i>Matriz</i>
		1.3	Funcionamento	1.3.1	<i>Não sedimentada</i>
				1.4	Organização
		1.4.2	<i>Estrutura</i>		
		1.4.3	<i>Sistema</i>		
		1.4.4	<i>Articulação</i>		
		1.5	Pontos positivos		
				1.5.2	<i>Imagem</i>
				1.5.3	<i>Articulação</i>
		1.6	Pontos negativos	1.6.1	<i>Cultura de segurança</i>
				1.6.2	<i>Formação/carreira</i>
				1.6.3	<i>Incumprimento</i>
				1.6.4	<i>Avaliação de riscos</i>
				1.6.5	<i>Imagem</i>
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.1.1	<i>Multi articulação</i>
				2.1.2	<i>Coordenação</i>
				2.1.3	<i>Comando</i>
	Teresa Fonseca				

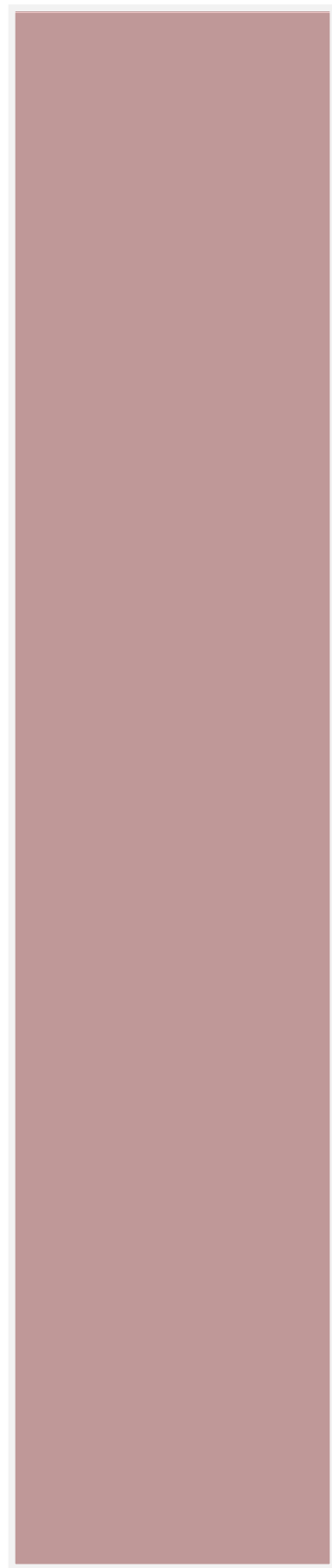
				2.1.4	<i>Cooperação</i>	
				2.1.5	<i>Conflito</i>	
				2.1.6	<i>Profissionalização</i>	
				2.1.7	<i>Mecanismos</i>	
3	Leis de bases de protecção civil	3.1	Alterações na transição	3.1.1	<i>Regulamentação</i>	
				3.1.2	<i>Estrutura política</i>	
				3.1.3	<i>Centralizadora</i>	
				3.1.4	<i>Comando único</i>	
				3.1.5	<i>Responsabilização</i>	
				3.1.6	<i>Conflito</i>	
4	Comissões de Protecção Civil	4.1.	Funcionamento	4.1.1	<i>Cultura de participação</i>	
				4.1.2	<i>Sobreposição de funções</i>	
5	Unidades Locais	5.1	Funcionamento	5.1.1	<i>Fomento do papel do cidadão</i>	
				5.1.2	<i>Optimização da resposta</i>	
6	Princípios fundamentais da política de protecção civil	6.1.	Objectivo	6.1.1	<i>Doutrina</i>	
				6.1.2	<i>Aplicabilidade</i>	
7	Estados de emergência	7.1	Conceito	7.1.1	<i>Indefinição</i>	
				7.1.2	<i>Incumprimento</i>	
8	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)	8.1	Função	8.1.1	<i>Comando único</i>	

				8.1.2	<i>Reacção</i>	
				8.1.3	<i>Clarificação</i>	
				8.1.4	<i>Coordenação</i>	
				8.1.5	<i>Indefinição</i>	
9	Centros de Coordenação Operacional	9.1	Função	9.1.1	<i>Coordenação operacional</i>	
				9.1.2	<i>Sobreposição de funções</i>	
				9.1.3	<i>Aplicabilidade</i>	
10	Planeamento de emergência	10.1	Definição de planeamento de emergência	10.1.1	<i>Conhecimento</i>	
				10.1.2.	<i>Plano versus Planeamento</i>	
		10.2	Paradigma	10.1.2.	<i>Evolução</i>	
				10.1.3	<i>Aplicação</i>	
		10.3	Tipificação dos planos	10.3.1	<i>Indefinição</i>	
				10.3.2	<i>Hierarquia</i>	
11	Elaboração dos planos	11.1	Tutela	11.1.1	<i>Adequada parcialmente</i>	
				11.1.2	<i>Bottom-up</i>	
				11.1.3	<i>Outsourcing</i>	
12	Aprovação dos planos	12.1	Tutela	12.1.1	<i>Aplicação</i>	
				12.1.2	<i>Uniformização</i>	
13	Publicitação dos planos	13.1	Procedimentos de consulta pública e publicitação e Diário da	13.1.1	<i>Mais-valia</i>	

			República			
				13.1.2	<i>Eficácia</i>	
				13.1.3	<i>Informação reservada</i>	
14	Articulação dos planos	14.1	Planos de emergência	14.1.1	<i>Aplicação</i>	
		14.2	Planos de ordenamento do território	14.1.2	<i>Aplicação</i>	
15	Revisão	15.1	Cumprimento de aplicação da nova directiva	15.1.1	<i>Aplicação</i>	
		15.2	Prazos de revisão e actualização	15.2.1	<i>Importante</i>	
16	Distribuição	16.1.	Estratégia	16.1.1	<i>Insuficiente</i>	
				16.1.2.	<i>Cumprimento de formalidade</i>	
17	Matriz	17.1	Caracterização	17.1.1	<i>Técnica versus Operacional</i>	
				17.1.2	<i>Equilibrada</i>	
18	Estrutura	18.1	Caracterização	18.1.1	<i>Fragilidades</i>	
				18.1.2	<i>Inovações</i>	
				18.1.3	<i>Eficiência</i>	
				18.1.4	<i>Repetição</i>	
		18.2	Índice	18.2.1	<i>Enquadramento geral</i>	
				18.2.2	<i>Organização da resposta</i>	
				18.1.3	<i>Áreas de intervenção</i>	
				18.1.4	<i>Informação complementar</i>	
				18.1.4.1	<i>Informação</i>	<i>Avaliação de</i>

					<i>complementar</i>	<i>vulnerabilidades e riscos</i>
19	Exercícios	19.1	Importância	<i>19.1.1</i>	<i>Acto estabelecimento de rotinas</i>	
				<i>19.1.2</i>	<i>Fragilidades</i>	
		19.2	Prazo	<i>19.2.1</i>	<i>Imprescindível</i>	
				<i>19.2.2</i>	<i>Facultativo</i>	
		19.3	Orientações para desenvolver exercícios	<i>19.3.1</i>	<i>Fundamental</i>	
				<i>19.3.1.2</i>	<i>Dispensável</i>	
20	Orientações técnicas emitidas pela ANPC	20.1	Importância	<i>20.1.1</i>	<i>Documentos referenciais/normativos</i>	
				<i>20.1.2</i>	<i>Aplicabilidade</i>	

ANEXO E - SINOPSES



SINOPSE DE ENTREVISTAS

a. Definição de protecção civil

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.1	Definição	1.1.1	Definição institucional	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “*é evidente que não poderei fazer outra avaliação de definição de protecção civil sem que seja aquela que está transcrita na lei, é a actividade desenvolvida pelo estado e pelos cidadãos na perspectiva de prevenir, prever e planear (...)*”

Entrevistado 2: “*(...) concordo com a definição que está na lei. A protecção civil cada vez mais, na sociedade de globalização de risco em que vivemos ou na sociedade de risco se, se quiser dizer assim, é um problema do Estado com todas as suas subdivisões hierárquicas e administrativas e um problema dos cidadãos, de cada um de nós, naturalmente. Parece-me que todos nós vamos tendo a percepção de que o problema do meu vizinho também vai passar a ser ou já é um problema meu. E portanto nestas circunstâncias a definição que está na lei está correcta, o que podemos criticar é como é que ela elevada à sua feição pública, como é que ela se exerce*”

Entrevistado 3: “*Uma definição de protecção civil! Claro que por defeito uma pessoa que está habituada a falar um bocadinho sobre isto para o cidadão, leva-me a considerar aquilo que já está legislado, efectivamente é uma actividade que pode ser pública, pode ser privada, é transcendente a qualquer cargo a qualquer área profissional porque o factor predominante aqui, o objectivo predominante aqui é a segurança das pessoas e dos seus bens e essas coisas todas.(...)*”

Entrevistado 11: “*(...) A protecção civil é digamos que uma estrutura, como todos sabemos de nível nacional e local que visa dar resposta aos acidentes graves e catástrofes, isto na vertente legal e é a percepção também profissional (...)*”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.1	Definição	1.1.2	Definição pessoal	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “(...) o que é mais importante na actividade da protecção civil é as pessoas, para mim o que se pode entender de uma forma muito simples, como é que eu vou dizer, é tudo o que num determinado momento, um conjunto de profissões, um conjunto de valências, de áreas funcionais diferenciadas podem fazer para um objectivo comum, isso é protecção civil.”

Entrevistado 4: “Eu costumo dizer que protecção civil não é uma entidade. A definição de protecção civil por norma está associada aquelas pessoas que aparecem quando acontece alguma coisa de mau, quando acontece um acidente grave ou uma catástrofe, costumo dizer que a protecção civil somos todos nós, nós enquanto cidadãos, porque essa missão de protecção civil cabe a todos nós não é só às entidades A, B ou C, aos bombeiros ou às forças de segurança. Portanto é todo o mecanismo, todas as operações necessárias para resolver uma situação e não só, também na fase da prevenção e também na fase posterior, na fase da reabilitação, da fase pós-emergência. Portanto não só os bombeiros, as forças de segurança, os serviços de protecção civil que têm essa função mas também os cidadãos que têm o dever de colaborar e têm um papel muito importante na percussão dessa acção das operações de protecção civil”

Entrevistado 5: “Hoje em dia a protecção civil para mim deve ser muito planeamento e muita prevenção porque a parte do socorro é a protecção civil enquanto coordenação mas já é muito mais feita a nível operacional por outras entidades que são os bombeiros, como toda a gente sabe não é? Tenho pena que em Portugal ainda não se distinga muito bem o que é a protecção civil dos bombeiros porque acho que cada um tem o seu papel e deve ter o seu papel, cada entidade tem o seu papel. A protecção civil deve ter sempre um órgão de coordenação, na minha opinião e deve ser sempre quem está a montante e obviamente a jusante em caso de acidente grave ou catástrofe mas a montante em todo o processo de planeamento e prevenção e acho que neste momento é o papel dos serviços municipais porque temos que ter consciência das limitações dos serviços municipais.”

Entrevistado 6: “Para mim a protecção civil e ao longo deste tempo tenho-me debatido muito sobre isso e é um estado de espírito, acima de tudo é um estado de espírito não tem nada de especial, o que é a protecção civil? É um estado de espírito. Portanto se as pessoas tiverem entrosado nelas este estado de espírito o mundo é só um (...) desde 1942 para cá temos vindo sempre a piorar na definição de protecção civil. Porque à partida perdem esta ideia absurda de que a protecção civil é o cidadão e portanto eu só posso ter protecção civil se o cidadão quiser, se o cidadão estiver incluído nela (...) a UNDRO tinha uma definição de protecção civil, de defesa civil que era simpática e que nós nos nossos cursos mais ou menos

usamos e que de facto dá esta ideia, é a formação e a informação do cidadão no sentido de levar ao bem comum da sociedade onde ele está inserido e essa parecia a mim que era sempre a mais correcta (...) Agora se quer uma má, aquilo que não deve ser uma definição de protecção civil, vai à lei, a lei portuguesa tem lá uma, do que não dever ser a protecção civil, porque é uma coisa embrulhada (...) Eu tive a oportunidade de mandar (...) um parecer do que é que era Estado do Professor Galvão Teles (...). Aquela é a definição mais aberrante que existe desde sempre, que é não saber o que é Estado e dizer que é o Estado, as regiões autónomas e as autarquias, como se as regiões autónomas e as autarquias não fossem Estado é um outro nível de Estado mas é Estado e portanto ele não sabe o que é Estado, ele confunde Estado com Governo o que é péssimo porque a última pessoa que confundiu Estado com Governo foi Salazar, esse sim confundia Estado com Governo. Ou seja os Estados autoritários é que confundiram o Estado com o Governo (...) Falemos também noutro aspecto que eu ao longo da vida me debato e não há forma que é aquela ideia mirabolante que é a protecção civil no seu conjunto é uma estrutura que faz prevenção de riscos naturais que é um coisa perfeitamente absurda, essa sim é uma demonstração pura da ignorância, como é que eu vou prevenir um risco natural qualquer coisa que não domino. Controlar, controlo, eu não domino. Esse é outro aspecto, não confundir controlar com dominar, porque uma coisa é controlar, (...) Controlar é acompanhar. (...) E esses são aspectos que logo à partida isto é grave, pode dizer-me, vale o que vale, mas é grave porque é logo à partida a primeira noção que se dá às pessoas, é de uma confusão.”

Entrevistado 7: *“Há muitas, mas há aquela que nós damos, não técnica, como eu costumo dizer a protecção civil dá a mesa, dá o espaço do diálogo e promove a articulação entre todas as entidades que têm que estar face a uma determinada emergência e para desenvolver todos os processos de planeamento (...)”*

Entrevistado 8: *“Posso-lhe dar a definição institucional que está na lei de bases ou posso dizer efectivamente que é uma área onde a segurança do cidadão é uma área de actividade, é a matriz fundamental de desenvolvimento desta mesma actividade. Não consigo equacionar protecção civil se não fizer uma ligação muito estreita e intrínseca com aquilo que é a segurança em termos da qualidade de vida das populações. (...) eu quero fazer crer que de facto protecção civil deve ter essa componente em termos interventivos. Não é uma área isolada, é uma área que enfim deve ser concertada com todas as outras e que concorra também da mesma forma para essa qualidade de vida.”*

Entrevistado 10: *“Isso é uma daquelas definições sempre muito vastas. (...) É difícil pensar em algo no dia-a-dia de hoje que de algum modo não vá tocar com a protecção civil. Aliás isso é visível pelas solicitações com as quais somos confrontados que muitas vezes não são de índole directa de protecção civil mas que as pessoas interpretam que aquele chapéu de protecção dos cidadãos cai também na actividade mais simples, desde a pedra na calçada, à árvore que pode cair um ramo, etc.. O conceito de protecção civil que eu tenho, na minha visão pessoal, é um conceito sempre muito mais relacionado com a grande catástrofe, com a grande emergência, não para a situação da urgência do dia-a-dia, mas para situações de facto de índole complexa, complexa quer em termos da dimensão, quer em termos das consequências, quer em termos da raridade ou da menor probabilidade da causa, quer sobretudo na multidisciplinaridade das várias entidades que são intervenientes. Sempre que há necessidade de um esforço de coordenação de vários actores aí há um papel de protecção civil, porque a protecção civil tem sobretudo um papel de coordenação para garantir uma maior protecção”*

Entrevistado 11: *“ (...) Na perspectiva mais popular, digamos que a protecção civil é entendida pelo cidadão comum como aquela estrutura que tem que dar resposta a todas as*

situações que vão surgindo no dia-a-dia e que incomodam as pessoas. (...) é que o termo protecção civil é muito abrangente e as pessoas, à medida que o sistema vai sendo mais conhecido, cada vez vão solicitando mais os nossos serviços convencidos que de factos nós temos a obrigação de resolver todos os problemas, o que não é verdade.”

b. Evolução da protecção civil

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.2	Evolução	1.2.1	Reformas legislativas	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “(...), entendo que não tendo sido Portugal alvo de grandes catástrofes, esta problemática da protecção civil foi sempre, do meu ponto de vista, algo de menor. O Estado nunca lhe deu particular importância e tanto que não lhe deu particular importância que somos de facto o único País no mundo em que estriba a espinha dorsal do socorro em associações privadas e em corpos de bombeiros, ditos voluntários, portanto isto de algum modo dá mostras da importância que o Estado tem dado a esta questão e assumindo que as câmaras municipais são um prolongamento do Estado ao nível local, não se entende que haja cerca de 22 câmaras muito importantes, nas quais estão 5 capitais de Distrito, que já tendo tido corpos de bombeiros municipais os perderam, ou pura e simplesmente quiseram alijar-se ou libertar-se dessa responsabilidade passando-a para privados, dir-se-ia até que em termos de socorro, a actual definição da lei quando diz que é um problema do Estado e de todos os cidadãos, até me dá a sensação que o Estado se libertou disso e disse “tomem lá cidadãos e criem as associações que querem para se socorrerem”, bem parece-me a mim que foi um pouco isso que aconteceu.”

Entrevistado 5: “(...) eu penso que há ainda um grande passo a dar, porque não basta haver uma lei de bases da protecção civil mais a lei dos serviços municipais, que eu acho que ficou um pouco além daquilo que se pretendia é preciso ir mais além e o mais além tem a ver com as carreiras, as carreiras de base. Nós aqui deparamo-nos a nível municipal ao nível das carreiras dos funcionários da protecção civil em particular das pessoas que andam na rua, portanto do sector que nós chamamos de operações e socorro e isto tem a ver com o horário de trabalho, com subsídios de risco que não existem, com o pagamento das horas que para quem está na função pública sabe há um limite, nós todos nos deparamos aqui com problemas, não tanto porque somos excepcionais em relação aos outros serviços mas não deixamos de ser apontados e temos sempre a faca em cima da cabeça relativamente a esta

questão.”

Entrevistado 8: “(...)a protecção civil deu saltos muito importantes, nomeadamente nos últimos anos os saltos foram significativos apesar de na minha opinião não estarem convenientemente sedimentados. Perderam-se algumas oportunidades dentro desta reforma legislativa, a tal tábua rasa que se fez a um passado que já tinha dado efectivamente alguns exemplos e algumas condições de poder dar outro salto. Voltou-se à estaca zero e quis-se começar tudo de novo e portanto acho que se perdeu algum tempo. Neste momento temos uma filosofia, temos uma estrutura, temos uma política, enfim como tal é legítima, está legitimada democraticamente como nós sabemos, agora do ponto de vista do conceito eu tenho alguma pena que, efectivamente, se tenham desperdiçado um conjunto de mais-valias que já existiam.(...) A lei nº65/2007 acho que é um diploma adequado que define um conjunto de competências, de atribuições e portanto agora é por isto na prática. As soluções? A sociedade obviamente é dinâmica, ela nunca é estática e eu não sou apologista de que de facto o determinismo jurídico que vai resolver tudo. Há a necessidade de paulatinamente se ir, aos poucos (...)”

Entrevistado 10: “ (...) uma evolução muito grande do ponto de vista legislativo que a introdução do sistema integrado de operações de protecção e socorro, com o conceito do comando único, veio de facto ilustrar que há um papel de chapéu á autoridade nacional de protecção civil e depois também, cada vez mais paulatinamente, enfim com mais consistência embora lentamente, mas mais consistência é o assumir da protecção civil no patamar municipal. Penso que isso contribuiu para haver uma maior proximidade da protecção civil ao cidadão e contribuiu também para que houvesse uma maior implantação da protecção civil, não se pensasse que é só algo de topo mas também para levar os cidadãos a perceberem que aquela é uma tarefa de si próprios e o envolvimento em acções de sensibilização, nomeadamente junto do público escolar, acabou por ser aqui mais determinante na percepção que os cidadãos têm dos riscos com que lidam no dia-a-dia.”

Entrevistado 11: “(...) com a publicação da lei de bases o sistema deu um passo, eu costumo dizer, que deu um passo de gigante, em termos de evolução. Mas isto não quer dizer que esse passo tenha sido dado no sentido da perfeição. É verdade que melhorou muito, desenvolveu muito os serviços mas ainda há muito a fazer e muito a corrigir, do meu ponto de vista.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.2	Evolução	1.2.2	Filosofia	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “Daquilo que se percebe do que foi a evolução da protecção civil, percebe-se que ela começou por ser uma série de conjuntos de pessoas ligadas fundamentalmente às Forças Armadas, durante os primeiros anos quem mandou na protecção civil eram os Generais, dir-se-ia em bom da verdade que eram, eram e são, seguramente das pessoas mais bem preparadas, relativamente aquilo que é a segurança, segurança interna ou segurança externa, têm pelo menos preparação, não se diga que a preparação seja específica, mas têm preparação na linha daquilo que é a protecção civil noutros países, como os países anglo-saxónicos com a chamada defesa civil. A defesa civil tem uma organização civil, mas por de trás normalmente, do ponto de vista estratégico, têm estado militares da reserva ou na reforma e portanto a nossa protecção civil começou por imitar os outros em termos de defesa civil. E depois transformou-se numa protecção civil, digamos mais ou menos seguindo as linhas estratégicas, que é aquilo que têm os povos meridionais do sul, as francas, as itálias, etc., seguimos mais ou menos os padrões. A protecção civil foi sempre no meu ponto de vista um parente pobre, porque de facto não tendo sido Portugal atacado por catástrofes ou calamidades de vulto, não houve de facto uma grande necessidade e como também é apanágio, ou pelo menos tem sido apanágio da linha estratégica dos sucessivos governos de Portugal, tem sempre uma linha estratégica reactiva, eu diria aliás que não tem uma estratégia, mas não havendo essa estratégia normalmente há sempre uma reacção quando aparecem catástrofes, como por exemplo os incêndios de 2003”.

Entrevistado 3: “(...) A protecção civil em Portugal já deu alguns passos, sobretudo porque começou a ter uma tenção política mais acentuada. (...) Ao nível nacional, ao nível de ministério, também houve um despertar para esta área de actividade, como ela é transcendente às várias áreas funcionais, aos vários ministérios, todos são chamados quando há situações de protecção civil de grande significado, começou-se a perceber que tínhamos que dar uma atenção especial a esta área e que há diferentes organismos com o mesmo objectivo que tinham que aprender a estar próximos uns dos outros, não só em termos de operações mas também em fases mais anteriores destes processos, no planeamento, na prevenção, na sensibilização. Portanto a partir do momento que se começou a sentir isto ao nível político começou então a nível nacional a criar-se uma estrutura, pode não ser a estrutura ideal, penso que ainda estamos um pouco à procura daquilo que é mais eficiente, mais eficaz para Portugal.”

Entrevistado 6: “evolução francamente positiva ao longo do tempo na área da protecção civil, por exemplo na área municipal, se eu na década de 90, ou não precisamos de ir tão longe até mesmo no início do século, precisasse de trocar experiências com os serviços municipais na área metropolitana de Lisboa, não havia ninguém, não havia

serviços municipais de protecção civil, havia alguém que tinha a missão mas para além disso era engenheiro de obras, era engenheiro florestal, bem tinha tudo menos tempo para dedicar á protecção civil. Actualmente a protecção civil tem vindo a crescer e tem-se vindo a sentir necessidade, pela componente política, organizar todas as áreas administrativas mais fortes mais resistentes. Nesse contexto eu penso que tem havido uma evolução positiva, as câmaras municipais, os CDOS, a própria autoridade tem vindo a reforçar as suas equipas de recursos humanos e a investir na formação dos seus recursos para desenvolver um trabalho mais forte, mais profissional em termos de protecção civil.”

Entrevistado 8: *“A ideia era dar algum reforço da importância dos serviços locais, dos serviços municipais de protecção civil, nomeadamente. Acho que há um trabalho, um trabalho que vá confirmando a sua necessidade e a sua pertinência mas o momento não é bom. Continuamos ainda a viver aquela relação mal resolvida de que protecção civil é exclusivamente bombeiros, não se pense no trabalho de planeamento, da prevenção, etc., que deveria ter. Não quer dizer que os bombeiros não façam planeamento e prevenção, fazem também, mas há áreas que podem ser congregadas dentro desse domínio. Como digo é um processo, é a tal situação que eu esperaria e espero que a autoridade nacional terá condições para isso que venha a fazer essa dinamização. Tem apostado muito na componente operacional e muito bem porque a resposta deve ser dada, agora tem que haver efectivamente um acompanhamento das outras áreas sob o risco de efectivamente se perder tudo.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.2	Evolução	1.2.3	Imagem	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 4: *“Eu confesso que quando vim para a protecção civil não sabia muito bem o que era a protecção civil, isto é, tinha uma vaga ideia mas muito associada à área dos bombeiros. Mas eu julgo que de então para cá, com os incêndios florestais de 2003 e de 2005 houve uma grande projecção ao nível da instituição, da entidade de protecção civil, crescente. E tenho notado essa evolução porque há uma maior divulgação, há um maior empenhamento e um reforço nesta área. Eu julgo que mesmo em termos de investimentos há um maior investimento nesta área.”*

Entrevistado 9: “(...) a nível nacional, começando de cima, tem uma relevância enorme, quanto mais não seja, isso vê-se, se nós formos a pensar, antigamente ninguém sabia o que era a protecção civil, neste momento acho que já sabem o que é demais, não bem, mas sabem o que é que é a protecção civil, quanto mais não seja, que a protecção civil agora aparece para tudo, isto a nível nacional.

Entrevistado 10: “Eu penso que o grande salto que se tem dado nos últimos anos é o maior entendimento por parte da sociedade do que é que é o papel da protecção civil. Até há meia dúzia de anos atrás, havia um pouco a ideia de que a protecção civil era um corpo armado que saía a correr sempre que havia uma catástrofe. Cada vez mais as pessoas vão percebendo que a protecção civil é um conceito de chapéu de coordenação, não tem uma força própria que sai sempre que há um acidente grave ou uma catástrofe mas que se apoia em estruturas já existentes, os bombeiros, as forças de segurança, as forças armadas. Portanto eu penso que a grande evolução foi uma maior percepção sobre o que é que é o papel da estrutura, do sistema de protecção civil.”

Entrevistado 11: “ (...)no capítulo da intervenção, da resposta e da visibilidade tem havido de facto uma grande evolução e a protecção civil tem vindo, quanto a mim, a evoluir no sentido de se aperfeiçoar, aperfeiçoar procedimentos, sedimentar inclusivamente, e fazer alguma doutrina e também de modo a ser cada vez mais conhecida pela população.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.2	Evolução	1.2.4	Adequação	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “A partir do momento em que as coisas começaram a ter alguma atenção do foro político e começámos a sair do País para o exterior, começámos a perceber como é que outros organismos de protecção civil funcionam, outras experiências, até ligadas a situações reais começámos a re-orientar o nosso sistema e portanto eu parece-me que ainda estamos um pouco na pesquisa, na conquista, na procura e já estamos a tentar implementar algumas coisas, com certeza que ainda vão levar alguns ajustes. A distribuição territorial é fundamental (...)”

Entrevistado 8: “(...) esta reforma legislativa e o que se passa no distrital neste momento, não era, pelo menos na matriz, enfim filosófica se quiserem, inicial a ideia que havia. Aquilo que estava aqui subjacente era que o distrital fosse exclusivamente uma entidade operacional – comando distrital de operações de socorro e portanto não fazia mais nada. Comando, comando – operações. Havia a ideia de criar uma estrutura intermédia ao nível das NUT II, portanto Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve que tinha efectivamente todas as outras componentes em termos de planeamento, sensibilização, prevenção, segurança contra incêndios, etc. Isso não foi conseguido ainda, não sei se vai ser conseguido ou não vai. E isso tem como consequência que os distritais muitas vezes têm alguma dificuldade porque não têm meios e são os meios nacionais que têm que dar algum apoio mas já na altura se confrontavam e agora também se confrontam, com algumas dificuldades no exercício dessas funções e de poderem eles próprios transmitirem também alguns desses referenciais para os serviços municipais ou até fazer algum trabalho de sensibilização para a criação ou para o reforço ou manutenção, seja o que for desses serviços municipais e das suas respectivas áreas.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.2	Evolução	1.2.5	Matriz	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “(...) a nível nacional é óbvio que tem que haver doutrina, tem que haver pesquisa, tem que haver contactos com outras cúpulas de outras instituições que também pelas suas valências estão ligadas numa ou noutra matéria à protecção civil, nomeadamente no âmbito da análise de riscos e vulnerabilidades. Não terá que ser propriamente dentro do sistema de protecção civil a fazer esse trabalho, mas nós temos institutos, faculdades, universidades que têm pessoas com capacidade, tempo e condições para fazer esses trabalhos, logo acho que devemos ter esse tipo de relacionamento. Para além disso, essa é a grande importância de termos um serviço de carácter nacional que vai fazendo toda a gestão, de doutrinas, princípios, as pesquisas, os trabalhos, a produção de legislação. Tem que haver. Depois vai emanando directrizes, vai montando estratégias, vai colocando oportunidades à disposição dos diferentes interlocutores em processos de operações de protecção civil, nomeadamente e muito em particular no que diz respeito aos serviços municipais de protecção civil, que eu acho que são a peça fundamental para que as coisas possam correr o melhor possível quando estamos em gestão de emergência (...)”

Entrevistado 6: “(...)Eu considero que a estrutura do ponto de vista técnico-científico nalguns sítios tem melhorado. Há indubitavelmente um esforço a todos os níveis no sentido de melhorar a qualidade técnico-científica das políticas de protecção civil, disso eu não tenho a mais pequena dúvida, mesmo em relação à própria estrutura de protecção civil na autoridade, portanto ao nível nacional, ao nível regional, ao nível municipal, mesmo nalgumas freguesias hoje, melhorou-se. (...) A estrutura operacional aparece aos mesmos níveis que existia há 10 ou 15 anos e nalguns aspectos com graves defeitos e problemas, dos quais o primeiro é a falta de cultura destas estruturas que deveriam ser paralelas a esta estrutura técnico-científica, a estrutura operacional”

Entrevistado 8: “(...) parece que ainda estamos à espera de criar, efectivamente uma matriz, um espaço, onde isto possa ser à semelhança de outras áreas na nossa sociedade, algo que vá tendo valor acumulado, valor acrescentado em termos desse desenvolvimento (...) Alguns saltos importantes foram dados, estou a reportar-me aquilo que são nomeadamente os cadernos temáticos, os referenciais com as directivas operacionais, tudo isso é de facto importante para poder congrega na ajuda. (...)”

c. Funcionamento

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.3	Funcionamento	1.3.1	Não sedimentada	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 7: “(...)é uma área que não está sedimentada, é uma área em que toda a gente conversa, toda a gente tem impressões, toda a gente tem opiniões, representações, quem chega sabe e faz tábua rasa do que se passou anteriormente, quem parte deixa de ter interesse. É um ciclo que não reproduz, não reproduz mais-valias é muito difícil, de facto, as coisas se sedimentarem(...)”

d. Organização

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.4	Organização	1.4.1	Liderança topdown	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “A minha opinião é de que, no que concerne, ao nível nacional e ao nível distrital tem havido uma evolução, que eu consideraria razoável numa perspectiva de uma evolução do País, na perspectiva de protecção civil de segurança de pessoas e bens. É evidente que o princípio da subsidiariedade não pode partir de um meio padrão para cima, tem que naturalmente iniciar-se na base. E temos que, na minha opinião, partir de premissa que salva quem está primeiro, logo quem está mais perto, logo deve por um lado planear e socorrer quem está mais perto (...) deveria o nível municipal estar ao mesmo de performance de resposta que está o nível distrital e o nível nacional ao nível do país, sendo que é evidente que esse trabalho tem vindo a melhorar ao longo dos anos mas não tanto quanto, ou melhor, não tão rápido quanto deveria, isto porque, a maioria dos municípios não tem a consciência da responsabilidade que tem perante a população do seu município”

Entrevistado 2: “A prática, a face visível da protecção civil está no nível nacional e no nível distrital, tudo o resto não existe. Sabemos que há muitas câmaras que ainda não implementaram os serviços municipais de protecção civil. Sabemos que há uma lei da assembleia da república e na hierarquia das leis é preciso ter em conta isso, é que é uma lei da assembleia da república, é uma das leis mais poderosas nas hierarquias das leis, digamos assim, que a prevenção e o socorro das populações pertence às câmaras municipais, ou pertence digamos, aos municípios. Todavia a face visível da protecção civil é apenas de âmbito nacional e distrital, ao ponto de quando acontecem acidentes, alguns até de menor importância, quem dá a cara é o comandante distrital, não aparecendo, mesmo que os problemas hajam sido resolvidos a nível municipal, quem dá a cara e não se percebe muito bem porque, é o nível distrital, digamos é o comandante distrital, pelo menos ao nível das operações de socorro. O que me parece, mais uma vez mais, e como tem sido usual neste País, algo paradoxal. Porque de certa forma o nível distrital não está a cumprir o princípio da subsidiariedade, não, pura e simplesmente comeu o nível municipal que não existe e assume em simultâneo o municipal e o distrital. Portanto é o que neste momento verifico e não se entende porque é que não está criado, no meu ponto de vista, os centros, o comando de operações de socorro municipal que ajudaria a resolver a incongruência do sistema, porque se há uma lei que diz que é ao nível municipal que as coisas devem começar e que o cerne da própria definição, o conceito estratégico de protecção civil, diz que é municipal, mas

então isto que está vertido na lei não tem uma verificação prática, não é nada disto que acontece.

Entrevistado 8: “(...) *Nem sempre isso acontece e o que acontece muitas vezes é uma determinação, é um juízo determinista daquilo que o nacional pretende dos serviços locais, sem procurar saber, muitas vezes, se é possível, se é desejável e se pode ser feito dessa maneira. É uma estrutura que acho que funciona (...) Eu gostaria que ele fosse um pouco mais deslocalizado ou pelo menos que tivesse dentro da sua programação uma proximidade maior com os serviços locais.*”

Entrevistado 11: “ (...) *há aqui alguns constrangimentos que é necessário ultrapassar, designadamente ao nível do princípio da subsidiariedade. Eu gostaria de salientar que o princípio da subsidiariedade não está, não é uma cultura mesmo da própria estrutura nacional. Nós verificamos no dia-a-dia que há uma tendência para os serviços municipais serem ignorados(...)*”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.4	Organização	1.4.2	Estrutura	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 4: “(...) *nota-se a nível distrital que se os municípios funcionassem como deve ser, se todos os serviços tivessem o apoio da autoridade nacional de protecção civil ou até mesmo do próprio governo, do próprio Estado, a razão desses serviços distritais, se calhar ficava um pouco esvaziada de competências. Parece-me que é um pouco por aí.*”

Entrevistado 5: “ (...) *Portanto a nível municipal e à escala que é mais pequenina há um grande passo a dar. A nível distrital e nacional parece-me que em termos organizativos as coisas até funcionam bem, até estão a começar a funcionar melhor (...) Em termos de organização ainda que esteja relativamente bem pensada há muita coisa a melhorar. A nível municipal acho que a organização não é a ideal. Surgiu a figura do comandante operacional municipal que no fundo é só uma figura. (...) se calhar na vida de uma organização municipal deveria ser diferente, se calhar uma parte operacional, como existe na ANPC, a parte de planeamento bem definida e eu acho que isso ia definir aqui algumas situações que estão pouco esclarecidas, portanto acho que ainda há muito par fazer e acho que quem está nos gabinetes a legislar deveria*

perceber esta realidade.”

Entrevistado 7: *“ao nível nacional organizado com uma componente de protecção civil e não estamos a falar de uma componente de socorro. Depois o nível distrital está muito direccionado às operações de socorro (...)Eu acho que a nível distrital (...) é manifestamente insuficiente o quadro técnico que lhes faz ter só aquela componente de gestão de operações.”*

Entrevistado 8: *“Vamos lá ver, eu acho que a estrutura está globalmente correcta, já existia anteriormente esses 3 níveis, esses 3 escalões como se queira dizer, de facto compreendo que do ponto de vista prático e até operacional muitas vezes o escalão nacional tem que assumir determinada, digamos que, liderança e essa liderança é em termos de intervenção, agora continuo e sou um defensor do municipalismo neste sentido e julgo e sei e todos nós sabemos, é a velha máxima, de que é no local que as situações se resolvem na primeira instância e aquilo que é a matriz, que em alguns casos tem sido conseguida, mas nem sempre tem sido bem explicada e bem divulgada, o nacional deveria ser efectivamente um órgão referenciador em termos de doutrina, de conceitos, enfim de normas, de procedimentos, etc., que depois transmitiria (...)”*

Entrevistado 9: *“(...) sem dúvida que a nível nacional, começando de cima, tem uma relevância enorme, quanto mais não seja, isso vê-se, se nós formos a pensar, antigamente ninguém sabia o que era a protecção civil, neste momento acho que já sabem o que é demais, não bem, mas sabem o que é que é a protecção civil, quanto mais não seja, que a protecção civil agora aparece para tudo, isto a nível nacional. A nível distrital, sinceramente, a minha opinião é que tenho grandes dificuldades em perceber a protecção civil a nível distrital (...) Há câmaras municipais (...) em que a protecção civil municipal era meia pessoa. Eu digo meia, porque, de manhã trabalhava num gabinete e à tarde estava ligada à protecção civil. Tínhamos gabinetes que tinham 2/3 pessoas, e que realmente estava institucionalizada a protecção civil. Porque nós temos que diferenciar sempre o que é que é a protecção civil (...) Temos também muitos municípios em que ainda continuam os serviços municipais de protecção civil a estarem muito ligadas ao comandante dos bombeiros do município e isso faz com que não haja grande independência do que é que a protecção civil e do que é que é bombeiros. (...) Agora, claro que depois também depende de município para município, o que nós sabemos muito bem o que acontece é que, há municípios que têm pessoas e têm meios e recursos humanos, e recursos técnicos, e materiais, para poder dar /prestar um bom serviço ao utente, ao cidadão; há outros que não têm hipótese..”*

Entrevistado 10: *“(...) O patamar municipal tem muito mais o papel de inter-acção directa, quase diária com o cidadão, vai desde a grande catástrofe até à urgência do dia-a-dia é se calhar aqui que o conceito de protecção civil está mais esbatido porque vai desde o acidente grave mas também ao acidente não grave pela sua própria relação pela maior proximidade. O patamar distrital já á um patamar de alguma triagem e o patamar nacional é patamar que por um lado tem a necessidade de fazer a coordenação de topo para as grandes catástrofes mas por outro lado garantir que os 308 municípios do país e os 18 distritos têm modos de actuação obviamente semelhantes, portanto é um papel muito mais de fomento de uma doutrina e de um tom comum de actividade para que de Valença a Vila Real de Santo António a resposta seja aproximadamente semelhante e de garantir que de facto há uma transversalidade de acções, há uma coordenação que é fomentada de topo entre entidades de vários*

ministérios para que depois também a nível local isso possa ser replicado.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.4	Organização	1.4.3	Sistema	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: *“O que tem importância, o que tem relevância, quem está no terreno, implantado e reforçado é o nível distrital, talvez porque seja pago e tem que lá estar presente, e o nível municipal praticamente deixou de existir, ou pelo menos não existe de forma clara e inequívoca, o que me parece que é mais uma perturbação no sistema. E não me admiraria nada que as associações de bombeiros ou os corpos de bombeiros venham a dizer, “ai eu não tenho nada a ver com isso, o distrito que faça, que pague e que mande dinheiro, que se mandar dinheiro nós trabalhamos”. E será um pouco esta situação paradoxal que eu vejo de pouca clarificação do sistema. O sistema precisa de ser rapidamente clarificado ao nível municipal e não é dizer efectivamente que ele perde um pouco da sua racionalidade quando criam um comandante operacional municipal e depois não lhe criam um espaço de acção, um âmbito de acção, e portanto parecia-me a mim que deviam desenvolver sim depois de criarem o comando municipal de operações de socorro que naturalmente manteria as mesmas ligações ao presidente da câmara, igualmente como o CODIS mantém institucionalmente ao governo civil”*

Entrevistado 3: *“(..)Com certeza que tem que haver uma autoridade nacional de protecção civil, aliás fui sempre defensora que deveria haver esta figura em termos administrativos, mas a verdadeira actuação faz-se no terreno e portanto temos que ter organismos no terreno, temos que ter a presença da protecção civil em termos de instituições no terreno. Portanto parece-me que este deve ser o percurso, de haver ramificação, de haver encadeamento de responsabilidades, de haver comando, sim! Uma coluna de comando, uma estrutura, mas tem que haver a capacidade e a liberdade de actuação face aos recursos e face aquilo que à emergência que está a ser vivida a nível local.”*

Entrevistado 9: *“(...) tem havido uma evolução, (...) no dispositivo de combate, se calhar, na prevenção, que é outra componente, mas sobretudo, na parte do dispositivo,*

acho que tem havido uma evolução. No restante, com a criação da autoridade nacional de protecção civil, penso que aí sim, houve uma evolução do que era antigamente serviço nacional de bombeiros de protecção civil. (...) tem havido uma evolução, agora é assim, uma evolução não quer dizer que estejamos bem (...)

Entrevistado 10: *“(...) houve período em que de facto houve um grande vazio, desde logo a própria organização do sistema porque a autoridade nacional e os seus antecessores embora sendo nacionais têm uma estrutura que só vai até ao patamar distrital e havia um grande desfasamento entre o patamar distrital e o municipal que é gerido pelas câmaras municipais. Eu penso que hoje essas sinergias e inter-acções municipal-distrital e nalguns casos municipal-nacional, é uma inter-acção muito mais próxima, portanto eu diria que há hoje uma maior convergência que se calhar no passado não havia. Mas não penso que o papel de destaque seja nacional, aliás nós vemos em situações de emergências que vamos tendo um assumir do papel, mesmo do ponto de vista político, quer dos presidentes de câmara, quer dos governadores civis e só para as situações, digamos assim, topo de gama para o patamar nacional, o que prova de facto que acaba por estar entendido de quais é que são as fronteiras em que é o patamar municipal que deve tomar relevância, quando é que o patamar municipal perde relevância para o distrital e daí para o nacional. Portanto eu acho que não há aqui uma troca propriamente de posições, há uma maior convergência e competência de todos os níveis”*

Entrevistado 11: *“Eu estou convencido até pela própria questão da organização do poder em Portugal, há que respeitar a autonomia do poder local e nessa perspectiva não podemos desresponsabilizá-lo em matéria de protecção civil. Agora não podemos esperar que os serviços municipais se desenvolvam se eles não sentirem por um lado essa necessidade e por outro lado, sentirem que estão, de certo modo a serem criados obstáculos ao seu desenvolvimento. Portanto há que aperfeiçoar esta cultura e cultivar o princípio da subsidiariedade e isso é uma responsabilidade de todos, quer da autoridade nacional de protecção civil quer dos serviços municipais de protecção civil, ou seja das autarquias locais.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.4	Organização	1.4.4	Articulação	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “(...) Até para os diferentes organismos, mesmo a nível local, inter-agirem uns com os outros e se relacionarem com a estrutura a nível distrital, estrutura de direcção, de coordenação de estratégias, porque a nível distrital não há recursos, não é? Assim como a nível nacional, não há recursos, a não ser técnicos, porque para operar são sempre recursos ao nível local. Mas nós através destas experiências temos que ir percebendo como é que as estratégias que equacionamos em termos de planeamento de emergência são mais ou menos eficazes. Porque de facto não temos oportunidade real de testar estas estratégias.”

Entrevistado 4: “Eu como sempre trabalhei no nível municipal e quem trabalhou ou trabalha no nível municipal tem a mesma sensação do que eu, que é, não existe uma ligação (...) essa dificuldade em termos de inter-ligação com os outros níveis superiores, com o nível distrital e com o nível nacional. Com o nível distrital ainda há alguma ligação, com o nível nacional está claramente distante. Não há uma relação de proximidade, não há essa cadeia de ligação que deveria existir, não é? E que segundo a estrutura triangular que a base deverá assentar no nível municipal, julgo que a legislação e toda a estrutura em si foram pensadas de uma maneira diferente. Parece que começa no nível nacional e depois então é que desce para o distrital e por fim para o municipal, quando deveria ser ao contrário. É a nível local que os acidentes graves acontecem.”

Entrevistado 5: “(...) Já há mais a ligação distrital – municipal, neste momento evoluiu pela positiva, quando eu entrei não havia muita ligação entre o municipal e o distrital mas ainda assim há muito caminho para percorrer porque nós continuamos a ser aqui os serviços municipais que lidam com todos os problemas diariamente, todos os que possa imaginar, cai-nos tudo aqui e a nível distrital e nacional a escala é completamente diferente é tudo muito maior é tudo muito mais importante e não há muito a noção das limitações aqui (...)”

e. Pontos positivos

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.5.	Pontos positivos	1.5.1	Mudança	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 4: “(...) a nível do planeamento, a nível desta legislação da lei de bases, que não quer dizer que seja a ideal, mas já é alguma coisa, houve uma mudança bastante grande em relação à anterior lei de bases.”

Entrevistado 7: “ (...)começam a existir estruturas organizadas, mais resistentes e com capacidade de trabalho a nível municipal, distrital e nacional. Eu quando digo isto, digo porque eu sou do tempo em que o quadro técnico superior do serviço municipal de Lisboa era significativamente maior do que o do serviço nacional de protecção civil, pronto e isto é uma realidade um bocado estranha, hoje já não acontece isso e o serviço nacional tem vindo a crescer à medida das possibilidades e portanto consegue organizar-se e fazer o seu trabalho de integração em todo o País e esse é um aspecto muito positivo, a criação dos cadernos técnicos, a capacidade de promover exercícios, portanto coisas que não se via há uns 10 anos atrás. A nova legislação também, para algumas matérias, também acho que trouxe alguns aspectos positivos.”

Entrevistado 11: “(...) a coragem que houve para produzir esta nova legislação que de facto veio melhorar muito o sistema. E embora sendo muito abrangente, não iria agora estar aqui a pormenorizar um caso ou outro que me parece positivo, contrapor com um caso negativo. Penso que de uma maneira geral a legislação aponta para que o sistema funcione mas como disse tem imperfeições e precisa acompanhar a evolução dos tempos. Não podemos adormecer à sombra.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.5.	Pontos positivos	1.5.2	Imagem	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “ (...) a protecção civil ter sido posta na agenda do Estado. Pela primeira vez ao escolher-se um secretário de estado da protecção civil se dá visibilidade a uma das responsabilidades do Estado e constitucionais, da lei fundamental, que não tinham qualquer visibilidade, aparentemente, nem teriam importância no contexto de Estado, por tanto diria que esse é o primeiro aspecto.”

Entrevistado 8: “(...) a afirmação, a imagem, também a organização a todos os níveis, penso que são aspectos positivos. Neste momento já ninguém questiona sobre o que é a protecção civil, pode não se ter uma imagem completamente correcta mas toda a gente sabe o que é (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.5.	Pontos positivos	1.5.3	Articulação	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “O aspecto mais importante, é aquilo que conseguimos, que é a envolvência de todas as entidades, de todos os agentes de protecção civil, ou pelo menos de todos aqueles que tem competências e responsabilidades nesta matéria. É a articulação e o querer fazer mais e melhor em função sempre da segurança de pessoas e bens.”

Entrevistado 3: “(...) o facto de haver maior envolvimento das diferentes entidades que estão associadas às actividades de protecção civil. É a maior capacidade de interacção, é estarmos mais próximos uns dos outros, dentro da actual estrutura de protecção civil, (...)as pessoas passaram a conhecer caras, deixaram de ser instituições. São pessoas a trabalhar com pessoas e pelas pessoas. Isso é fundamental. As relações humanas em qualquer actividade são fundamentais e no que diz respeito à actividade de protecção civil, a estratégias, mecanismos de prevenção e de protecção de pessoas, são as relações humanas que vão prevalecer sempre! E por isso tem que ser muito bem sedimentado.”

Entrevistado 10: “(...) o assumir claramente que há uma entidade coordenadora e o assumir claramente que o papel dessa entidade coordenadora tem que assentar numa articulação de base entre as diversas instituições e portanto eu penso que esse é o aspecto principal o de perceber que está toda a gente no mesmo patamar, efectivamente alguém tem que ter um papel do ponto de vista da coordenação e esse papel cabe à protecção civil (...)”

f. Pontos negativos

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.6	Pontos negativos	1.6.1	Cultura de segurança	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) há claramente depois um misto de muita preocupação, que tem a ver com os comportamentos de risco do próprio cidadão, isto é, se o cidadão não tiver comportamentos de risco, seja em que circunstância for, seja num incêndio florestal ou seja numa própria condução de viaturas, é evidente que tem muito a ver com o comportamento do cidadão, isto é, o grande factor de risco em termos de protecção civil tem a ver com a situação comportamental do indivíduo.”

Entrevistado 3: “ (...) tem-se feito pouca sensibilização, tem-se investido pouco em programas de formação (...) no meu ponto de vista enquanto técnica deveria apostar-se fortemente na formação e a protecção civil, via ministério da administração interna, deveria falar com o ministério da educação e deveria concertar aqui, consolidar programas. Programas no âmbito daquilo que é as vulnerabilidades e a actividade da protecção civil, (...) Nós na protecção civil temos alguns desafios que colocamos ao dispor das escolas mas há alguma dificuldade em que eles avancem efectivamente no terreno, que é a comunidade escolar, porque não estão directamente associados ou dependentes de um programa que tenha sido emanado do ministério da educação. Portanto acho que deveríamos entrar um bocadinho dentro do ministério da educação e trabalhar com os nossos colegas nessa área. E fazer muito mais exercícios, porque os exercícios sob o meu ponto de vista é o ponto forte da actividade de protecção civil.”

Entrevistado 4: “Aspecto negativo, eu apontaria o seguinte, acho que é pela formação que deveremos começar, pela cultura de segurança dos cidadãos, investir nessa área e julgo que pouco tem sido feito. Têm feito alguma coisa e tem havido um movimento crescente nessa área mas julgo que essas acções têm que ser concertadas e terão que ter cabeça, tronco e membros. Porque são feitas algumas acções desgarradas, uns simulacros e a mensagem acaba por não passar de uma forma como deveria. Eu julgo que é por aí que devem ser canalizados todos os nossos esforços.”

Entrevistado 8: “ (...) falta de cultura de segurança, enfim é um chavão, mas a aposta que se tem que fazer nos grupos etários mais jovens, já há muita intervenção mas nem sempre é uma intervenção sustentável, faz-se para cumprir um conjunto de obrigações, de calendário mas não para repercutir uma formação (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.6	Pontos negativos	16.2	Formação/carreira	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 8: “(...) embora muita formação se tenha visto, aparecem os cursos superiores, etc., mas há um défice de formação muito grande dentro do sistema. Qualquer pessoa entra aqui como sabendo e portanto não há uma matriz, uma exigência, não para chegares a este patamar tens que subir estes degraus, subiste óptimo, não subiste não entras.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.6	Pontos negativos	16.3	Incumprimento	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...)o facto de haver alguma desresponsabilização de alguns agentes de protecção civil naquilo que são as suas competências perante determinadas circunstâncias e refiro em concreto a questão, da ausência do ordenamento florestal, de planeamento estrutural (...)”

Entrevistado 2: “(...)o facto de se ter criado uma estrutura que do ponto de vista do desenvolvimento político-estratégico tem, digamos, já está disseminada pelo País e já está a fazer o seu caminho, como o paradoxo do nível municipal em que assenta o sistema, digamos que, o sistema não está suficientemente desenvolvido por ter amputado, por estar amputado do sistema a componente ou a relevância municipal. Que existe do ponto de vista da lei mas que não está desenvolvido do ponto de vista do sistema.

Portanto diria que este é simultaneamente também um ponto positivo e o ponto negativo é este, o facto de não haver um desenvolvimento a esse nível (...)

Entrevistado 10: “ (...)assumir do patamar municipal das condições necessárias para garantir, enfim, esta mesma articulação do patamar municipal, infelizmente a evolução não tem sido tão rápida como o que seria desejável.”

Entrevistado 11: “(...)houve de facto alguns erros que o legislador assumiu que me parecem que não contribuem para o avanço do sistema e por outro lado, também temos que perceber que o sistema teve que se adaptar aos meios que tinha. (...) em relação á primeira, parece-me que a figura do comandante operacional municipal foi uma má opção, porque por princípio um comandante comanda e para comandar tem que ter alguém para comandar. A lei designa comandante operacional mas depois põe-no apenas a coordenar, logo há aqui um desfasamento, parece-me um erro. E a prova disso é que não houve uma adesão maciça ao comandante operacional nestes moldes. Porque facilmente de verificou que isto não era uma boa opção e que não resolvia problema nenhum. (...) Por outro lado, ao criar-se o comando único para os corpos de bombeiros, designadamente para os bombeiros voluntários, estamos aqui perante uma situação híbrida que é muito difícil de digerir e parece-me a mim que é tempo de pensar se devemos continuar a dar resposta ou a depender das corporações de bombeiros voluntários e mistos ou se o Estado cumprindo a sua obrigação de garantir a segurança, deve tal como já tem para a área da criminalidade, para a segurança pública e outras áreas, deve criar um corpo de equipas de socorro, chamem-lhe bombeiros, chamem-lhe o que quiserem mas que passe a ter o controle a tê-los disponíveis de acordo com as necessidades, portanto acho que é fundamental começar a pensar nisso, porque a questão financeira não me parece que seja razão para não se avançar para esse sistema o que me parece é que vão havendo lobby's que vão criando alguma resistência para que este passo seja dado e penso que não podemos ficar agarrados a bairrinhos nem a preconceitos que enfim a evolução das sociedades facilmente deitam por terra, portanto e há que ter coragem para tomar medidas nesse sentido. Porque as despesas, essas já estão a ser feitas.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.6	Pontos negativos	16.4	Avaliação de riscos	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “(...) não estar na doutrina da protecção civil, não existir ainda um documento estratégico global, designadamente um documento que diga como se faz a análise de riscos, que é uma coisa tão simples como isso, de onde não-de decorrer os planos de emergência, e de onde deveria sair uma coisa tão importante que são os meios e os recursos que têm que estar afectos localmente para resolver os problemas. E se é pacífico dizer que 90% ou mais de 90% das operações de protecção civil podem-se resolver a nível municipal, então avance-se rapidamente com essa análise de risco de maneira a que se crie uma racionalidade de meios e recursos e que se diga quem faz, onde, quando e como.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
1	Protecção civil	1.6	Pontos negativos	16.5	Imagem	Ponto 3.1, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 5: “Os aspectos negativos à escala municipal é a ideia de que a protecção civil são os bombeiros. Não tenho nada contra os bombeiros mas como disse à pouco cada um tem o seu papel (...)”

Entrevistado 7: “ (...) a ligação serviço nacional de bombeiros ao serviço nacional de protecção civil, eu acho que foi feito de uma forma muito acelerada e gera-se aqui algumas confusões no que é que faz a componente de socorro e o que é que faz, na minha óptica, o que é que deve ser uma protecção civil. Se nós tínhamos muito uma organização da protecção civil que ia muito de encontro à lógica da italiana, isto não é segredo para ninguém, e está espelhado em directivas da união europeia que ao olharem para o modelo italiano como modelo de referência para a área da protecção civil e eles têm sido uma escola a nível europeu. Pronto, esta proximidade sente-se diluída no tempo e esta integração trouxe aqui algumas dificuldades em termos do posicionamento da protecção civil face ao que é o mega gigante que é o socorro, a organização dos bombeiros quer a nível de voluntários quer a nível de sapadores, das ligas, das associações, portanto veio aqui trazer toda essa problemática que não estava resolvida e misturá-la com a componente da protecção civil e esse acho que é um aspecto menos positivo.”

Entrevistado 9: “(...)eu continuo a achar que se as coisas funcionam mal é porque as transições de serviços para autoridades, de autoridades para o que é que quer que

venha a seguir, porque muda o governo e muda sempre uma data de coisas, eu penso que nós tentamos sempre mudar o nome às coisas, mas depois as coisas continuam sempre a funcionar com o grande problema. (...) criam-se, as protecções civis criam-se, autoridades criam-se e o utente, que deve ser o principal visado de todos estes órgãos, muitas vezes não sabe muito bem porque é que estas instituições funcionam, o que é a protecção civil? Alguém explicou às pessoas, ao utente, ao cidadão comum que ele também faz parte da protecção civil? Se calhar é o principal obreiro da protecção civil. Se as pessoas soubessem que todos nós somos protecção civil, provavelmente poupariam muito trabalho a nós, serviços municipais, serviços distritais e autoridade nacional. Se calhar essa mensagem nunca passou. (...) Eles fazem tantas campanhas, porque não fazer uma campanha de televisão em horário nobre a dizer o que é a protecção civil, qual a importância da protecção civil e quais é que são os nossos direitos e deveres enquanto cidadãos perante o que é a protecção civil.”

g. Agentes de protecção civil

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.2.	Multi articulação	Ponto 3.2, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“Eu penso que a articulação, parte da chave do sucesso em qualquer operação, tem a ver claramente com o entrosamento, com a articulação que tem que haver entre todos os agentes de protecção civil, porque se assim não for, nenhuma operação de protecção civil resulta. Porquê, porque em protecção civil é preciso ter bem claro de que cada agente de protecção civil, tem hierarquias próprias e comandos próprios, e quem efectivamente em termos de protecção civil assumir a resposta seja de nível técnico, seja de político é sempre uma perspectiva de coordenação de vários agentes. O que quer dizer que também aí, o sucesso ou o insucesso depende da articulação que temos que ter entre os vários agentes, eu diria, entre os vários autores ou actores do terreno, é evidente que se assim não for considerado, naturalmente que a resposta*

não é eficaz e o que está, ou melhor, o que fica em causa é a segurança das pessoas e dos bens

Entrevistado 8: “*Não há uma única articulação, há várias.*”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.1.2	Coordenação	Ponto 3.2, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 7: “*(...) Eu acho que o segredo de quem está à frente de um serviço de protecção civil nunca deve sobrepor-se à capacidade, digo deve haver uma coordenação e não o comando. Eu acho que há aqui uma nuance entre o comando e a coordenação, eu acho que os serviços de protecção civil servem para isso (...)*”

Entrevistado 11: “*(...) parece-me a mim que hoje a coordenação está muito melhor regulada que estava no passado. Mas continuo a dizer que não podemos agora adormecer à sombra deste passo que foi dado, porque ele é insuficiente.*”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.1.3	Comando	Ponto 3.2, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 11: “A articulação dos agentes, agora com as novas regras do comando único tem vindo a melhorar. Não há ainda uma prática e se calhar ainda não houve tempo para implementar ou sedimentarmos mais esta cultura que é o espírito da lei e do comando único e de uma coordenação mais cuidada nas operações.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.1.5	Conflito	Ponto 3.2, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 5: “(...) Temos um problema, com a PSP que está constantemente a mudar de comissários e de comandantes de esquadra e isso torna o trabalho mais difícil porque quando estamos a conhecer aquela pessoa que no fundo é aquele com quem temos que trabalhar, ela vai-se embora mas tem melhorado bastante.”

Entrevistado 6: “ (...) O Agente é alguém que tem que ter uma subordinação directa à estrutura do Estado das responsabilidades executivas. Quem tem responsabilidades executivas, no poder central, é o primeiro-ministro e depois delega. É esta a estrutura com que isto funciona. Se assim é, como é que esta estrutura executiva leva a sua vontade a este corpo de bombeiros que não está subordinado mas que não lhe está subordinado a uma assembleia-geral? Muito complicado! Tem que ser na base de protocolos, na base de entendimentos (...) Mas a lei ainda tem uma coisa muito mais mirabolante, diz a seguir que há entidades com dever de colaboração, que têm dever de colaboração com quem? Com os agentes, então nessa altura as associações têm dever de colaboração com os corpos de bombeiros, quer isto dizer que você amanhã é a patroa de uma coisa qualquer e depois você fica subordinada à sua empregada. Mas o que é que é esta coisa? Claro que os bombeiros não podem ser neste princípio, e é um princípio constitucional, não podem ser claramente agentes. Não podem ser agentes. Podem, é ter dever de colaboração. Mas isto passa e pronto são agentes. Porque, repare, nenhum presidente de câmara e eu alertei a associação nacional, não se manifestou e depois como é que se manifesta, depois manifesta-se de outra forma é a autoridade dar ordens ao regimento de sapadores bombeiros e o presidente da câmara dizer “ não, não vai!”. E agora? Há estrutura assegurada porquê? Porque o Costa

criou os bombeiros que são os GIPS, então chama o general. É um acto de grande inteligência política (...) as hierarquias são muito fechadas e não se conseguiu ainda hoje criar uma hierarquia clara para a protecção civil. À partida não se conseguiu criar uma hierarquia clara, técnica, não se conseguiu funcional. E duvido que se tenha encontrado uma hierarquia pessoal, portanto estamos aqui em frente a uma situação muito complexa e muito difícil. Eu não acredito que se não se modificar este estado de coisas que se consiga resolver o problema. As entidades não se articulam entre eles, articulam-se por influência pessoal.”

Entrevistado 7: “(...) Isto ao longo do tempo o que é que acontece, e para quem já vai tendo muito tempo disto, às vezes há umas novas areias quando mudam as cabeças e muda o modus operandus e às vezes muito marcados, então em forças semi militarizadas como são as polícias ou como são os bombeiros, por vezes vir uma pessoa musculada pode criar aqui num primeiro embate uma dificuldade de relacionamento e de articulação mas depois as coisas são esclarecidas e desanuviadas.(...)”

Entrevistado 8: “ (...) Há aqui uma questão que a legislação anterior da lei de bases ou não sei se era da lei orgânica do antigo serviço nacional de protecção civil, que definia muito bem a diferença entre sistema e serviço. Sistema é uma coisa serviço será outra. E o serviço tinha essa componente de congregação, de coordenação. (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.1.6	Profissionalização	Ponto 3.2, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “ora bem está a falar dos agentes de protecção civil? Daqueles que vêm na lei de bases? Bem teremos que uma vez mais pasmar face ao paradoxo, que é a espinha dorsal do socorro são os bombeiros, por isso são os primeiros que vêm na hierarquia dos agentes de protecção civil (...)E depois temos os restantes agentes que são as forças de segurança, as forças armadas, a autoridade marítima e aeronáutica, os sapadores florestais e o INEM, além destes todos, abstraíndo os corpos de bombeiros, serem profissionais, têm enquadramentos específicos devidamente definidos, quanto ao conteúdo funcional no contexto do Estado Português. Têm as suas estruturas formativas e têm as suas estruturas de comando. Tudo isto está definido. Curiosamente, além de estruturas formativas, têm em alguns casos academias específicas, porque se

reconhece efectivamente que têm estruturas formativas específicas, que têm uma cultura própria, que é a cultura de alguém que é agente do Estado. Que tem direitos e obrigações que estão definidas na lei e a espinha dorsal de prevenção e socorro, que é sempre mais de socorro do que propriamente de prevenção, está baseado em 413 corpos de bombeiros voluntários com culturas diversas. Que não são culturas profissionais ou profissionalizantes, com corpos de bombeiros bem organizados na linha daquilo que é a unidade de comando, com formação interna intrínseca adequada, com preparação que se pode dizer que é boa e nalguns casos até relevante, mas também uma grande quantidade, que pode perfeitamente, digamos, ser visível, que está apenas organizada como aquela entidade voluntária, em que a disciplina não abunda, em que o comando é um comando ausente, em que a formação faz-se se aparecerem as pessoas. E digamos, há uma diversidade cultural, sobretudo de cultura de exigência, cultura de profissionalismo e cultura de segurança que é diversa. Enquanto os outros agentes pela sua própria natureza jurídica, têm culturas similares, têm formação similar, têm conceitos de operacionalidade similares. Ora, nada existe nos outros, porquê, porque não o factor unificador. (...) Mas ao nível operacional isto não me parece que seja possível, que seja visível, até porque os corpos de bombeiros não pertencem à autoridade nacional de protecção civil, que sobre eles apenas detêm o poder da orientação operacional, ou até se, se quiser, do comando operacional, embora não seja um comando disciplinado ou disciplinador como existe nas outras forças, nos outros agentes de protecção civil, a mim parece-me que aquilo que temos que dizer com toda a frontalidade é que não estão reunidas todas as condições para haver um conceito operacional real da protecção civil.

Entrevistado 6: “(...) Porque as coisas depois são todas muito complicadas, são todas muito complicadas. Repare, existe uma estrutura na guarda nacional republicana, na polícia se mesmo dentro desta estrutura e veja-se o que sucede no sistema nacional de segurança interna, mesmo na estrutura de articulação das forças dos serviços de segurança as coisas nem sempre funcionam bem, não há passagem de informação, não há isto, não há aquilo, como é que isto vai funcionar em termos de bombeiros? Quer dizer como é que estas coisas depois vão funcionar em termos da estrutura. Repare as pessoas não se apercebem disto, são exemplos tão simples! Quando fazem uma formatura geral, todos os agentes de protecção civil têm que por à frente da formatura um militar, porque se não tiver um militar as outras entidades não obedecem. O 2º CONAC, o 2º comandante nacional de operações de socorro é um militar e tem que ser um militar porque se não for um militar as entidades não obedecem. Ou obedecem na base de um bom entendimento ou se não for assim não há forma de eles obedecerem (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
2	Agentes de protecção civil	2.1	Articulação	2.1.7	Mecanismos	Ponto 3.2, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “ (...) o SIOPS enquanto legislação de enquadramento, ter sido um avanço assinalável e de relevo em tudo isto. Mas para que isto aconteça também, o comando não pode em circunstância alguma, estar sujeito à disponibilidade de alguns agentes. Finalizando, estes agentes de protecção civil, por causa disto e independentemente do relevo que deve ser atribuído, do relevo doutrinário que deve ser atribuído ao SIOPS, não existe em circunstância alguma uma cultura de coordenação operacional que seja real e observável no terreno. Isso até agora não se tem verificado e verifica-se até que continua a haver uma certa competitividade, e houve episódios que ocorreram às pessoas mais atentas a este problema e não deixaram de o assinalar, porque naturalmente, o facto de nem sempre estas forças, ditas profissionais, aceitarem ser comandadas ou coordenadas por outros agentes aos quais não reconhecem competência estatutária ou competências pessoais ou profissionais para os comandarem, para os coordenarem e isto é um óbice ao verdadeiro conceito estratégico de protecção civil.”

Entrevistado 5: “ (...) Com a dinâmica da comissão municipal as pessoas começa a conhecer-se melhor e portanto começa a haver alguma evolução. Portanto a nível dos agentes obviamente que há pontos a melhorar e na fase da apresentação do plano de emergência vai ser um passo importante para isso. Apesar de fazerem parte da comissão é importante que com cada um deles isto seja discutido e seja melhorado mas acho que criou uma dinâmica que não existia.”

Entrevistado 7: “ (...) Pronto com a nova lógica da lei de bases e SIOPS, que minha óptica, está muito bem delineada numa lógica de combate a incêndios florestais, porque ela foi feita na altura, portanto todos nós temos essa noção, foi para dar uma resposta ao País que estava com um problema em mãos que era o problema dos incêndios florestais, em que estava com capacidades de resposta muito pouco positivas e portanto houve necessidade de reagir. O Governo reagiu e reagiu bem ao criar uma lei de bases, só que deveria criar aqui algumas excepções, não é excepções, mas deixar o sistema suficientemente aberto para ele ser adaptado á realidade do espaço em que vai ser aplicada, porque um sismo tem uma forma de gestão totalmente diferenciada de um incêndio florestal, portanto que é uma operação muito rotinada, à chegada há um comandante de operações que gere a operação, há uma articulação com o distrital que vai disponibilizando meios, vai activando meios, as questões relacionadas completamente com uma estrutura do sistema de gestão de um país, ou de uma cidade ou de uma região são um bocadinho mais complexos e eu julgo que o SIOPS não se

adapta muito bem.”

Entrevistado 8: “ (...) são os serviços municipais, a minha ideia é que nos serviços municipais é que eles funcionem como gestores de emergência e um gestor de tenha que criar condições, de recursos e de logística para a sua própria acção (...)”

Entrevistado 9: “ (...) faz também com que nós consigamos criar sinergias que depois nos ajudam, para todas as outras situações que nos vão aparecendo. Aqui, um pouco também, por essa dinâmica que há entre o dispositivo municipal de combate a incêndios florestais, faz com que nós tenhamos uma boa relação entre todos os agentes de protecção civil (...)”

Entrevistado 10: “ Bem eu acho que há claramente um marco que foi a criação formal do SIOPS, não quer dizer que antes as entidades não falassem entre si, mas de facto ao ser publicado o SIOPS, ao ser criado com um carácter muito mais, quase permanente os CCON e ao nível distrital os CCOD, permitiu de facto interiorizar que as entidades de devem articular não só no tempo da emergência mas também na fase da preparação. E portanto a articulação institucional, é certo que fomentada numa fase inicial pelo problema dos incêndios florestais de 2003 e 2005, mas acabou por se dar um salto em frente a esse nível. Aquilo que muitas vezes acontecia no passado, primeira parte desta década, essa articulação era feita mas sobretudo feita durante o momento da emergência e agora é uma articulação vá desde a fase da preparação, prevenção, resposta e também uma análise pós-emergência do que funcionou bem e do que funcionou mal e que pode ser melhorado. Portanto eu acho que houve aqui claramente um salto quantitativo quer em termos de número de inter-acções quer em termos de entidades envolvidas e também qualitativa em termos daquilo que é a resposta articulada entre as acções e nisso acho que o SIPOS foi determinante.”

h. Lei de bases de protecção civil

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
3	Leis de bases de protecção civil	3.1	Alterações na transição	3.1.1	Regulamentação	Ponto 3.3, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 7: “(...) questão da aprovação dos planos, foi clarificado como é que se haveria de promover toda aquela linha hierárquica de aprovação, o desanuiamento da comissão nacional (...) Também relativamente à elaboração dos planos, o facto de ficar á responsabilidade dos serviços municipais de protecção civil também é um aspecto positivo.”

Entrevistado 8: “(...) Há aqui uma circunstância desde logo, não deixa de ser interessante constatar, qualquer uma destas leis aparece numa situação de maioria política tanto a primeira como a segunda, aquilo que eu consideraria é que a primeira lei de bases não foi completamente, na altura falava-se que não tinha sido regulamentada e portanto talvez não tenha sido exercitada e testada o suficiente para agora se poder fazer tábua rasa a tudo e atirar fora (...)”

Entrevistado 10: “(...) O que há é mudanças em relação ao seu todo, antigamente a lei de bases era o único diploma e agora há a lei de bases, há o SIOPS e há a lei 65 para os municípios e o conjunto é que de facto traduz a diferença, portanto eu acho que a diferença principal em relação ao modelo legislativo dos anos 90 e o modelo legislativo actual é que agora há mais diplomas que permitem caracterizar melhor os aspectos da parte operacional através do SIOPS e do patamar municipal através da lei 65 (...)”

Entrevistado 11: “(...) No que diz respeito à estrutura, aí sim, penso que o antigo serviço nacional de protecção civil passando a Autoridade Nacional de Protecção Civil, penso que aí houve um reforço de competências e até uma mudança radical na própria estrutura do organismo. Porque ao serem criados os comando nacional e distrital isso veio de certo modo dar um enquadramento às operações que não existia no passado e dá a melhor coordenação que existe. Também, os serviços municipais de protecção civil passaram a ter uma legislação dedicada, embora discutível, ainda, mas já foi um passo importante foi criando o sistema integrado de operações e socorro, o designado SIOPS que veio de certo modo reforçar, de certo modo, e regular mais ao nível operacional, aquilo que já estava na lei de bases.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
3	Leis de bases de	3.1	Alterações na	3.1.2	Estrutura política	Ponto 3.3, Cap. V

	protecção civil		transição			
<u>EXCERTOS DE ENTREVISTAS</u>						
Entrevistado 1: “(...)Veio claramente, aqui a actual lei de bases, mais uma vez, definir os 3 patamares. Parece-me a mim que poderíamos descer a um 4º patamar, que é ao nível da junta de freguesia (...)”						
Entrevistado 6: “(...) A lei de 91 tinha 3 órgãos de topo, um órgão que era de ordem política, chamava-se o conselho superior de protecção civil, o conselho superior o que é que era, era um mini conselho de ministros que tratava especificamente dos assuntos de protecção civil, da política de protecção civil, a seguir tinha uma comissão nacional, a comissão nacional de protecção civil era o órgão técnico e de orientação operacional da protecção civil, portanto isto eram tudo órgãos de apoio à decisão, um para a decisão política outro para a decisão técnico-operacional e depois existia um órgão de conduta, que é isto do órgão de conduta, era o órgão que tratava dos assuntos em termos da realidade operacional e que se chamava o centro nacional de operações de emergência, todos eles eram órgãos de topo, de apoio à decisão da autoridade nacional de protecção civil, da autoridade de quem é que representa a vontade da decisão. Termina-se com tudo.”						
Entrevistado 11: “(...) No plano político pense que as responsabilidades basicamente se mantêm, portanto aí não houve evolução, nem podia haver (...)”						

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
3	Leis de bases de protecção civil	3.1	Alterações na transição	3.1.3	Centralizadora	Ponto 3.3, Cap. V

<u>EXCERTOS DE ENTREVISTAS</u>						
Entrevistado 3: “(...) uma grande alteração foi ter havido a fusão entre dois serviços. Um com carácter nítido operacional e outros com carácter, (...) mais de planeamento e sensibilização, mais da área da prevenção, eventualmente de retaguarda das operações de protecção civil.”						

Entrevistado 8: “(...) em termos da estrutura política as coisas muito bem, aquilo que é a organização dentro desse domínio e portanto tem essa virtualidade. Parece-me também, vou dizer isto de uma forma meramente impressionista, às vezes parece-me ser uma lei centralizadora em demasiado e pouco, digamos, descentralizadora e eu acho que deveria haver uma perspectiva mais descentralizadora.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
3	Leis de bases de protecção civil	3.1	Alterações na transição	3.1.4	Comando único	Ponto 3.3, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “(...) é fundamental, quando se conduzem operações com vários intervenientes, é fundamental a unidade de comando, como uma medida muito especial. Portanto penso que isso foram passos significativos.”

Entrevistado 7: “ (...) A nível das responsabilidades dos vários agentes, eu acho que não há muita diferença porque ela já estava bem ponderada e bem espelhada na lei de bases inicial. Há a questão relativamente ao SIOPS, que traz o comando único, mas o comando único é importante em situações relacionadas com fogos florestais, em operações em meio urbano, em sismos, em evacuados, não resulta tão bem (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
3	Leis de bases de	3.1	Alterações na	3.1.5	Responsabilização	Ponto 3.3, Cap. V

	protecção civil		transição			
<u>EXCERDOS DE ENTREVISTAS</u>						
<p>Entrevistado 1: “ (...) a actual lei de bases responsabiliza mais o cidadão, e naturalmente se tivermos cidadãos mais bem informados, mais bem formados, mais bem sensibilizados, naturalmente que estão melhor preparados para lidar com o risco. Trouxe na minha opinião, também aqui mais responsabilidade, um maior compromisso para o nível de base, para as câmaras municipais (...)”</p> <p>Entrevistado 9: “ (...) Nós fazemos as leis sem olhar bem para elas, para perceber se elas fazem sentido depois no terreno e na prática. Porque é assim, isso é a velha história, o responsável pela protecção civil a nível distrital, o responsável político é o governador civil, portanto, a nível distrital.”</p> <p>Entrevistado 10: “(...) Talvez haja uma clarificação maior nomeadamente em algumas competências nomeadamente que diz respeito à comissão nacional de protecção civil mas não detecto talvez grandes diferenças entre a lei de bases antiga e a lei de bases novas. Enfim há naturalmente algumas diferenças, mas diferenças de fundo que se traduzam em medidas concretas do dia-a-dia não me parece.”</p>						

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
3	Leis de bases de protecção civil	3.1	Alterações na transição	3.1.6	Conflito	Ponto 3.3, Cap. V

<u>EXCERDOS DE ENTREVISTAS</u>						
<p>Entrevistado 1: “(...) cria aqui alguma entropia com a criação ao nível municipal de um comandante operacional municipal, (...) o nível municipal deveria ter em minha opinião, era um coordenador do serviço municipal de protecção civil. Isto é, uma entidade política administrativa de nível municipal que fosse congregadora de todos os agentes de protecção civil. Por um lado que tivesse uma componente técnica e que servisse de staff de suporte técnico de apoio ao presidente da câmara ou ao vereador</p>						

responsável. Portanto só por si o facto de ser ter criado um COM e de não se ter criado um coordenador do serviço municipal de protecção civil ao nível municipal, penso que também poderia ter-se melhorado se assim fosse.”

Entrevistado 4: *“(…) julgo que esta lei de bases para uma situação que ocorra num município com alguma gravidade mas que ainda não seja considerada uma catástrofe não há nenhum mecanismo que nos permita ultrapassar ou resolver o problema de uma forma sucinta (…)”*

Entrevistado 5: *“(…)esta nova lei os serviços municipais passavam a ter mais competências mas menos meios, ou seja, com os mesmos meios ou com menos meios passavam a ter mais competências (…)*de facto nós temos muitas obrigações mas depois em termos de meios temos muita pouca coisa. E em termos de salvaguarda, porque depois a lei é muito genérica, não é, acabamos por estar aqui um bocado presos a algumas coisas, inclusivamente à própria comissão municipal (…)*”*

Entrevistado 6: *“(…)“foi constituído o sistema tal como está implantado em Portugal, subdivide e não unifica como deveria ser o caso, tal situação leva a que na prática a articulação dos sistemas seja deficitária e complicada”, agora também era verdade que não havia até hoje nenhuma razão que a lei de 91 não tinha funcionado. Em que circunstância é que a lei de bases de 91 não tinha funcionado? E isso ninguém era capaz de dizer. Mas tão verdade era isto que na introdução à nova lei veio exactamente dizer-se isso, que a lei de 91 era muito boa, então se era muito boa porque é que se mudou? Como reacção a dois anos desastrosos de fogos florestais? Então é por reacção, não é? (…)“será que as regiões autónomas e as autarquias não são Estado? Ou confunde-se Estado com governo central? E o cidadão e a forma como ele se organiza no tecido sócio-económico também não é Estado? Tendemos no entanto para que a referência ao cidadão se deve manter conforme focar nele a principal responsabilidade de ser actor e beneficiário das políticas de protecção civil, não protecção civil sem cidadão e a execução desta será sempre um acto de cidadania”(…)”*

Entrevistado 8: *“(…) A anterior lei tinha um conjunto de virtualidades, até porque iam acompanhando aquilo que era a evolução normal, numa perspectiva mais diacrónica, daquilo que era a evolução do sector da protecção civil, não será dos serviços municipais, das comissões, etc., isso poderia ser ainda um exercício de reforço com base, digamos, num conhecimento, às tantas é como estar a ensinar história a uma pessoa e depois mudar para outra língua, é complicada essa aprendizagem. Esta lei de bases tem alguns problemas, porque como digo fez essa tábua rasa nalguns aspectos, criou alguns conceitos que também são completamente confusos, não consigo entender as questões das situações de alerta, contingência e calamidade nomeadamente (…)”*

Entrevistado 11: *“(…) Comparando as duas leis de bases, há de facto mexidas mas não me parecem alterações significativas de mudança (…)”*

i. Comissões de Protecção Civil

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
4	Comissões de Protecção Civil	4.1.	Funcionamento	4.1.1	Cultura de participação	Ponto 3.4, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “(...) eu a ideia que tenho é que tal como em outras áreas não existindo ainda a cultura da participação não consta que tenham havido muitas reuniões e que essas reuniões sejam muito produtivas ou que estejam suficientemente bem organizadas para que resultem. Porque é sempre preciso fazer algum trabalho de casa e não apenas entrar para uma sala, sentar e ouvir uma série de pessoas tratar de uma série de coisas. Na maior parte dos casos, ouvindo-se a si próprias e pouco mais que isso, portanto diria que não estando criada essa cultura de participação, não me parece que elas tenham, como estão, grande futuro, mas como disse no início, não tenho um conhecimento aprofundado disso.”

Entrevistado 3: “ (...) Acho que faz sentido haver comissões de protecção civil para nós nos habituarmos a relacionar, para equacionarmos estratégias aos diferentes níveis, quer de âmbito nacional, distrital ou municipal, ou regional, quando estamos a falar das nossas regiões autónomas, são oportunidades, são plataformas de diálogo privilegiadas para as diferentes entidades conversarem umas com as outras, determinar as estratégias conjuntas, porque isto tem que ser de uma forma conjunta. As funções não são individualizadas por instituição quando estamos a fazer gestão de catástrofe. Muitas das vezes a acção de instituição depende da acção de outra, ou vem na sequência da acção de outra e isso não pode ser visto de forma individualizada e tem que ser conversado pelas entidades existentes e portanto parece-me que a existência de comissões quer nacional, distrital ou municipal, são um factor determinante para que as estratégias emanadas a nível nacional possam ser postas em prática e até eventualmente sofrer adaptações face à realidade que se vive nos territórios a que elas dizem respeito (...)”

Entrevistado 4: “(...) Relativamente à comissão propriamente dita julgo que deveria ser uma equipa de trabalho, deveriam ser feitas reuniões, deveria resultar trabalho dessas reuniões mas o que é certo é que essas comissões reúnem mas meramente para aprovar trabalho que no nosso caso é desenvolvido pelo serviço municipal, pelo

gabinete de protecção civil. Julgo que a esse nível essa comissão deveria servir para apresentar trabalho e não ser para meramente assistir a uma apresentação e tomar conhecimento de alguns assuntos.”

Entrevistado 5: “ (...) a comissão reúne porque nós propomos que reúna, ainda agora em Fevereiro ou Março tivemos uma em que demos conhecimento da aprovação do plano, mas o feedback do lado de lá, quero dizer para eles é mais um documento, é mais uma comissão onde as pessoas vão (...)”

Entrevistado 6: “ (...) é positivo, acho muito positivo o aparecimento de duas coisas que é as unidades locais e outra coisa que é as sub-comissões. Porque isto permite logo à partida sectorizar o desenvolvimento de algumas ideias. Estas subcomissões permitem que sejam os técnicos especialistas a tratar de um assunto específico e portanto não se perde tempo a explicar as coisas aos outros e portanto agiliza-se o procedimento para se chegar a um objectivo final (...)”

Entrevistado 7: “ (...) é importante que as comissões estejam envolvidas que é para depois em âmbito de grande catástrofe, eles estarem treinados, exercitados para saberem qual é o seu papel, porque uma comissão que não tem uma reunião 2 a 3 vezes por ano, acaba por, a pessoa já nem se lembra que é um elemento da comissão municipal. (...) mas isto é uma interpretação, há uma parafernália de composições, a forma de encarar pelos municípios do que é que a comissão municipal de protecção civil, tenho visto as coisas mais diferenciadas e mais díspares de concelhos para concelhos (...)”

Entrevistado 8: “As pessoas vão para estas reuniões a olhar para o relógio para ver quando vão embora. Isto só tem efectivamente impacto quando há emergência. O score business da protecção civil é esse, portanto! Não há nada a fazer relativamente a isso e isso cria alguns problemas efectivamente naquilo que é a razão que as pessoas, que as entidades têm quando são chamadas a intervir, funciona de uma forma muito reactiva mas se calhar também por culpa delas. Têm que haver efectivamente aqui toda a construção de uma outra forma onde os serviços municipais sejam os tais catalisadores (...)”

Entrevistado 9: “ (...) depende de município para município. Dependendo da envolvência que existe entre os próprios agentes, da relação que há entre os próprios agentes, (...) eu acho que as comissões deviam funcionar como pró-activos. (...) como algo que é pró-activo, em que se faz várias discussões de matérias que afectam o município, isto é, nem todos os dias nós comunicamos com os próprios agentes, o que me parece é que muitas vezes a comissão municipal (...) funciona para cada agente dizer quais são as dificuldades que têm tido, onde é que se pode apoiar noutros agentes, para melhorarmos a resposta de todos (...).”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
4	Comissões de Protecção Civil	4.1.	Funcionamento	4.1.2	<i>Sobreposição de funções</i>	Ponto 3.4, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) não vale a pena utilizar uma comissão dum sub-comissão para depois fazer mais de o mesmo que a outra já faz. Portanto não vale a pena repetir aquilo que já existe. Porque, porque no fundo, haverá apenas um responsável político ou administrativo por uma determinada área independentemente das subcomissões ou das comissões que se criem. (...) Há sim, a necessidade de fazer com que estas funcionem e criem condições de um verdadeiro staff para no momento da decisão, quem tem que decidir tenha a informação necessária para tomar as decisões acertadas a uma qualquer circunstância.”

Entrevistado 3: “(...) Haver subcomissões, só em casos particulares. E só naqueles casos particulares em que elas farão sentido. E eu prefiro que haja subcomissões do que haja outras comissões. Por exemplo, para mim faz sentido existir uma comissão distrital de protecção civil, não faz sentido haver uma comissão distrital de defesa da floresta contra incêndios. Porque nós temos as mesmas entidades representadas na comissão distrital, se algumas não estão, são organismos de apoio que a actual legislação não prevê assento directo na comissão mas eu posso convidá-las face à problemática que quero trabalhar ou que quero intervencionar em termos de operações, posso convidar, a legislação concede-me essa liberdade, portanto terei sempre a oportunidade de chamar os parceiros que considerar conveniente da decisão que eu estou a viver. Portanto, para mim não faz sentido haver outras comissões, porque parte daquela comissão está e se, se justificar a criação, portanto se houver necessidade cria-se uma subcomissão de defesa da floresta.”

Entrevistado 4: “A ideia de criar uma comissão sobre este assunto, sobre a protecção civil acho uma boa ideia. Mas há outra questão que são outras comissões constituídas para determinados tipos de risco, como é o exemplo dos incêndios florestais, de serem criadas novas comissões em que os seus representantes até poderão ser em alguns casos e temos casos desses que são exactamente os mesmos representantes que é a comissão municipal de defesa da floresta contra incêndios que acaba por ser uma comissão dentro de outra. Julgo que deveria haver uma única comissão e o risco de incêndio florestal deveria ser tratado como outro qualquer risco, mas o entendimento a nível nacional não é esse, é dado um enfoque especial a essa temática que são os incêndios florestais. Porque quer dizer, qualquer dia teremos que criar uma comissão para as cheias e inundações, para as ondas de calor, quer dizer não faz sentido. Se há uma comissão municipal de protecção civil não faz sentido criarmos mais nenhuma comissão

nesta área, esta é a minha opinião(...)”

Entrevistado 5: *“(...) temos que ter aqui consciência de uma coisa, muitas das pessoas que estão presentes nestas comissões fazem parte de outras, como por exemplo o conselho municipal de segurança, a comissão de defesa da floresta, apesar desta ser mais pequenina, ou seja as pessoas estão tão sobrecarregadas como comissões que acabam por não ter muito a noção das coisas. Quem está nestas comissões acaba por estar tão assoberbado de tantas comissões, de tantos conselhos, de tantas reuniões que sinceramente acaba por vir porque tem que vir. Não é que não dêem o seu contributo, muitas vezes até dão (...)*”.

Entrevistado 7: *“(...) queremos uma comissão que não se misture com o serviço mas que nos momentos certos está cá para consubstanciar o nosso trabalho, porque é a eles que compete essa consubstanciação, portanto e não só a nível do plano municipal de emergência, queremos envolver a comissão a validar o trabalho que se vai fazer com as unidades de protecção civil, com as juntas de freguesia, com os grupos de voluntários (...)*”

Entrevistado 8: *“(...) curiosamente parecem-me ser das que não tiveram grandes alterações, entre aquilo que existia, os centros e agora as comissões, continuam a ter uma coordenação institucional como se refere e acho que o seu papel é esse mesmo. Aqui houve efectivamente um salto, para mim, qualitativo através do diploma 134/2006 – o SIOPS em que se criou os centros de coordenação operacionais nacionais e distritais, o problema que pode haver aqui é do ponto de vista municipal, porque a comissão é um pouco 2 em 1, tem a coordenação institucional e tem a coordenação operacional. Enquanto no nível nacional e distrital, nesses escalões, como se sabe, temos os dois, a comissão e os centros coordenadores em termos municipais não temos. O que cria aqui alguns problemas, é evidente também não vamos aqui, e é evidente que não sou apologista de estarmos a criar comissões atrás de comissões, umas em cima das outras. Mas há aqui a componente de alguma diferenciação e por analogia faria todo o sentido, na minha opinião, que se criassem ou se potenciassessem. Apesar de haver por parte das autarquias essa prerrogativa se quiserem criar os seus centros de coordenação operacionais, porque não? Porque não fazê-lo? De resto não vejo assim grandes alterações daquilo que era um e outro.”*

Entrevistado 10: *“(...) antes de falarmos das comissões temos que falar ao mesmo tempo dos centros de coordenação operacional. Não podemos distinguir as duas coisas, as actividades acabam por ser quase as mesmas a única diferença é que de um lado temos os representantes mais políticos e nos centros de coordenação operacional estão os representantes mais técnicos ou operacionais. No patamar nacional e no patamar distrital penso que não é claramente uma acção meramente reactiva é uma acção também pró-activa. Indo por partes, no patamar nacional a acção pró-activa ou pré-emergência está muito mais visível no patamar operacional através do CCON do que propriamente através da comissão nacional, até porque a comissão nacional tem representantes de topo dos diversos ministérios e acaba por ter um carácter mais consultivo ao conselho de ministros (...) Já no patamar distrital eu acho que aí as coisas têm funcionado melhor, é obvio que cada distrito é um distrito, mas eu acho que há mais experiência, porque há muito mais emergências para gerir e a articulação do ponto de vista político e do ponto de vista operacional acaba por ser muito positiva, portanto aquilo que é esfera de decisão do governador civil e dos seus pares e aquilo que é esfera de decisão do comandante distrital e dos seus pares, estão claramente definidos e*

percebe-se os links entre um e o outro (...)No patamar municipal é difícil dizer, porque há várias diversidades e há várias realidades dos municípios. Há de facto municípios que têm estruturas, quer do ponto de vista social, da população, das próprias estruturas organizativas do serviço municipal e dos agentes que permitem uma inter-acção mais próxima, mas respeitando as competências formais de cada um, há aqueles municípios de dimensão mais reduzida que de facto tudo se esbate e muitas vezes os elementos da comissão municipal estão reunidos mas a comissão formalmente não está reunida. Porque enfim, todos se conhecem, é fácil de juntar, as casas são portas com portas, é fácil de juntar o presidente da câmara e os 4 ou 5 membros da comissão municipal e na prática em si o mecanismo formal acaba por não ser accionado o que não quer dizer que as acções não estejam desencadeadas (...).

Entrevistado 11: *“(...) a comissão municipal revelou que funciona e funciona digamos que, houve uma adaptação, uma adaptação à situação, ou seja, a comissão não assumiu a liderança, a comissão ao nível municipal está-lhe vedada a possibilidade de assumir a liderança nas decisões, por aquilo que acabei de dizer, agora em função destes condicionalismos o que se verificou foi que a comissão se adaptou relativamente bem e se colocou num patamar em que acabou por ir discutindo os assuntos e mobilizando os meios que era possível mobilizar sempre em boa coordenação com o comandante das operações ou com o posto de comando, se quisermos (...)”*

j. Unidades Locais

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
5	Unidades Locais	5.1	Funcionamento	5.1.1	Fomento do papel do cidadão	Ponto 3.5, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: *“(...) unidades locais é um princípio, já se falava e de outras formas estava já consubstanciado na antiga legislação que estava em vigor. Tem a ver mais com voluntariado. É a porta aberta, nitidamente, na protecção civil para o voluntariado organizado (...)”*

Entrevistado 4: *“A ideia é boa, confesso. (...) Mas pela prática e pela experiência que nós temos as coisas não podem vir de cima. Não pode ser o Estado nem os concelhos*

a impor o que quer que seja, porque já sabemos que isso nunca avança. Não conheço nenhuma unidade local que esteja a funcionar, pelo menos da realidade que eu conheço (...) julgo que as coisas têm que partir do outro lado, tem que primeiro incentivar-se as populações para se unir e receber formação mas quando elas estiverem dispostas a e depois então dar o equipamento e não fazer ao contrário, tomem lá este equipamento e agora? Depois não se faz nada, é o que tem acontecido.”

Entrevistado 6: *“(…) quanto mais próxima a estrutura estiver do cidadão mais importante seria. Todo o meu esforço e enquanto estive no serviço fiz muitas vezes isso, o meu esforço era criar as unidades locais. As unidades locais são essenciais, não há milagres. Até pela circunstância desta dificuldade de articulação entre todos os agentes. Por outro lado se nós sabemos que os resultados serão maiores ou menores consoante o delay entre o incidente e a reacção ao incidente, quanto melhor forem as estruturas comunitárias mais facilmente eu sou capaz de debelar mas acima de tudo minimizar as consequências do risco (...) É por isso é que nós dizemos permanentemente que o cidadão é o actor (...) Ora estamos agora no patamar principal que é o do município que vão dar algumas condições às comunidades para que possam funcionar (...)”*

Entrevistado 7: *“Quanto às unidades locais, nós temos já um projecto a nível de planeamento local com as freguesias há algum tempo, (...) ele estava muito assente na angariação de população voluntária que desenvolveria esse plano em estreita articulação com o executivo da junta de freguesia e muitas vezes a cultura do voluntariado a esse nível, não é, na minha óptica, não é uma cultura em Portugal. (...) Portanto é muito interessante trabalhar com voluntários mas depois este trabalho tem que ser feito ao final do dia ou durante o fim-de-semana as pessoas aguentam durante aí um ano, depois mudam de emprego e vem um nível de exigência um bocadinho maior ou têm uma promoção, não tem tanta disponibilidade, este elo era o elo motivador do grupo cai o grupo (...)”*

Entrevistado 8: *“(…) de proximidade do cidadão, até porque eles conhecem melhor toda essa realidade em termos de diagnóstico de riscos, perigos, etc., mas também das capacidades, portanto se houver essa articulação tanto melhor. (...)o diagnostico nas freguesias através dos presidentes, dos voluntários e do próprio executivo é fundamental. Portanto isto acho que veio reforçar e legitimar do ponto de vista da doutrina, essa característica que me parece importante.”*

Entrevistado 9: *“(…) no antes e no pós, pós-emergência acredito que as unidades locais possam ser bastante importantes. E acho que foi uma excelente, essa sim, uma excelente notícia ou inovação na legislação (...) Muito num estado embrionário (...) acho que devia ser algo por exemplo (...) da parte da autoridade nacional, devia um maior apoio para a criação.”*

Entrevistado 10: *“(.) vejo de um modo extremamente positivo. (...) proximidade do patamar municipal ao cidadão (...)”*

Entrevistado 11: *“(…)acho que é positivo mas é muito difícil de implementar. É muito difícil implementar por várias razões, primeiro porque as pessoas não têm disponibilidade para se dedicarem e em princípio é preciso alguma disponibilidade para estarmos minimamente organizados ao nível da freguesia e do bairro, em segundo lugar não há por enquanto, não quer dizer que no futuro isto não venha a acontecer, não há ainda a tal cultura enraizada de participação nestas actividades de segurança da*

população em geral (...)

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
5	Unidades Locais	5.1	Funcionamento	5.1.2	Optimização da resposta	Ponto 3.5, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) parece-me que os 4 níveis, freguesia, município, distrito e nacional, perante a organização administrativa, político que temos do País, poderia ser uma resposta mais eficaz, mais orientada para um melhor resultado e orientada para um melhor planeamento e para uma melhor resposta, sempre com um responsável, o presidente da junta de freguesia, o presidente da câmara, o governador civil e o primeiro-ministro. Independentemente das delegações de competências.”

Entrevistado 5: “Sinceramente acho que é muito importante. Nós aqui temos uma parceria com as juntas de freguesia que funciona muito bem. Porquê? Porque muitas vezes as juntas são quem, para além de conhecerem melhor aquele pequenino pedaço de território (...) as juntas de freguesia é excelente e eles são um parceiro de facto essencial neste processo quer de planeamento quer de actuação nas diversas ocorrências que temos, todos os dias há sempre qualquer coisa e os presidentes de junta têm sido sempre parceiros na protecção civil, ou porque têm mais meios ou porque têm mais homens e portanto estão sempre disponíveis. Efectivamente as unidades locais para nós não existem enquanto unidade locais, não estão a funcionar dessa forma (...)”

Entrevistado 10: “ (...) Há concelhos onde já o patamar municipal por si só não é suficiente e portanto a perspectiva mais local de bairro, de quarteirão, de freguesia acaba por ser determinante. É evidente que quando falamos no patamar das freguesias já há acções que tem vindo a ser desenvolvidas quer em meio urbano, mais relacionado com o risco sísmico, quer também nas regiões do interior, no âmbito dos incêndios florestais através daquele kit’s que foram distribuídos às freguesias para a protecção de algumas populações mais isoladas, portanto e vejo-a de um modo muito positivo. Não consigo avaliar de facto a implementação porque não tenho informação suficiente, agora acho que foi também muito positivo que a lei 65 e a lei de bases tenham deixado a porta aberta a haver esse investimento”

Entrevistado 11: “(...) acho que elas estão bem previstas e aqui olho para elas um pouco como olho para as subcomissões permanentes ou seja acho que as unidades locais devem ser criadas em função também da especificidade das localidades, dos riscos, portanto de toda uma dinâmica muito própria que pode ou não justificar a criação dessas unidades locais.”

k. Princípios fundamentais da política de protecção civil

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
6	Princípios fundamentais da política de protecção civil	6.1.	Objectivo	6.1.1	Doutrina	Ponto 3.6, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “Eu penso que foi um reforço ao nível da legislação, ou seja é a retaguarda em termos de legislação para se levar a cabo, um conjunto de iniciativas.”

Entrevistado 4: “(...) estes princípios vêm dar força à política de protecção civil, (...) Na falta dessa cultura de segurança acabamos por ter que seguir uma série de princípios porque se não a temos, não temos o hábito de coordenar, de responder, em colaborar, em cooperar bem o como o de acatar determinados conselhos e directivas (...)”

Entrevistado 5: “Eu acho que vem precisamente para que se perceba qual é o papel da protecção civil, continuamos a bater na mesma tecla e acho que continuamos a não ter cultura de protecção civil. E nem falo da população em geral, eu penso que a população só pode estar esclarecida se for esclarecida mas até politicamente, portanto quando os decisores não têm uma cultura de protecção civil, quando os dirigentes não tem uma cultura de protecção civil, apesar de apesar definido não é que se chegue lá na mesma porque ninguém vai ler a lei de bases, as pessoas que não tiverem interesse não vão procurar mas pelo menos está definido (...)”

Entrevistado 6: “Essa é outra medida de apoiar, ficou claro quais são os princípios fundamentais. Acho isto perfeitamente bem. (...)”

Entrevistado 7: “Clarifica, embora alguns já existissem e já fossem colocados em prática não estavam era digamos, escritos”

Entrevistado 8: “(...) ajuda porque é uma forma de irmos a criar um mecanismo, a tal doutrina, o tal conceito e quem entrar tem que obrigatoriamente cumprir ou seguir um conjunto de parâmetros que já estão definidos, a esse nível eu acho bem (...)”

Entrevistado 9: “Parte deles já estavam enunciados na outra lei de bases. A outra questão é que me parece a mim que eles foram vinculados, quase que reforçar a questão de “quem manda”. Isto é, onde é que está o poder e qual é o desenvolvimento do poder desde a autoridade nacional até aos serviços distritais, dos serviços distritais até aos serviços municipais. Parece-me a mim que muitos deles, a questão do princípio do comando único, da coordenação, ficaram para não haver dúvidas de quem manda. (...)”

Entrevistado 10: “(...) vejo apenas como um reforço importante para que todos os que estão envolvidos na actividade de protecção civil que não são só os serviços de protecção civil, tenham presente aquilo que são as regras de conduta, aquilo que são as linhas de actuação básicas, aquilo que são os nossos princípios de acção, vejo mais como reforço do que como o tentar colmatar alguma lacuna.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
6	Princípios fundamentais da política de protecção civil	6.1.	Objectivo	6.1.2	Aplicabilidade	Ponto 3.6, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) parece-me que, está bem pensado, está bem definido todos os passos, todas as questões, todos os princípios, a questão é cumpri-los. Se os cumpríssemos, naturalmente que teríamos uma melhor, eu diria, uma melhor protecção civil. Uma melhor segurança do cidadão e um estado melhor em termos de

segurança, protecção e socorro. Basta que se cumpram esses grandes objectivos, essas grandes preocupações, esses grandes itens.”

Entrevistado 2: “*penso que são ainda um conjunto de conceitos de preceitos que decalcam de outras leis que já existem na Europa, mas como tenho utilizado vastamente este conceito de cultura não me parece que uma parte substancial das pessoas, se calhar até mesmo pessoas que trabalham na protecção civil, que os tenham desenvolvido. Os conceitos têm que ser desenvolvidos e têm que ser operacionalizados, para terem utilidade. Eu penso que são princípios orientadores mas não que não estão verdadeiramente operacionalizados e isso competia à autoridade nacional de protecção civil, como organismo do Estado, desenvolve-los e torná-los operacionais de modo a que pelo menos os agentes os dominassem e os percebessem, que eu não sei se são suficientemente percebidos ou se na própria estrutura estão suficientemente amadurecidos para poderem passar a uma fase seguinte da sua operacionalização.”*

Entrevistado 6: “*(...) É uma tentativa que a lei de bases traz no sentido de dar força à estrutura. Agora, será que a estrutura soube ela própria entender as palavras que estão aí e ela se modificar no sentido de poder responder a isso? Aí é que não! Portanto é verdade que em alguns aspectos a lei melhorou, vamos lá ver! (...) é uma reacção e outros já estavam instituídos, outros talvez não tanto. No fundo para nós que tínhamos cultura de protecção civil estariam normalmente instituídos, agora é também reacção, de alertar as pessoas de que há necessidade de coordenação, sem coordenação não vamos lá (...)*”

Entrevistado 8: “*(...) em alguns casos podemos discutir se são mais ou menos importantes, noutros podemos discutir se são ou não utilizados na prática, subsidiariedade nomeadamente mas enfim, nada a dizer sobre isso.”*

Entrevistado 11: “*(...) devem servir de base aos procedimentos, às relações existentes em cada sector da sociedade, neste caso na área da protecção civil. Claro que há princípios que se adaptam melhor a umas situações a uns sectores do que outros. Sendo princípios devem ser uma preocupação e uma prática natural mas como estamos a falar de um sistema que está regulado por lei, estes princípios faz todo o sentido que estejam previstos na lei, porque a lei é um comando e ao ser um comando vincula todos os membros que estão ligados ao sistema a esses princípios, quer eles queiram quer não, têm que os respeitar. Como eu já disse há pouco há aí um que a própria lei entra em contradições com ele, portanto que é o princípio da subsidiariedade. O sistema ainda não respeita esse princípio nem tem condições de o respeitar.”*

1. Estados de emergência

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
7	Estados de emergência	7.1	Conceito	7.1.1	Indefinição	Ponto 3.7, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) eu acho que foi algo que não foi devidamente regulamentado, não foi devidamente esclarecido, como é que se deveria chegar a determinado ponto. Qual era os preceitos que se deveria ter em conta antes. Tal e qual como hoje se diz, para a accionar um plano é preciso convocar a comissão, quem é que pode convocar a comissão? Em que circunstâncias é que convoca? Quais são as decisões que toma? E depois do accionamento do plano, quais são as responsabilidades, quais são os compromissos? Porquê? Subvertendo este princípio não vale a pena accionar nenhum plano. Vai-se exigir que depois o nível superior o faça. Há muito a fazer ainda nessa matéria. Eu diria uma regulamentação, uns critérios muito claros. Não só saber a quem compete definir esses níveis, sejam eles de alerta, de contingência ou de calamidade, porque isso está definido quem o faz, mas é em que circunstâncias (...). Hoje, fica um pouco no vazio e não está muito bem explícito. Portanto aí, eu penso que se generalizou mais essa circunstância e que leva a que se possa chegar a um topo sem ter iniciado o caminho na base (...)”

Entrevistado 3: “(...) podem ainda não estar completamente claros mas é como eu digo, só face a exercícios ou face a situações reais é que nós temos a capacidade de perceber se efectivamente são estes os critérios que têm maior aplicabilidade ou não. Mas penso que é significativo haver algumas orientações. Melhor será que não haver nenhuma.”

Entrevistado 4: “Julgo que ainda há muito a percorrer. (...) julgo que esta lei de bases para uma situação que ocorra num município com alguma gravidade mas que ainda não seja considerada uma catástrofe não há nenhum mecanismo que nos permita ultrapassar ou resolver o problema de uma forma sucinta. Não há aquela figura do, há o estado de alerta mas o estado de alerta não nos dá as mesmas facilidades ou a mesma força que tem uma situação de calamidade, por exemplo (...)”

Entrevistado 5: “ (...) acho que na hora da verdade estas dúvidas vão surgir sempre, ainda que possam estar bem definidas e bem definidas as competências eu acho que a lei de bases define de alguma forma (...) Eu acho que por falta de prática. Eu acho que a lei, temos que ser sinceros, ainda que com algumas lacunas eu acho que também

temos que trabalhar nas situações. Por exemplo a legislação saiu, temos que a compreender, somos obrigados a ter o nosso plano actualizado e portanto temos obrigação enquanto serviço e enquanto câmara de compreender, também não podemos ter tudo escrito (...), portanto eu acho que é mesmo por falta de experiência (...).”

Entrevistado 6: *“É uma reacção, isso é outra reacção! Para já acho muito infelizes os termos. Alerta? Será que os outros também não estão em alerta? O que é esta coisa do alerta? Ninguém percebe, a única coisa que se percebe é que são atitudes que em termos político-administrativos se pode assumir. E o que é isto? Mas o que é esta coisa? Mas porquê?(...) É uma atitude economicista, só tem a ver com verbas não têm a ver com mais nada. Para já é uma tentativa de retirar a calamidade da possibilidade de noutras circunstâncias quaisquer e isto é muito simples, (...) é assim há uma situação qualquer como o estado de calamidade, já não falo de estado de calamidade pública que isso desapareceu da lei, só pode ser declarado por força de resolução de conselho de ministros e eventualmente proposta pelo ministro da administração interna, isso faz com que muito raramente ele possa ser declarado (...) a primeira coisa que pergunto é porquê é que são estes nomes? De alerta, contingência e calamidade? Eu até penso que nós dizemos aqui algumas barbaridades aos tipos sobre isso, vigilância, alerta, isto é completamente incompreensível “os serviços estão sempre de alerta e em vigilância. (...) De repente e por actos mágicos aparece ressuscitada a calamidade, confundir isto com graus de prontidão e empenhamento configura-se como caricato”. Isto de facto é muito mau, agora lá está se por um lado considero isto uma reacção, por outro considero de facto uma medida de carácter perfeitamente político e mais que político, financeiro, da finança pública.”*

Entrevistado 7: *“Eu acho que é importante que haja alguma disciplina a esse nível. (...) O conceito de alerta? Ele precisa ser mais trabalhado e procedimentado, tem que haver critérios cada vez mais específicos relativamente aos avisos e aos alertas. Há uma coisa que é terrível, na minha óptica, que é a popularização da divulgação dos alertas e dos avisos sem a população ser previamente trabalhada. As pessoas ficam baralhadas! Eu sei que o direito à informação é uma realidade, agora o direito à informação mas explicar, pronto um aviso da meteorologia pode não implicar nada relativamente à população. Um alerta diz respeito ou está direccionado, na minha opinião, às questões da operacionalidade e há o dimensionamento de meios para fazer face a uma situação potencial, quando ele poderá ter influência com a população são feitos os comunicados e é dada informação à população direccionada para aquilo que tem a ver com eles (...).”*

Entrevistado 8: *“Complicadas, muito complicadas! Para além daquilo que é que é o próprio, enfim, o seu signo e o seu significado de cada um deles, vejo isso de uma forma muito complicada. Não consigo efectivamente entender. Foi uma das críticas que na altura quando discuti, em que me foi permitido dar alguma opinião, fiz! Alerta? É alerta! Contingência? É um estado operativo! Calamidade? Era o que já existia! Portanto há aqui algo que não foi bem conseguido na minha opinião.”*

Entrevistado 9: *“Complicado! Complicado (...) para um cidadão normal, quando lhe dizem, estado de contingência, o que é que para ele isso lhe diz? O que é a contingência? Será que ele percebeu o que aconteceu (...) claramente estes conceitos têm que ser muito bem definidos e têm que passar cá para fora, para as pessoas terem*

noção, do que é que isso implica? (...)”

Entrevistado 10: “(...) acho que não há ainda um conhecimento prático que permita avaliar a mais-valia ou a pertinência destes estados de emergência. Pessoalmente vejo como uma forma de dar um peso mais político, é uma declaração que é atribuída por uma autoridade política de protecção civil mas não tenho elementos que me permitam avaliar a mais-valia desta nova filosofia (...) Tenho muitas dúvidas porque não tenho as experiências reais que me permitam avaliar, conheço apenas 3 situações e não são suficientes para fazer uma avaliação da mais-valia destas figuras.

Entrevistado 11: “ (...) de uma maneira geral eles estão bem definidos na perspectiva da definição em texto (...) Eu considero, isto é mais o aperfeiçoamento do sistema, porque a outra lei já previa também procedimentos que iam ser adoptados em caso de e as coisas não ficavam sem resposta, agora isto é o aperfeiçoamento do sistema que esta lei veio trazer, quer queiramos, quer não.

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
7	Estados de emergência	7.1	Conceito	7.1.2	Incumprimento	Ponto 3.7, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) nós não podemos ultrapassar um determinado patamar sem que antes tenhamos cumprido todas as regras que o determinaram, isto é, é evidente de que uma qualquer circunstância, não podemos querer que se crie um estado ou uma determinada contingência em termos de calamidade quando no fundo eu como primeiro responsável nem sequer o alerta fez. E a grande questão está, como é que por vezes se considera que houve um nível de calamidade sem que os anteriores passos tenham sido dados e abrem-se precedentes (...)”

Entrevistado 2: “(...) Diria que a resposta, os alertas, e todas essas questões têm a ver com as fragilidades da cultura de prevenção. Eu aliás acho que temos fragilidades a todos os níveis, mas este particularmente tem a ver com a fragilidade da cultura de prevenção que existe no nosso País.”

m. Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
8	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)	8.1	Função	8.1.1	Comando único	Ponto 3.8, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 7: “ (...) há a questão relativamente ao SIOPS, que traz o comando único, mas o comando único é importante em situações relacionadas com fogos florestais, em operações em meio urbano, em sismos, em evacuados, não resulta tão bem (...)”

Entrevistado 8: “ (...) essa história derivou de um conjunto de circunstâncias que se calhar que em primeira análise encontram a sua razão explicativa nos incêndios florestais de 2003 e aquilo que foi um relatório de missão elaborado por um conjunto de peritos norte-americanos que esteve no nosso país e uma das conclusões que retiraram foi sobre o conceito de comando único, eles não lhe chamaram comando único, unified comand não é comando único é comando unificado, (...) O comando único transformou-se numa espécie de panaceia, se tivéssemos comando único tudo se resolvia e era necessário legitimar, consagrar esse conceito de comando único nalguma coisa, isto por um lado, por outro lado, não nos podemos também esquecer que houve uma reestruturação do sistema em que “novos” agentes aparecerem (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
8	Sistema Integrado	8.1	Função	8.1.2	Reacção	Ponto 3.8, Cap. V

	de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)					
<u>EXCERDOS DE ENTREVISTAS</u>						
<p>Entrevistado 6: “ Talvez esteja aqui a cometer uma injustiça cavalar mas eu sinto que o SIOPS também aparece como uma reacção. E aparece como uma reacção ao INEM que tinha o seu sistema integrado, e aparece como uma tentativa a partir do SIOPS conseguir-se a tal unidade de comando que a lei de bases fala (...) com pouca ou nenhuma intervenção daqueles que iriam ser ou daqueles que poderão vir a ser os intervenientes dentro daquele sistema (...) Eu tenho sérias dúvidas que elas se possam aplicar nalguns incidentes muito específicos de protecção civil, tenho algumas dúvidas (...)”</p> <p>Entrevistado 7: “ (...) o SIOPS, que minha óptica, está muito bem delineada numa lógica de combate a incêndios florestais, porque ela foi feita na altura, portanto todos nós temos essa noção, foi para dar uma resposta ao País que estava com um problema em mãos que era o problema dos incêndios florestais, em que estava com capacidades de resposta muito pouco positivas e portanto houve necessidade de reagir. O Governo reagiu e reagiu bem ao criar uma lei de bases, só que deveria criar aqui algumas excepções, não é excepções, mas deixar o sistema suficientemente aberto para ele ser adaptado á realidade do espaço em que vai ser aplicada, porque um sismo tem uma forma de gestão totalmente diferenciada de um incêndio florestal, portanto que é uma operação muito rotinada, à chegada há um comandante de operações que gere a operação, há uma articulação com o distrital que vai disponibilizando meios, vai activando meios, as questões relacionadas completamente com uma estrutura do sistema de gestão de um país, ou de uma cidade ou de uma região são um bocadinho mais complexos e eu julgo que o SIOPS não se adapta muito bem (...)”</p> <p>Entrevistado 8: “ (...) Era necessário potenciar aqui algo que efectivamente também dentro de certa forma consagrasse um pouco a liderança daquele que é o principal, e acho que é entendido por toda a gente e dessa maneira, o principal agente de protecção civil que são os bombeiros e foi uma forma de legitimar o seu peso a sua importância, o seu comando, a sua coordenação face às operações de emergência A ideia inicial ou o modelo do SIOPS não era nada disto não falava em coordenação, falava em comando, era mais assertivo e incisivo (...)”</p> <p>Entrevistado 9: “ (...) Claramente que o SIOPS foi pensado no risco de incêndio florestal, agora, acho que a ideia basilar está bem pensada (...)”</p> <p>Entrevistado 10: “ (...) a articulação institucional, é certo que fomentada numa fase inicial pelo problema dos incêndios florestais de 2003 e 2005, mas acabou por se dar um salto em frente a esse nível (...)”</p>						

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
8	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)	8.1	Função	8.1.3	Clarificação	Ponto 3.8, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) acho que o SIOPS veio clarificar algumas circunstâncias, ou algumas dúvidas que eventualmente a lei de bases de 2006 criou. Portanto, veio colmatar algumas circunstâncias que não estavam bem definidas (...) E obriga a que haja um fluxo de informação entre todas as entidades. O que quer dizer que, estando todas as entidades atentas. Sabendo cada uma qual é a sua competência de hierarquia e em termos de comando, e conhecendo de que todos os outros estão muito mais atentos e intervenientes, obriga a que cada um de nós esteja cada vez mais bem organizado, mais bem articulado, eu diria, mais bem entrusado com todos no sistema, para que em qualquer circunstância o socorro seja melhor e seja mais célere.

Entrevistado 8: “ (...) já ninguém passa sem o SIOPS para o bem e para o mal. Contudo define e permite legitimar, consagrar uma estrutura com alguma verticalidade, com alguns conceitos importantes, estou a pensar nas áreas de intervenção, nomeadamente que são úteis são muito úteis até para ajudar no planeamento.”

Entrevistado 10: “ (...) há claramente um marco que foi a criação formal do SIOPS, não quer dizer que antes as entidades não falassem entre si, mas de facto ao ser publicado o SIOPS, ao ser criado com um carácter muito mais, quase permanente os CCON e ao nível distrital os CCOD, permitiu de facto interiorizar que as entidades de devem articular não só no tempo da emergência mas também na fase da preparação (...) Aquilo que muitas vezes acontecia no passado, primeira parte desta década, essa articulação era feita mas sobretudo feita durante o momento da emergência e agora é uma articulação vá desde a fase da preparação, prevenção, resposta e também uma análise pós-emergência do que funcionou bem e do que funcionou mal e que pode ser melhorado. Portanto eu acho que houve aqui claramente um salto quantitativo quer em termos de número de inter-acções quer em termos de entidades envolvidas e também qualitativa em termos daquilo que é a resposta articulada entre as acções e nisso acho

que o SIPOS foi determinante”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
8	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)	8.1	Função	8.1.4	Coordenação	Ponto 3.8, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 2: “ (...) do relevo doutrinário que deve ser atribuído ao SIOPS, não existe em circunstância alguma uma cultura de coordenação operacional que seja real e observável no terreno (...)”

Entrevistado 9: “ (...) para criação de articulação entre agentes é uma boa ideia, agora é a velha história se a relação entre os agentes não funcionar, podem criar sistemas, podem criar centros de coordenação, podem criar comissões, podem criar muita coisa que senão houver uma relação entre agentes, esqueçam isso tudo. A articulação funciona se houver a tal boa relação entre agentes, o que também depende das pessoas que estão á frente (...) agora eu acho que a ideia basilar e a ideia principal, fulcral, está lá, agora tem é que ser muito mais trabalhada, tem que, se calhar, criar muito mais sinergias entre os agentes.”

Entrevistado 11: “O SIOPS (...) veio de certo modo enquadrar aquilo que já está previsto na lei de bases e no sentido da coordenação das operações eu acho que com maior ou menor aperfeiçoamento, acho que é importante é um documento importante (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
8	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS)	8.1	Função	8.1.5	Indefinição	Ponto 3.8, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) havendo uma melhoria de resposta, de articulação, de coordenação ao nível nacional e distrital, o SIOPS não responsabilizou e não englobou aqui o nível municipal, e na minha opinião se o fizesse, era uma mais-valia. (...) Se conseguíssemos implementar este nível de resposta e organização isto é um CCOM ao nível municipal. Teríamos muito melhores resultados. Há uma questão ainda que me parece importante, tem a ver com o fluxo de informação, que hoje do nível distrital passa para o nível municipal, para o nível das freguesias e para o nível do cidadão comum me parece importante (...) o importante seria que esta implementação do nível municipal fosse efectiva.”

Entrevistado 2: “(...) naturalmente da feitura da lei, da elaboração da lei à sua sujeição prática vai sempre uma distância enorme, conhecendo-se como se conhece a idiossincrasia cultural de todos os agentes. Se os agentes têm cultura. O que é que é a cultura? A cultura é um conjunto de comportamentos, práticas, maneiras de estar e atitudes. É este conjunto que faz a cultura. Ora a cultura, as práticas, os comportamentos os estatutos destes diferentes agentes (...) A profissionalidade não é igual em todos os agentes, e se a profissionalidade não é igual, considerando a profissionalidade este conjunto de atitudes, regras, comportamentos e estatutos, que acabei de dizer, não sendo igual idêntica a profissionalidade, não é possível haver coordenação profissional, porque alguns dos agentes não têm profissionalidade. E se não há profissionalidade não é fácil que haja coordenação entre estes vários agentes.”

Entrevistado 3: “ (...) Eu acho que nós devemos ser a solução e para sermos a solução não temos que complicar a reacção. Sobre aquilo que me parece é que ainda tem que ser afinado. Se continuar com esta directriz, com esta matriz terá que ser refinada naquilo que é a articulação com os outros agentes de protecção civil.”

Entrevistado 4: “(...) esta lei do SIOPS começou por ficar muito bem no início. Começaram pelo nível nacional passando imediatamente para os níveis inferiores distrital e só depois municipal, só que à medida que foram passando para os níveis abaixo esqueceram-se de entrar tão ao pormenor, (...) A tal estrutura triangular de que falava à pouco de começar do nível municipal e depois passar imediatamente para os níveis superiores no SIOPS nota-se claramente essa situação. Os centros de coordenação (...) eles estão bem definidos a nível nacional e distrital mas a nível municipal nem sequer há essa referência.”

Entrevistado 5: “ (...) a ideia é melhorar mas acho que vieram complicar. Porque é tão complicado pegar na legislação do SIOPS e ler e perceber que eu acho que veio complicar mais. (...) As coisas estão muito bem definidas, os papéis estão muito bem definidos, aliás nós cada vez que sai uma DON, uma directiva operacional nacional, vem tudo tão bem definido mas vem tudo tão complicado que ninguém vai pegar naquilo. Isto é ainda que as coisas estejam muito bem definidas, estão muito complicadas e não ajudou em nada.”

Entrevistado 6: “O SIOPS por muito que se goste é uma invenção bombeirística. Eu tenho pena que não se tivesse, e isto não é as minhas costelas militares a falar, que não se tivesse provocado mais uma ideia do comando conjunto, por muito que isto pudesse custar ao início, mas que as pessoas se habituassem à ideia de comando conjunto que é o que os militares têm. E o comando conjunto é uma coisa simples, eu sou do exército e eu não perdi o comando da minha tropa e depois temos uma cúpula com diversos especialistas que comando toda esta estrutura. Esta ideia não é transparente no SIOPS (...)”

Entrevistado 11: “(...) Em matéria de articulação, acho que o SIOPS é fundamental mas está incompleto na medida em que deixa de fora o sistema municipal! É o problema que persiste quando começamos a analisar esta questão da resposta das operações (...) O grande problema é muitas vezes as reacções ou a postura de quem tem a responsabilidade de intervir nestes cenários, nestas operações nem sempre respeita os princípios consagrados na lei, neste caso no SIOPS, mas isto já é outra questão. (...) excluindo (...) constrangimentos (...) de uma maneira geral ele é exequível”

n. Centros de Coordenação Operacional

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
9	Centros de Coordenação Operacional	9.1	Função	9.1.1	Coordenação operacional	Ponto 3.9, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) melhorou-se a articulação de entidades, melhorou-se a coordenação entre entidades, e melhorou-se claramente a responsabilização de cada uma delas perante uma qualquer circunstância. Porquê? Porque obriga a que em permanência essas entidades estejam em contacto. E obriga a que haja um fluxo de informação entre todas as entidades. O que quer dizer que, estando todas as entidades atentas. Sabendo cada uma qual é a sua competência de hierarquia e em termos de comando, e conhecendo de que todos os outros estão muito mais atentos e intervenientes, obriga a que cada um de nós esteja cada vez mais bem organizado, mais bem articulado, eu diria, mais bem entrusado com todos no sistema, para que em qualquer circunstância o socorro seja melhor e seja mais célere (...)”

Entrevistado 9: “(...) supostamente os centros de coordenação operacional não existem a nível municipal? Não é? Pronto, existe a nível distrital e a nível nacional, que é uma coisa engraçada porque temos um COM, que é comandante operacional municipal, mas que em todas as suas atribuições, nunca diz que comanda, diz que coordena. Não consigo também perceber isso. Porque se calhar chamando-lhe COM na mesma mas em vez de comandante lhe chamasse coordenador operacional municipal se calhar já se justificava ter um centro de coordenação municipal, digo eu!

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
9	Centros de	9.1	Função	9.1.2	Sobreposição de	Ponto 3.9, Cap. V

	Coordenação Operacional			<i>funções</i>	
<u>EXCERTOS DE ENTREVISTAS</u>					
<p>Entrevistado 7: <i>“Relativamente aos centros de coordenação operacional eles estão especificados até ao nível distrital, na minha lógica também faz todo o sentido haver centros de coordenação operacional ao nível municipal e que eu acho que era uma figura que estava muito bem na antiga lei de bases os antigos CMOEPC que podiam ser substituído pelo CCOM, perante os vários grupos as pessoas estarem ali todas organizadas. Portanto o que é que se vê aqui quando eu á bocado estava a falar em relação às mega comissões, as pessoas encararam que a comissão iria ser o centro de coordenação, pronto e não é! O centro de coordenação são as pessoas que estão lá para dar ao litro e a comissão está lá para pensar, para decidir e para ajudar quem está a gerir, para tomar as decisões complicadas, os outros estão a disponibilizar meios para dar respostas, pronto e isso eu acho que é importante haver nos vários níveis.”</i></p> <p>Entrevistado 8: <i>“ (...) os centros de coordenação operacionais nacionais e distritais, o problema que pode haver aqui é do ponto de vista municipal, porque a comissão é um pouco 2 em 1, tem a coordenação institucional e tem a coordenação operacional. Enquanto no nível nacional e distrital, nesses escalões, como se sabe, temos os dois, a comissão e os centros coordenadores em termos municipais não temos. O que cria aqui alguns problemas, é evidente também não vamos aqui, e é evidente que não sou apologista de estarmos a criar comissões atrás de comissões, umas em cima das outras. Mas há aqui a componente de alguma diferenciação e por analogia faria todo o sentido, na minha opinião, que se criassem ou se potenciassem. Apesar de haver por parte das autarquias essa prerrogativa se quiserem criar os seus centros de coordenação operacionais, porque não? Porque não fazê-lo? De resto não vejo assim grandes alterações daquilo que era um e outro</i></p> <p>Entrevistado 11: <i>“(…) aqui está mais um exemplo de uma falha ou de um abandono ou de uma contradição se quisermos em relação ao princípio da subsidiariedade. O nível municipal foi liminarmente excluído do comando operacional ou porque o legislador entendeu que não era necessário ou porque entendeu que havia alguma incapacidade dos municípios se organizarem nessa perspectiva ou porque entendeu que não era funcional, uma vez que estamos a falar de comando, mas eu aí não vejo nenhum obstáculo porque podia adoptar-se um sistema idêntico ao que existe para os bombeiros, quando entrasse o nível superior, assumiriam o comando e vice-versa e vice-versa não, enquanto estivesse no nível municipal deveria haver capacidade de comando das operações a esse nível. Bem percebo que isso seria um bocado difícil na medida em que a tutela dos bombeiros está no plano nacional e a mobilização de meios depende do plano nacional. Aqui poderia haver, eventualmente, alguma dificuldade de gestão e de relacionamento, o que é certo é que não podemos esquecer que se a administração central tem a tutela da autoridade nacional subsidia as acções dos bombeiros em função muitas vezes da reacção que eles têm aos acidentes, são as autarquias que na maior parte dos casos os sustentam durante o ano, portanto penso que</i></p>					

aqui se calhar seria mais saudável, arranjar-se ou evoluir-se para um sistema digamos que perfeito de escalões, de níveis que na resposta à ocorrência e às operações de socorro.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
9	Centros de Coordenação Operacional	9.1	Função	9.1.3	Aplicabilidade	Ponto 3.9, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) era de incrementar, de implementar, responsabilizar esta mesma organização, não só para o nível nacional e distrital, mas fazer com que existisse um CCOM ao nível municipal. (...) o SIOPS não responsabilizou e não englobou aqui o nível municipal, e na minha opinião se o fizesse, era uma mais-valia. Porquê? Porque, o facto de estas questões poderem ser acompanhadas em permanência, o que foi o planeamento, ou melhor, o que foi o socorro, a resposta da semana anterior e o planeamento para a semana seguinte. Se conseguíssemos implementar este nível de resposta e organização isto é um CCOM ao nível municipal. Teríamos muito melhores resultados. Há uma questão ainda que me parece importante, tem a ver com o fluxo de informação, que hoje do nível distrital passa para o nível municipal, para o nível das freguesias e para o nível do cidadão comum me parece importante (...)”

Entrevistado 3: “Não me parece que não seja eficaz, o que me parece é que não pode existir um sistema dentro de um sistema (...)”

Entrevistado 4: “(...) os centros de coordenação que falas-te à pouco, eles estão bem definidos a nível nacional e distrital mas a nível municipal nem sequer há essa referência.”

Entrevistado 9: “(...) 70 a 80% dos municípios que não precisam mas tens claramente alguns municípios que podem aplicar a questão dos centros de coordenação

operacional, agora também tenho receio de uma certa coisa. O dia em que aplicarmos, centros de coordenação operacional para 20 ou 30 municípios, acredito que os restantes 200 e tal digam “ah então aquele municípiozinho tem eu também quero” mesmo que saibam que não precisam mas como o outro tem (...) eu também quero.”

Entrevistado 10: *“(...) antes de falarmos das comissões temos que falar ao mesmo tempo dos centros de coordenação operacional. Não podemos distinguir as duas coisas, as actividades acabam por ser quase as mesmas a única diferença é que de um lado temos os representantes mais políticos e nos centros de coordenação operacional estão os representantes mais técnicos ou operacionais (...) Alguns municípios têm demonstrado vontade de criar um centro de coordenação municipal, enfim com características mais de apoio à decisão e não tão formais e institucionais como a comissão municipal de protecção civil. Acho que talvez aí a lei 65 pudesse ter um carácter de deixar a porta aberta com carácter facultativo ou eventualmente os municípios com determinada dimensão ou determinadas características de risco ter essa separação, acho que tal como está acaba por ser muito restritivo. É uma solução que quantitativamente serve à maior parte dos municípios, claro que a maior parte dos municípios não tem grande dimensão, mas para aqueles municípios que têm mais população e que convivem com determinados tipos de risco poderá não ser só suficiente a comissão municipal de protecção civil, talvez faltasse aí uma cláusula de excepção, digamos assim.*

Entrevistado 11: *“(...) as comissões têm apenas a competência da coordenação institucional enquanto as de nível distrital e nacional têm a coordenação operacional, não percebo muito bem porquê, a não ser com aquele constrangimento relacionado com os bombeiros porque parece-me que o sistema seria mais saudável e os serviços municipais teriam outros motivos para se desenvolverem que assim se sentem asfixiados e não vêem razão para fazerem diferente muitas vezes, ou pelo menos, aparentemente pensam que não é necessário mais nada.”*

o. Planeamento de emergência

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
10	Planeamento de emergência	10.1	Definição de planeamento de emergência	10.1.1	Conhecimento	Ponto 3.10, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) o planeamento, só tem e só é consequente, se for no caso concreto devidamente fundamentado e cientificamente for provado que esse risco existe e com um período de retorno em relação a esse mesmo risco (...) processo é sempre evolutivo e é preciso ter a coragem de que, qualquer circunstância em termos de protecção civil que se faça hoje e se as trabalharmos de uma forma afincada, no dia seguinte já precisa de melhorar esta ou aquele circunstância. Em protecção civil nada é estático, tem que estar sempre em movimento.”

Entrevistado 5: “(...) para mim planeamento de emergência passa por um conhecimento do território (...) conhece-lo muito bem, caracterizá-lo muito bem e acho que isso é fundamental por isso eu estar a dizer à bocado que temos uma vantagem de todas as pessoas do serviço conhecerem muito bem o território, conhecerem muito bem as fraquezas, os riscos, as fragilidades e isso eu acho que é essencial para o planeamento e depois é a fase subsequente que é saber com aquilo que contamos, portanto um bom relacionamento com os agentes, conseguirmos uma boa parceria, um bom contacto (...) E depois são os meios, nós para termos bom planeamento temos que ter bons meios de resposta (...) Portanto essa realidade esse conhecimento para mim é que é planeamento, ou seja é perceber muito bem é conhecer muito bem, é saber muito bem com aquilo que se conta, para mim isso é que é planeamento, porque fazer floreados e depois não resultar, para mim não planeia coisa nenhuma.

Entrevistado 8: “(...) os planos neste sentido e concordo com o que diz, o referencial de excelência da actividade de protecção civil ou seja a matriz fundamental disto tudo, até para depois poder dar um conjunto, dar e receber de contributos para a sua própria melhoria (...)”

Entrevistado 9: “(...) planeamento de emergência, lá está para mim planear é preparar tudo para o antes o durante e o depois, isto é, antes de mais fazer avaliação do que é que me pode levar a uma situação d emergência, fazer uma avaliação de um risco no caso de se houver uma ocorrência, (...) após essa avaliação feita tentar criar medidas que possam mitigar, (...) saber a articulação de todos os agentes, saber quais são as missões de cada (...) Na parte pós-emergência, é sempre aquela questão de rápida recuperação, o retomar da situação o mais rapidamente possível. (...) entendo o planeamento de emergência como é todo o nosso trabalho de protecção civil, trabalhar no antes, no durante e no pós emergência.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
10	Planeamento de emergência	10.1	Definição de planeamento de emergência	10.1.2.	Plano versus Planeamento	Ponto 3.10, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 4: “Não é fácil encontrar uma definição. É certo que quando acontece uma situação qualquer que motive a activação de um plano de emergência, numa situação de emergência, não é nessa altura que vamos levar o plano e que nos vamos estar a servir do plano, como é lógico, o que é importante é todo o trabalho de levantamento que é feito e que fica compilado nesse mesmo plano. Em termos organizacionais, qual é que é o papel de cada um dos agentes, em termos de caracterização, isto é, é o trabalho que tem que ser feito a montante, portanto terá que estar identificado as vulnerabilidades do território, identificados os diversos riscos, apesar de não dizer que poderá acontecer uma situação a nível do município e que não estivesse prevista essa situação (...)”

Entrevistado 7: “A minha concepção de planeamento de emergência é o documento onde estão embebidas todas as directrizes para fazer face a uma situação de grande emergência onde estão espelhadas as várias situações, cenários, organização das várias entidades e suas competências no puzzle que é a emergência.”

Entrevistado 8: “O planeamento tem duas componentes, é o planeamento enquanto processo e o planeamento enquanto documento. O documento é o plano de emergência é esse o objectivo é essa a realidade que queremos ter é algo que consagra aquilo que pretendemos fazer, o planeamento contudo é um processo, um processo que é dinâmico que poderá vir alterar um conjunto de regras e circunstâncias que hoje podem ser verdade e amanhã já não ser (...)”

Entrevistado 10: “(...) muitas vezes o planeamento de emergência é interpretado como o plano de emergência e isso é também um bocadinho a mudança que pretendemos transmitir e exteriorizar. O planeamento de emergência que de facto envolve, elaborar um plano, um plano aqui entendido como um conjunto de regras, de normas, de procedimentos, de acções destinados a organizar a resposta. Mas o planeamento não é só fazer o plano, o planeamento é o processo que envolve fazer o plano, discuti-lo, torná-lo operacional, testando-o através de exercícios e mantendo-o permanentemente actualizado. Portanto o passar do plano enquanto objectivo que era fazer o documento para transformar isto num documento dinâmico e activo tem sido de facto a nossa grande prioridade. Eu diria o planeamento é o processo e o plano é o documento que é o resultado desse processo.

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
10	Planeamento de emergência	10.2	Paradigma	10.1.2.	Evolução	Ponto 3.10, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“A grande alteração em termos de planeamento de emergência deu-se entre 99 e o ano de 2002, isto é, porque até aí parte dos municípios não tinham planos municipais de emergência. Os municípios passaram a ter planos de emergência, quando o então presidente do serviço nacional de protecção civil forçou um pouco a barra para que se conseguisse esse objectivo e os planos municipais de emergência surgiram entre o ano de 1998 e 2000, podemos aqui alargar até 2001. Estes 3 anos foram cruciais para que houvesse um boom na elaboração de planos municipais de emergência, sendo que alguns muito bem elaborados, muito bem estruturados, em cenários adequados e com riscos devidamente tipificados, outros um pouco copy past e outros naturalmente sem seguir uma determinada doutrina. É evidente que perante a alteração da legislação e perante novos conceitos e perante novos riscos, há a necessidade que agora 2010 a 2012 se consubstancie todo este planeamento, quer dizer, estes dois anos serão importantes para consolidar todo este planeamento de emergência.”*

Entrevistado 3: *“Houve mudança, houve mudança. Porque aqui com esta nova matriz uma coisa que se realçou para muitos de nós técnicos foi haver muitos conteúdos que vêm da legislação que decorrerem directamente da lei de bases (...)”*

Entrevistado 5: *“Acho que de facto há uma evolução. (...) em relação ao anterior o outro parecia-me uma coisa de brincadeira de crianças este uma coisa mais séria.”*

Entrevistado 8: *“Evolução houve mas é um bocado confucionista”*

Entrevistado 10: *“ Não. Não vejo grandes alterações. Eu costumo dizer que mudámos de casa e transportámos 90% do recheio da casa, o que fizemos foi distribuir esse recheio por divisões diferentes e comprámos 10% de mobília nova (...) há coisas novas que já falámos, a questão do ordenamento, enfim agora o que eram os grupos agora são áreas de intervenção, também foi só uma questão de arranjar uma terminologia porque de facto embora o que estivesse fixado fosse grupos nuns lados chamavam grupos noutros chamavam-se células e estavam a aparecer uma quantidade de terminologias. Não queríamos criar uma rotura face à terminologia do passado mas no fundo a sua*

filosofia acaba por ser a mesma. Na maior parte dos casos o que é uma re-adequação e uma redistribuição e não propriamente uma grande mexida de fundo.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
10	Planeamento de emergência	10.2	Evolução	10.1.3	Aplicação	Ponto 3.10, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 5: “ (...) Eu acho que há uma tentativa de que estes planos sejam um bocadinho mais operacionais se bem que em algumas questões, e também não me pergunte porque não sei encontrar uma alternativa, mas por exemplo as matrizes de risco acho que são muito subjectivas. Ainda que portanto, esteja muito bem definido e considere que esta nova forma de estruturar o plano é melhor que a anterior porque acho que é, em alguns itens não estarei tanto de acordo, mas acho que as coisas estão melhor definidas, está mais perto da realidade, talvez, pronto. (...) Mas continuo a achar isto é a parte teórica agora falta-nos a parte prática ou seja eu sou da opinião que os planos de emergência têm que ser muito práticos, lá está o ir para a rua, isto passa muito por, eu custa-me um bocado a explicar isso porque está um bocado cá dentro, usar as tecnologias de informação internamente, percebermos muito bem que o que está aqui escrito tem que ser exequível, tem que fazer sentido, temos que saber, temos que assinalar, temos que ir ao território. Agora em termos teóricos, isto é como tudo, em termos teóricos faz tudo muito sentido mas depois na prática bem vamos ter que saber aplicar, no fundo acho que em termos teóricos, não tenho, como também não estou dentro do processo de actualização e de quem definiu estes novos itens, porque é que os definiu mas acho que sim está bem estruturado (...)”

Entrevistado 7: “A estrutura está muito apertada, está toda muito articulada. Que são aquelas 4 partes, cada parte deve incluir isto e essa lógica creio que já vinha, creio eu, que já foi aplicada aos planos de defesa da floresta contra incêndios que ainda é mais apertada relativamente à questão da cartografia e dos layouts e aqui é uma medida inteligente. Se é uma chatice para quem está a nível local para quem está nos escalões superiores de gestão é um descanso e é um otimizar de recursos e tudo entra harmoniosamente e nós conseguimos ter o plano distrital e a mesma coisa se passa depois a nível nacional. Mas em algumas coisas é muito chato porque tem que haver ali uma sensibilidade e bom senso para que a estrutura não sufoque a eficiência e a realidade que estamos a gerir.”

Entrevistado 11: “ (...) por um lado melhorou é o fruto da evolução natural das coisas, mas por outro lado acho que se exagerou. Estou-me a lembrar de uma parte a determinado passo do plano tem que se por a estrutura a nível nacional do plano, distrital, municipal e por aí fora. Quem aplica os planos forçosamente conhece a estrutura sob pena de não aplicar coisíssima nenhuma, de o plano não servir para nada porque não está exercitado, não está sabido, logo não serve. Pouco se tira de lá, agora organizar em situação de emergência as operações, quem é que vai estar preocupado ou quem não souber como é que está constituído o sistema como é que vai implementar ou aplicar o plano de emergência? Ou gerir as operações com base no plano de emergência. Não faz sentido, portanto a informação que está a ser carregada para um documento, para o enfeitar, para dizer que aquilo é uma espécie de bíblia mas que não tem utilidade prática. Por outro lado, e falando até um pouco na vertente económica, nós verificamos que por exemplo ao nível da caracterização há uma repetição sistemática porque cada plano que se elabora para lá vai informação sobre a caracterização do município, ou do distrito ou do País, não interessa, mas ao nível municipal é que tem maiores reflexos, porque temos um PDM que tem a caracterização do município, temos um plano municipal da floresta que tem a caracterização, depois temos o plano de emergência e outros que agora não me ocorrem, onde a caracterização do município está repetida, penso que seria mais benéfico em termos económicos o legislador obrigar os municípios a ter um manual que caracterizasse o município e que fosse actualizado periodicamente e que esse manual ou essa brochura serviria de anexo a todos os planos e escusava-se de andar a repetir sistematicamente, trabalho que está feito e a ser actualizado. Por isso acho que houve uma grande evolução mas também ao nível dos planos penso que há muitos passos a dar ainda, no sentido de os tornar mais práticos e no sentido de os tornar mais baratos.

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
10	Planeamento de emergência	10.3	Tipificação dos planos	10.3.1	Indefinição	Ponto 3.10, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) confunde-se um pouco toda esta resposta, toda esta organização da emergência, todo este planeamento, tendo em conta que não está muito claro, na minha opinião, a questão da definição e do enquadramento, para que depois, tem sempre aquela interpretação, para que depois uma questão se consiga sobrepor à outra e

se consiga enquadrar, isto é, voltamos sempre à mesma questão, o princípio da subsidiariedade.(...)”

Entrevistado 6: *“(...)Mas eu gostava que me explicassem o que são planos de prevenção, o que são? E ninguém ainda foi capaz de me explicar o que são os planos de prevenção. Eu próprio tenho algumas dúvidas, mas são dúvidas que são minhas, que não sou capaz sequer de as explicar (...) planos de intervenção, são planos de execução e o ideal é que sejam específicos para cada área (...) não sou um grande apologista de planos especiais eu quero dizer, (...) um plano municipal ou geral pode servir para o plano e só basta tratar especificamente ou especialmente as situações do plano porque os meios e recursos são os mesmos, os estrangulamentos são normalmente os mesmos. O que é que vai agora fazer? Para dar trabalhão durante mais uns tempos acho que vale a pena fazermos mais uns planos especiais.”*

Entrevistado 8: *“(..) O facto de se procurar consagrar a terminologia dos planos, são conceitos como outros quaisquer. Embora não estejam bem definidos ou bem conhecidos, ou bem assimilados, ainda pelas várias entidades. Há aquele problema grave entre os planos internos e os planos externos, até porque depois têm estruturas diferentes e depois a determinados níveis entra aqui a protecção civil e a higiene e segurança no trabalho, etc., e o que são os planos de segurança e não os planos de emergência, bem há aqui uma confusão muito grande de conceitos que não estão assimilados. E mesmo quem trabalha nesta área, e eu trabalho nesta área com alguma profundidade, tenho dificuldade em entender várias coisas! (...) Mais uma vez e também não nos esqueçamos, é correcto dizer isto, estamos numa infância da protecção civil e portanto isto é uma área que ainda vive bem em alguns casos de muita tradição daquilo que é o planeamento de âmbito militar mas quem nem sempre está adequado a uma realidade mais civil e portanto isto é um processo, como um processo não podemos estar a exigir que de um momento para o outro as coisas se modifiquem (...) Há aqui algo que temos que ver sedimentado numa outra lógica. Os planos neste sentido e concordo com o que diz, o referencial de excelência da actividade de protecção civil ou seja a matriz fundamental disto tudo, até para depois poder dar um conjunto, dar e receber de contributos para a sua própria melhoria.”*

Entrevistado 9: *“(...) eu concordo com planos prévios de intervenção, planos de prevenção!? Planos prévios de intervenção, sim! Planos de emergência, sim! Plano de prevenção? Eh pah, o que é que é um plano de prevenção?”*

Entrevistado 10: *“(...)os planos prévios de intervenção e os planos de prevenção não eram objecto, não eram alvo desta resolução. A lei 65 faz sim referência a essa questão, ela é introduzida, ampliando quanto a mim algumas dúvidas que a lei de bases no artigo 50 já traduzia. A lei 65 ao dizer que os planos de emergência incluem obrigatoriamente planos prévios de intervenção, aqui é que a lei 65 acaba por criar alguma confusão (...) claramente a questão do geral e especial acaba por ser a grande divisão, não há outra a divisão termina aí. (...) Em termos dos planos prévios de intervenção como um instrumento mais táctico, mais operacional de apoio à gestão de uma situação de emergência. (...) Do ponto de vista da organização esta dinâmica geral e especial para mim é suficiente. Há arestas por limar, há exactamente e por isso é que a sua pergunta faz sentido, porque depois os outros instrumentos nomeadamente a lei 65 e a lei de bases, introduzem aqui outras figuras que por não estarem legisladas e por estarem contempladas na resolução n.º 25 de 2008 deixam a dúvida, onde é que encaixam e claramente há que limar isso. Eu penso que aquilo que são os aspectos*

decorrentes da resolução n.º 25 de 2008, boa ou má, com as suas falhas e com as suas virtudes, já está suficientemente interiorizada ao longo destes dois anos e portanto eu penso que seria até pertinente no futuro, quando estes diplomas todos foram alvo de alguma revisão, das duas uma ou classificar e clarificar esta questão dos instrumentos de prevenção e dos planos prévios de intervenção ou então simplesmente suprimi-las de maneira a não criar confusão”

Entrevistado 11: *“(…) Se me pergunta se são suficientes para dar resposta às situações? Eu acho que de uma maneira geral são, mas estas são as ferramentas que estão criadas e que nós estamos habituados a trabalhar com elas mas isso não exclui a possibilidade de existirem outras ou destas serem substituídas por outras, agora que o planeamento é importante, isso é! Ninguém tenha dúvidas. Mas ele só fará sentido e só é importante, se for exercitado. Porque se for um grupo de técnicos a fazer planos muito bem feitinhos e depois devidamente aprovados pelo órgão competente e se não forem exercitados pelos agentes de protecção civil ou seja pelos actores, eles não servem de nada. A não ser para cumprir a formalidade legal.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
10	Planeamento de emergência	10.3	Tipificação dos planos	10.3.2	Hierarquia	Ponto 3.10, Cap. V

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“(…) um plano de emergência interno é activado, consegui resolver o problema? Naturalmente que fica a esse nível. Não consegui resolvê-lo? Passa para um plano de emergência externo. Não consegui resolve-lo a esse nível? Passa para um patamar seguinte, o plano municipal de emergência. Esgota-se o plano municipal de emergência? Esgotam-se estes 3 níveis, então há a intervenção do nível distrital. E só assim com estes patamares e estes padrões bem definidos nós conseguimos por um lado, um bom planeamento, por outro lado uma boa responsabilização e uma boa orientação para a salvaguarda de pessoas e bens e naturalmente por último, uma resposta político-administrativa para o problema. Se desresponsabilizamos os primeiros, é evidente que os segundo também e acaba por ser uma bola de neve que funciona ao contrário, de uma forma negativa.”*

Entrevistado 3: *“(…) para mim faz sentido que assim seja, não faz sentido que haja muitos planos especiais, porque acabam por ter o mesmo peso que os planos gerais, faz*

sentido que haja o plano geral que até identifica quais são os riscos, quais são os cenários mais prováveis ou que reúnem o maior número de condições critérios, chamem-lhe lá o que quiserem, que esta área possa ser mais sujeita aquele ou ao outro fenómeno. Importa depois é operacionalizar uma resposta conjunta e não tanto estarmos outra vez a fazer outro plano.”

Entrevistado 5: *“(…)estou mais preocupada com os planos prévios de intervenção, porque como disse os especiais para nós era como que estarmos a despoletar ou seja a definir determinados planos especiais para determinadas situações que se calhar em termos gerais não nos interessam tanto interessam-nos mais em termos particulares. Portanto para mim são mais importantes os planos prévios de intervenção que os planos especiais. O que não invalida de que se não fizer sentido fazê-los que não os façamos, mas sinceramente a nossa fase seguinte até são os planos prévios de intervenção:”*

Entrevistado 6: *o plano tem que ser a este nível, plano de emergência interno, plano de emergência externo, como é que a comunidade responde em reforço às medidas que estão a ser tomadas aqui e até pela contaminação da área envolvente e finalmente um plano generalista que abarca a totalidade da área político-administrativo abrangida pela aquela estrutura que eventualmente poderá ter anexos abrangendo áreas específicas.*

Entrevistado 7: *“Se anteriormente não havia a designação de plano especial, permitia-me a mim, designá-lo de plano especial sem consequências em termos legais, não é? Pronto havendo agora esta definição e balizando, confinando aqueles planos nessa classe de planos, aqueles que eu tinha e que não podem ser agora incluídos, dá-se aqui a designação de um plano de operações conjunta.”*

Entrevistado 8: *“(…) aquilo que eu acharia sempre é que um plano que é interno se deveria encaixar no que é um plano externo, agora os conceitos, o paradigma que estão no plano interno nem sempre são compatíveis com o plano externo e como todos nós sabemos há aqui escalões diversificados. Eles deveriam ser um puzzle. E este é um puzzle que tem efectivamente muito ainda a ser desenvolvido (...)”*

p. **Elaboração dos planos**

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
11	Elaboração dos planos	11.1	Tutela	11.1.1	Adequada parcialmente	Ponto 3.11, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “Ao nível municipal (...) não há dúvida que a tutela e a organização estão bem definidas. É à comissão municipal de protecção civil que compete elaborar o plano, estruturar o plano, é à comissão que compete aprová-lo e quem preside essa comissão é o presidente da câmara, portanto por um lado o órgão político com a componente técnica do apoio do serviço que deve ser criado e com a representação de todos os agentes de protecção civil ao nível municipal, portanto sobre essa matéria ao nível municipal não tenho dúvidas, está bem estruturado. Ao nível nacional, não tenho dúvidas de que está muito bem estruturado, ao nível distrital, tenho muitas dúvidas. Aliás, não concordo, não subscrevo de que seja o nível político (...) o histórico, um know-how da resposta, um conhecimento do histórico em relação à catástrofe e o período de retorno, não está nos Governos Cívicos, está nos Comandos Distritais. Portanto o facto de a responsabilidade político-administrativa ser dos governos civis eu não tenho dúvidas, acho bem. Agora, deveria intrusar e criar uma relação que acontece no caso concreto deste distrito (..) o Governo Civil, pudesse contratar, ter um quadro, dois licenciados em duas áreas em permanência a acompanhar as operações, em permanência a fazer registos que fizessem um registo do local do sinistro devidamente cartografado.”

Entrevistado 3: “(...) De facto esta nova geração não vai sair realizada pelo governo civil. O governo civil não tem recursos na área da protecção civil para concretizar estes objectivos. Tem a comissão distrital, a comissão distrital tem com certeza que ser parte interveniente neste processo mas aí teria que haver um suporte técnico dentro do governo civil, e aqui houve uma confusão, antes as delegações do serviço nacional de protecção civil estavam sedeadas nos governos civis e aí estavam as condições de suporte técnico para trabalhar. Fizem uma coisa diferente, esqueceram-se que tiraram as delegações distritais de protecção civil dos governos civis, que há uma estrutura nova em termos de autoridade nacional de protecção civil e que portanto o suporte técnico está todo dentro da autoridade nacional de protecção civil, e o que é que faz que aconteça, faz com que os comandos distritais na sua área técnica, sejam eles a garantia de que o governo civil consegue levar a cabo essa responsabilidade. E foi esse o

entendimento interno dos órgãos directores da autoridade nacional de protecção civil. Provavelmente uma ou outra coisa terá que sofrer ajustamento no futuro, ou os governos civis passam a ter corpo técnico na área da protecção civil ou então a responsabilidade terá que ser remontada relativamente a esta prática.”

Entrevistado 5: *“(TF): Em relação à tutela de quem os elabora, também já percebi pelas suas palavras que concorda com a tutela e que é a favor que devem ser elaborados internamente. (CB): Sem dúvida nenhuma.”*

Entrevistado 7: *“(…) Também relativamente à elaboração dos planos, o facto de ficar à responsabilidade dos serviços municipais de protecção civil também é um aspecto positivo (…)*

Entrevistado 10: *“Sim por princípio, não pela forma como está formulada na lei de bases em relação ao patamar distrital. Mas é apenas um preciosismo legal, está do governador civil e deveria ser governo civil, por analogia todas as outras são instituições, é a ANPC para o nacional e é a câmara para o municipal, no patamar distrital é uma pessoa, o governador civil. Mas a atribuição, quanto a mim, faz sentido.*

Entrevistado 11: *“Sim, isso aí penso que é pacífico porque cada um, cada responsável, tem que elaborar o seu próprio plano aí não vejo razões para ser diferente”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
11	Elaboração dos planos	11.1	Tutela	11.1.2	Bottom-up	Ponto 3.11, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 6: *“(…) não sou muito de acordo com o plano distrital, portanto sinto-me um bocado perdido, nem estou a ver sequer para que é que serve, não há razão. Eu sou contra a existência de uma estrutura distrital. Agora, atenção, já seria lógico para a tal estrutura que eu era apologista para áreas específicas tivesse essa responsabilidade de trabalhar o conjunto dos planos municipais daquela área, para criar um documento de coordenação em termos dessa região (…)”*

Entrevistado 8: *“Folgo efectivamente que os governadores civis tenham a capacidade para poder elaborara estes planos. Fico muito contente por essa matriz estar*

consagrada. É evidente que isso não acontece e em muitos casos também sabemos que nem serão os próprios comandos distritais a elaborar os planos de emergência até porque é a autoridade que efectivamente tem essa responsabilidade (...) Há aqui um problema grave, nem sempre as coisas são fáceis de perceber. Há quem defenda muito que primeiro deviam ser os planos locais que dariam origem aos planos municipais e depois ao nacional. Há quem defenda exactamente o contrário, o nacional devia ser um referencial que dava referencia aos distritais e os distritais aos municipais. Sei lá há um pouco de tudo, acho que nós não devemos estar, enfim, muito dependentes e limitados por causa disto. Lá está, deve ser um processo dinâmico, eu começo a fazer e vou dando pistas para este e etc.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
11	Elaboração dos planos	11.1	Tutela	11.1.3	Outsourcing	Ponto 3.11, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 4: “(...) julgo que é do senso comum de quem elabora um instrumento e com a importância que esse instrumento revela, julgo que quem deve elaborar esse próprio instrumento e colaborar nessa elaboração deverá ser técnicos e outras pessoas que tenham pleno conhecimento daquela área geográfica neste caso do município, porque não é apenas um trabalho de gabinete é um trabalho de campo que tem que ser feito, há uma série de dados, uma série de informações que não se assimilam num gabinete, nem de um dia para o outro. Há todo um conhecimento de um histórico, há todo um trabalho que deverá ser desenvolvido para que a pessoa tenha um pleno conhecimento daquela área, dos seus riscos, das suas vulnerabilidades, em termos de ocupação, em termos de edificado. Tudo isso é muito importante e quem elabora esses instrumentos deverá ter pleno conhecimento desses elementos.”

Entrevistado 7: “Eu acho que é um mal necessário porque muitas das vezes não há capacidade da própria instituição/serviço que não tem um quadro técnico suficientemente alargado que permita fazer por si só a construção do plano, daí ter que recorrer. Não vejo mal se houver o cuidado de quem é que vai fazer o plano, pronto isto não só para a questão dos planos de emergência mas para os planos directores municipais, estudos de impacto ambiental, pronto criam-se novas franjas e negócio e quem se lança muitas vezes não está preparado para fazer aquilo e muitas vezes também, neste caso é um risco, quem vai receber o plano, o vai validar e vai dizer ao seu

forneecedor, ainda não amadureceu o suficiente para saber explicar o que está menos bem ali espelhado. Há esse risco mas como os planos sobem todos à autoridade, portanto quem contrata deve salvaguardar em cadernos de encargos que depois levem à necessidade de se fazer ali melhorias significativas. Porque noutras situações vi e não tinham nada a ver com planos de emergência mas em situações idênticas a estes em que há uma necessidade rápida de reagir à elaboração de um documento, documentos que vêm com textos que não têm rigorosamente nada a ver com o município ou com aquela área territorial o que é bastante mau. Tem que haver da parte da entidade que está a contratar para fazer o plano uma capacidade de saber o que é que quer e de quem está a fazer ser deontologicamente correcto de que se propõe a fazer tem que o fazer com qualidade.”

Entrevistado 8: *“(…) É evidente que isso não acontece e em muitos casos também sabemos que nem serão os próprios comandos distritais a elaborar os planos de emergência até porque é a autoridade que efectivamente tem essa responsabilidade e terá alguns meios e em alguns casos também através de algum outsourcing também a fazer a elaboração desses planos (…)”*

Entrevistado 9: *“(…) tenho a experiência ter elaborado planos no sítio em que me encontro a trabalhar e ter elaborado planos para outras entidades em que nem sequer conhecia o território e logo aí vi várias dificuldades. Quando não se conhece o território fazer planeamento é sempre complicado, sempre complicado, porquê? O planear é sempre fazer uma extrapolação do próprio território, do que é que existe no território, convém que se saiba minimamente alguma coisa sobre ele e o que acontece é que há muitas empresas a fazer planos, que tem por exemplo 10/15 planos para fazer e tem duas ou três pessoas e tem prazos para cumprir, como nós sabemos que acontece, o que é que se faz? Faz-se o que toda a gente faz que é copy past, trocam-se os nomes, fazem-se pequenas alterações e remete-se o plano para a comissão nacional, mas aí a culpa também é da autoridade, porquê? Colocou-se a jeito ao emitir-se uma resolução e se “obrigar” que todos os municípios tenham que cumprir aquela estrutura, colocaram-se a jeito para que isso acontecesse. Que eu continuo achar que eles devem fazer isso, isto é, devem dar linhas orientadoras mas deixam ao critério de cada município elaborar um plano municipal, consoante a sua realidade, consoante o que acharem que é um bom documento para si para ser um plano real de emergência ou então que criem um plano de emergência modelo e mandem para os municípios e os municípios trocam as suas informações consoante o município. Mas bem, eu acredito que os planos de emergência possam ser feitos por entidades externas ao município, agora têm é que ser bem acompanhadas e muito bem acompanhadas pelos meios internos.”*

q. Aprovação dos planos

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
12	Aprovação dos planos	12.1	Tutela	12.1.1	Aplicação	Ponto 3.12, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “*Eu acho que a autoridade nacional de protecção civil enquanto autoridade é que deveria ser a entidade a aprovadora, se é assim que se diz, destes documentos. Porquê? Porque a comissão nacional de protecção civil não deixa de ser as cúpulas dos serviços que também estão representados ao nível distrital e ao nível municipal. Muito sinceramente, eu não tenho a garantia, à distância que estou, dessa comissão nacional, que eles efectivamente olharam para o documento e o analisaram para poder emitir um parecer. Até porque há sempre a salvaguarda que a própria ANPC faz uma leitura sobre o documento que vai instruir num determinado sentido ou noutro. Porque me parece então que na realidade que esta comissão nacional não deve ter as condições reunidas para.*”

Entrevistado 4: “*(...) por um lado seria importante haver essa aprovação nacional dos planos sejam eles gerais ou especiais (...) O que está na lei de bases tem que ser cumprido, exactamente como está definido, quem diz nessa questão poderia aqui dar o exemplo de outras, porque no processo de aprovação há uma serei de uma série de questões que terão que responder a uma matriz e a autoridade e a comissão assim o determina e que julgo que deveria ser mais flexível porque os municípios não são todos iguais e quem está no terreno, digamos quem tem que gerir as situações é quem está no município e eles é que deverão escolher e gerir a situação como melhor o entenderem”*

Entrevistado 5: “*(...) se falarmos em termos organizativos e da lógica de cada um, de cada uma das entidades, acho importante que é importante que a comissão nacional conheça e reconheça o trabalho que é feito o que eu acho é que isso não é feito dessa forma. Isto é quando chega à comissão nacional já passou por todos os crivos que tinha que passar, portanto quando lá chega já vai com proposta de aprovação e temos que ser realistas em relação a isso, só quem não conhece o funcionamento de órgãos é que pode pensar que é de outra maneira. (...) Se pensarmos lá está em termos de comissão nacional eu acho que é importante que seja importante ser feito dessa forma, até*

mesmo a comissão municipal eu acho que deve passar pela comissão municipal, até acho que deveria passar pela câmara municipal que não tem que passar, devia passar pela assembleia municipal que não tem que passar mas eu acho que sim que devia passar. Porque é um documento que é um documento que não basta ser dado a conhecer, tem que ser discutido. A nível municipal tem que ser discutido e tem que ser muito discutido porque temos que ter muitos contributos, coisa que não tivemos. Até mesmo a discussão pública tivemos um contributo portanto a nível municipal tem que ser muito discutido e depois deveria passar para a escala distrital e essa daria mais alguns contributos e haveria mais alguma discussão e deveria aqui haver um entrosamento maior entre o municipal e o distrital, quando passa para o nacional acho que é só uma questão de pró-forma

Entrevistado 6: *“(...) fiquei muito agastado quando verifiquei que os planos municipais das regiões autónomas não são aprovados pela comissão nacional, não tem cabimento! (...) E não são todos porque o nacional é aprovado pelo conselho de ministros e isto eu penso que sim que seja correcto, porque dá-lhe uma força muitíssimo grande. Fiquei com alguma preocupação, preocupação relativa, que é a mesma coisa em relação aos regionais, eu não sei se os regionais não deveriam ser também aprovados pelo conselho de ministros e porquê? Não percebo muito bem como é que o plano da região dos Açores ou da Madeira, são aprovados por uma comissão em que tem assente os presidentes dos governos regionais dos Açores e da Madeira, como é que alguém vai aprovar em casa própria, não é? Portanto nessa circunstância acho que valeria a pena que eles fossem aprovados em conselho de ministros, sem embargo que a comissão nacional se pronunciasse isso é outra música, mas deviam ser aprovados, mas só por esta razão, eles fazem parte por direito próprio da comissão nacional quer o presidente dos governos quer o presidente dos governos regionais, não percebo como é que depois vai aprovar o seu próprio documento é assim um bocadinho absurdo.”*

Entrevistado 7: *“(...) questão da aprovação dos planos, foi clarificado como é que se haveria de promover toda aquela linha hierárquica de aprovação, o desanuiamento da comissão nacional, (...) a comissão ainda não tinha tido capacidade, porque a comissão era constituída por todos os ministros, não havia reunião que conseguisse agregar esses ministros todos para promover a aprovação de planos municipais, portanto nesta óptica todas estas comissões são um aspecto positivo, toda esta clarificação e a agilização do processo (...)”*

Entrevistado 9: *“(...) vão passar os dois anos e eles provavelmente ainda não deram parecer nem aprovaram todos os planos dos planos de suposta 2ª geração, quando já vão estar supostamente a receber planos de 3ª geração. Não faz o mínimo sentido, até porque e isso agora eu pergunto, qual é o nexó de um plano municipal ir à aprovação da comissão nacional de protecção civil (...) Se foi aprovado pela comissão municipal porque é que tem que ir à comissão nacional de protecção civil. Ou melhor, haverá alguém na autoridade nacional de protecção civil que tenha melhores condições de avaliar um plano municipal de emergência que os próprios técnicos que conhecem e que estão a trabalhar sobre o município?”*

Entrevistado 10: *“(...) só após a primeira aprovação, só as alterações de fundo ao plano é que têm que subir novamente ao patamar nacional, isto foi uma grande evolução*

face à legislação anterior, ou seja permitir às próprias comissões municipais ou distritais, após a primeira aprovação que vem ao patamar nacional, a partir daí são elas as responsáveis por “garantirem” o controle de qualidade, do seu próprio plano. (...) Portanto eu acho que foi muito pertinente o facto de assumir que esta primeira leva dos planos de acordo com a resolução têm que vir ao patamar para garantir a tal homogeneidade e acho que foi ainda mais pertinente permitir que daqui para a frente, após este tronco base estar aprovado, as próximas possam ser resolvidas localmente (...).”

Entrevistado 11: *“(...) não havia necessidade dos planos municipais de emergência de serem aprovados pela comissão nacional de protecção civil que é uma estrutura pesadíssima, muito difícil de reunir e que não vai acrescentar nada porque ela não tem hipótese de ver 300 e tal municípios que nós temos, se não estou em erro ou deve andar por lá muito próximo, portanto imaginemos que os municípios de um momento para o outro se lembravam de elaborar os seus planos e de actualizar os seus planos e submeter à aprovação da comissão. Eu gostaria de saber se a comissão tinha capacidade de resposta a esta situação. É claro que na prática e por razões diversas e de determinados constrangimentos do sistema os municípios não estão a responder com esse ritmo, mas penso eu que não era essa a intenção do legislador. Por isso acho que o processo de planeamento deveria ser mais simplificado e uma vez que temos os comandos distritais e uma vez que estão definidas normas para a elaboração, poderiam ser perfeitamente aprovados ao nível dos comandos distritais”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
12	Aprovação dos planos	12.1	Tutela	12.1.2	Uniformização	Ponto 3.12, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 7: *“(...) o nacional funciona um pouco com a lógica que eles têm, portanto eles têm que ter o garante que aquele município não tresmalhou e que decidiu fazer uma coisa que não se coaduna minimamente com a lógica da organização da gestão da emergência. Porque a subsidiariedade diz, não temos capacidade passamos para o nível de cima mas não deixamos de trabalhar, continuamos a trabalhar em estreita articulação com os níveis superiores, havendo aqui uma máquina harmoniosa com certeza que funcionará melhor, portanto o facto de subir à comissão nacional não me choca”*

Entrevistado 10: “Concordo, por razões de coerência a nível do país. Para garantir que dentro da diversidade própria que cada município terá, há um princípio homogéneo de acção de norte a sul do país (...)”

Entrevistado 11: “Não é possível uniformizar. O processo é possível uniformizá-lo mas os planos cada localidade ou concelho, cada distrito tem os seus riscos específicos, tem as suas características que nunca ou dificilmente serão iguais às do outro, por isso parece-me a mim que haveria uma maior proximidade e um melhor entendimento se eles fossem trabalhados ao nível distrital.”

r. Publicitação dos planos

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
13	Publicitação dos planos	13.1	Procedimentos de consulta pública e Publicitação no DR	13.1.1	Mais-valia	Ponto 3.13, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) sem dúvida uma mais-valia. Isso é indiscutível. É uma mais-valia um plano estar em discussão pública no mínimo 30 dias, portanto já por si me parece bem, é um passo positivo, sendo que cada cidadão pode participar, não é só os agentes de protecção civil, não é só as instituições, isto é, o cidadão comum pode dar o seu parecer, pode dizer aquilo que entender e depois à comissão municipal, distrital ou nacional compete avaliar essa questão, portanto o facto de haver abertura total para que haja aqui a questão da participação, parece-me fundamental, o facto de ser publicitado aquilo que não é matérias confidenciais, no diário da república, parece-me bem! (...)”

Entrevistado 3: *“Eu parece-me que se há um mecanismo que confere o poder de legalidade, ele efectivamente, e no que diz respeito à protecção civil ele deve ser usado. Acho que faz sentido. Há vários intervenientes nas actividades de protecção civil e como nós não queremos correr o risco de todos quererem mandar, porque não é isso que se pretende, o facto de identificarmos, alinhavarmos estratégias de as colocarmos nesses documentos e depois elas terem uma força legal, torna vinculativo o seu cumprimento face aos intervenientes que estão ali identificados.”*

Entrevistado 4: *“Julgo que sim, mas o que é certo é que o facto de por exemplo na fase de consulta pública, que tudo bem são 30 dias que já é alguma coisa, mas tudo bem o plano pode estar em fase de consulta pública (...) Relativamente à publicitação em diário da república após a aprovação, julgo que isso também! (...)”*

Entrevistado 5: *“ (...) acho que nesse aspecto é importante mas não mais do que isso, sinceramente.”*

Entrevistado 7: *“Trazem. Acho, é que as pessoas não estão preparadas para receber este tipo de documentos mas eu considero uma mais-valia. Eu vi situações de níveis de projecção de risco e de níveis de exigência por parte da população na Holanda em que eles têm um sistema de informação geográfica que se eu tiver 3 drogarias ao pé de minha casa eu sei os riscos que essa drogaria traz e sei como me hei-de proteger. Tenho o direito de ir investigar, face aqueles riscos como é que me preparo, portanto acho que é com essa lógica que os planos, essa parte toda do risco e da organização da emergência que as pessoas têm direito a saber.”*

Entrevistado 8: *“A sua publicitação em diário da república, concordo plenamente. Relativamente à outra a ideia é interessante mas não funciona. Ou tem que levar uma descodificação, não há uma interpretação daquilo que se pretende. É a mesma história que discutir planos de pormenor com a população quem vale é os arquitectos e quem discute isso são os engenheiros. Aqui são meia dúzia de pessoas. De uma outra forma funciona apenas como uma legitimação, mais nada.”*

Entrevistado 9: *“ (...) é sempre importante sabermos que foi aprovado e que está em diário da república, agora se me disseres assim, o nosso plano antes de estar em diário da república já tinha uma força enorme, se me perguntares se ganhou mais força por já estar aprovado e por estar em diário da república, legalmente sim, para questões jurídicas, sim. Agora o documento foi sempre o mesmo. Para o sucesso do planeamento, não”*

Entrevistado 10: *“ (...) Quando o plano vai para consulta pública a exposição é muito maior, isto evita a que haja enfim a colocação em consulta pública de um documento que seja apenas um documento monoparental, só com um pai, quando um trabalho vai para consulta pública significa que houve algum trabalho de coordenação antes. São raras as entidades responsáveis pelo plano, municipais ou distritais que se atrevem a fazer uma consulta pública sem fazer antes uma consulta aos elementos da comissão de protecção civil respectiva e isto seguramente já é um garante institucional que garante uma mais-valia para a qualidade do documento, portanto muitas vezes o benefício não é directo pela consulta pública, infelizmente a maior parte delas vem com contributos zero, é mais importante do ponto de vista do que está para trás, do que é invisível, para aquilo chegar à consulta pública, as entidades tiveram que de facto concordar. Paralelamente a isso outro aspecto que gostaria de realçar é a importância do parecer*

da comissão de protecção civil territorialmente competente. Portanto após a consulta pública onde o documento é submetido formalmente à autoridade nacional, isso acaba por ser o garante que de facto não é apenas a visão das entidades responsáveis pela elaboração do plano mas é a visão de todas as entidades que estão envolvidas. Portanto o conjunto da consulta pública e com o parecer acho que são fundamentais para o aumento da qualidade dos planos. A publicitação em diário da república após a aprovação surge sobretudo numa lógica de responsabilização numa lógica em que este plano já está aprovado, já está em vigor, até porque enfim os planos e a gestão da emergência também está inerente aos custos decorrentes da sua própria activação, logo é também um instrumento legal que suporta a entidade responsável pelo plano para garantir que é um instrumento de total funcionalidade legal.”

Entrevistado 11: *“Esses procedimentos de correm da própria lei, porque se nós queremos que existam autoridades, elas têm que ter legitimidade para exercer a autoridade. Isto é, se o presidente da câmara, uma vez accionado o plano municipal de emergência, tem autoridade para dar ordens legais que o cidadão é obrigado a cumprir, essa autoridade só pode ser exercida se for escorada numa norma legal. Logo, para os planos de emergência terem força legal têm que ser publicitados em diário da república, porque é o procedimento que está implementado para publicação das leis deste País e de tudo o que vincular o poder, para não estar a dizer leis, regulamentos e por aí fora, não é! E resoluções e essa coisa toda. Portanto acho que não poderia ser diferente, sob pena de o enquadramento jurídico do sistema, ter aqui uma lacuna porque o plano de emergência não poderia servir de apoio, depois às ordens, que são consideradas ordens legais das autoridades respectivas, neste caso a autoridade ao nível municipal, das autoridades ao nível nacional e distrital. (...) Os procedimentos são coisas diferentes. A publicitação em diário da república tem a ver como eu disse com o enquadramento legal do plano e com a legitimidade para depois o executar e logo vincula o cidadão, uma vez que é publicado em diário da república. A consulta pública tem uma vertente de participação, são coisas distintas mas que como eu disse à pouco, nós estamos numa sociedade aberta, os planos são para ser conhecidos por todos e ter a participação de todos. Quem diz os planos, diz as leis, diz todos os outros documentos que são de interesse para a sociedade, portanto se é a sociedade que vai usufruir e os vai aplicar, logo ela deve participar na sua elaboração.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
13	Publicitação dos planos	13.1	Procedimentos de consulta pública e	13.1.2	Eficácia	Ponto 3.13, Cap. V

			publicitação e Diário da República			
--	--	--	---	--	--	--

EXCERDOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) A experiência que temos de todos os planos que pusemos em discussão pública, (...) é que nunca tivemos achegas em relação a esse e as que temos, são muito reduzidas, não são tão participativas quanto nós queríamos (...) a questão, que tem a ver, como eu já referi, com o comportamento do cidadão, com a questão da cidadania, porque entendemos que só temos direitos e não temos deveres. E a questão da protecção civil, por isso é que eu acho muito importante a actual lei de bases envolver o cidadão. Só teremos uma verdadeira cultura de segurança, quando o cidadão se quiser envolver nela com uma atitude comportamental correcta e com uma responsabilização directa no problema.”

Entrevistado 3: “(...) Se nós queremos que o cidadão seja cooperante e informado e formado então também temos que o trazer à intervenção nos processos de planeamento, tanto quanto isso seja possível, face aos seus conhecimentos mas tem que criar oportunidades para ele efectivamente intervir.”

Entrevistado 4: “ (...) se o cidadão não tem acesso a esse instrumento, por exemplo o sítio da internet ou onde ele vá ser disponibilizado ou que não tenha sequer conhecimento que ele lá está em fase de consulta publicam quer dizer não nos vai trazer nenhuma mais-valia, por acaso posso dizer que recolhemos duas considerações e que foram atendidas de certa forma. (...) A maior parte dos cidadãos não consulta a não ser que tenha um determinado interesse num determinado diploma não é? Julgo que essa publicitação deverá ser feita mas não dessa forma, com acções no terreno, com exercícios, com acções de formação e informação, envolver a comunidade, envolver os cidadãos daquela área geográfica, julgo que por aí seria o caminho.”

Entrevistado 5: “(...) A nível municipal os problemas que nos aparecem diariamente e que não vão despoletar à activação do plano mas que nos ajudam a conhecer o território portanto voltamos sempre aqui à questão do conhecimento do território ninguém melhor do que os munícipes que conhecem os seus problemas são as pessoas que estão em melhores condições para nos darem o feedback de determinadas situações, elas até podem não ser consideradas no planeamento mas o facto de as conhecermos pode ser uma mais-valia, a questão é que na prática a consulta pública não funciona (...)”

Entrevistado 6: “Cidadania, (...) sim e não. Sim porque a ideia é boa, agora ela tem impacto? Não! Porque é que ela não tem impacto? Porque se eu não a divulgo, esta é uma coisa um bocado estrambólica. Se eu não ensino as pessoas de que esta cangalhada vai aparecer e ela vai ter oportunidade de se pronunciar a ela. Ok, a ideia é bom

sim mas em que é que ficamos?”

Entrevistado 8: *o velho problema se sabe que a pessoa não tem capacidade de envolvimento, há problemas de iliteracia, que conhecemos todos, há problemas de tradução, isto é a velha história “o que é que ele disse? Não sei, mas que ele fala bem, fala!” e portanto eu não sei o que é que está a ser discutido, as pessoas não descodificam a mensagem, dizer “ah está aqui uma carta de risco e esta de vulnerabilidades e esta é uma carta de perigosidade(...) Assumir os nossos conceitos como bons e traduzi-los para os outros são uma situação muito complicada.”*

Entrevistado 9: *“(…) pela experiência em outros planos em que eu trabalhei posso dizer que de 8 planos que estiveram à consulta pública recebemos uma contribuição de um deles e era o corpo de escutas que queria fazer parte do plano e não estava inserido. Uma! (...) É mais um procedimento que temos que cumprir por causa da lei, agora eu acho que a consulta pública também funciona mal (...) se já não é fácil para nós percebermos o porquê daquela organização imagino para o cidadão comum que não está minimamente familiarizado com nomenclaturas com os objectivos de toda uma panóplia de informação que lá vem no plano.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
13	Publicitação dos planos	13.1	Procedimentos de consulta pública e publicitação e Diário da República	13.1.3	Informação reservada	Ponto 3.13, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 7: *“(TF): Pois apesar de que as partes reservadas limitam esse conhecimento. Acha então que ainda não estamos preparados para conhecer o documento todo? (VV): Não, não.”*

Entrevistado 9: *“(…) é engraçado como nós temos uma legislação que diz, que o cidadão deve ser informado dos perigos que o possam afectar, depois vêm os planos de*

emergência e as partes classificadas, são as partes em que realmente dá-nos a informação ao cidadão.”

Entrevistado 10: “ (...) algum receio que aquela informação relacionada com a caracterização do território pudesse potenciar outro tipo de utilizações. E então foi esse o motivo pelo qual a comissão deliberou sobre o plano ter essa componente reservada, em relação à outra componente que é reservada trata-se de contactos. Esta é inequívoca. (...) o que irá acontecer é que essa disponibilização acabará por ser natural, porquê? O que pretendemos no futuro é que todos conteúdos que estão na caracterização do território e dos riscos dos planos de emergência serão as que estão em componentes análogas nos planos directores municipais e os planos directores municipais não tenho estas questões de confidencialidade, acaba essa informação por estar disponível por outra via que não o plano de emergência.”

Entrevistado 11: “ (...) parece que houve aqui pouco cuidado em separar o que é reservado do que não é reservado. O que é certo é que se há informação que só interessa aos executantes, a quem vai coordenar e comandar as operações outra há que é do interesse público, designadamente os riscos, agora defendo é que deve haver muito cuidado no tratamento dessa informação para não criar alarmismo, isso aí penso que é fundamental, agora nós não temos que esconder informação relacionada com riscos. Se eu tenho uma área onde há risco de deslizamento de terras, acho que essa informação deve ser dada ao público para que ninguém tenha a tentação de lá ir construir a sua casa.

s. Articulação dos planos

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
14	Articulação dos planos	14.1	Planos de emergência	14.1.1	Aplicação	Ponto 3.14, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) hoje os planos municipais de emergência estão todos em revisão, a maioria deles terminou a discussão pública, portanto das partes não reservadas, falta-lhe ainda uma componente muito importante que está a concurso, que já foi definido como é que deve ser feito, que tem a ver com a cartografia de risco ao nível de cada um dos municípios. É evidente de que o entrosamento, a articulação, eu diria que tem sido a possível. É evidente de que quando não é possível ter uma boa articulação,

uma circunstância de um melhor nível, a um nível municipal, é evidente que se sobrepõe o nível distrital para fazer face aquilo que não correu tão bem, ao que não estaria tão bem ao nível municipal, daí o princípio da subsidiariedade que assenta tão bem nessa questão. Isto é, quando o nível inferior não responde ou tem uma outra lacuna, o distrital sobrepõe. (...) Esse processo não está concluído, mas tem resultado bem na partilha, na participação e na articulação que temos conseguido entre os dois níveis, o nível distrital e o nível municipal. Um pouco quantas vezes à custa do relacionamento pessoal e institucional entre o nível distrital e o nível municipal. (...)”

Entrevistado 3: *“É assim, eu quando estou a elaborar o meu plano distrital, eu reconheço que tenho riscos que saem fora da fronteira do Distrito. Reconheço que tenho que inter-agir com o distrito adjacente, eventualmente até, o que pode ser um auxílio a vir de fora. Em termos estratégicos eu penso que ainda não há muito trabalho feito (...)”*

Entrevistado 4: *“É assim pelo que eu sei não existe plano distrital (...), pelo que eu conheço por isso se eu que trabalho no gabinete de protecção civil e se não tenho esse conhecimento é porque realmente ele não existe, ou então se existe é mau, não sei se da parte deles se da nossa parte, portanto não tenho esse conhecimento. (TF): Portanto nunca forma envolvidos nesse processo. (JL): Não”*

Entrevistado 5: *“ (...) a nível supra-municipal não conseguimos articular porquê? Os nossos concelhos vizinhos não tem sequer ainda o plano aprovado, (...) tem havido aqui um esforço para que aquilo que é feito a nível municipal seja colocado a nível supra-municipal e depois a comissão distrital que está a fazer um plano pegando nos outros todos, se calhar a coordenação distrital tinha que ser importante nesse aspecto. Um concelho sozinho não vai conseguir, por uma série de razões que não vale a pena estarmos aqui a enumerar, mas um concelho sozinho não consegue articular com os outros todos é mais complicado, por várias razões, até por questões políticas, por questões técnicas, é complicado e portanto aqui a nível distrital devia haver uma força que tentasse esta articulação, que tentasse pegar naquilo que já existe, ou esperar que todos os concelhos da área distrital tenham e depois tentar criar um documento que seja, no fundo com o trabalho de todos, que seja um documento que envolva isto tudo, até mesmo depois a nível de uma situação qualquer e aplicando o tal princípio da subsidiariedade faz sentido que assim seja, não é?”*

Entrevistado 6: *“ (...) Para mim um plano distrital tem que ir beber a essência de toda a sua feitura aos planos municipais (...)”*

Entrevistado 7: *“ (...) gera-se aqui às vezes algumas incertezas relativamente a esta articulação (...)”*

Entrevistado 9: *“Há duas maneiras de pensar nisto é de baixo para cima e de cima para baixo. Na minha opinião acho que primeiro deveria haver um plano nacional de emergência, deveríamos partir de cima para baixo em termos de planeamento de emergência. Haver um plano nacional, haver um plano distrital e depois passarmos para o municipal, isto estou a pensar na articulação dos vários níveis (...)”*

Entrevistado 10: *“Temos aqui duas filosofias o bottom-up e o top-down, a lei anterior foi claramente de cima para baixo, fez-se o nacional, do nacional decalcaram-se os 18 distritais e dos distritais decalcaram-se os municipais e isso acabou por conduzir a fragilidades muito grandes sobretudo devido a erros de copy and paste. A filosofia do*

legislador desde logo ao impor um prazo mais restrito à elaboração dos planos municipais já iniciava claramente uma lógica de baixo para cima (interrupção). Bem estávamos a falar da filosofia bottom-up e o top-down, dizia eu, a filosofia desde logo quando o legislador estipulou um prazo para os planos municipais foi logo par indicar que queria que o patamar municipal fosse o primeiro a ser construído. A solução ideal está na sua pergunta, só após o patamar municipal estar considerado é que se avançaria para o distrital e daí para o nacional, a questão é que o distrital e o nacional também têm prazos a cumprir e como não nenhum distrito, neste momento, que tenha todos os seus planos, já nem diria aprovados mas elaborados, portanto o patamar distrital não pode esperar pelo patamar municipal. Portanto aqui eu diria que não houve articulação, portanto há relações muito próximas entre os distritos e os municípios e entro o patamar nacional e os distritos que permitem saber o que saber o que está a ser desenvolvido e portanto de algum modo e com a experiência acumulada de anos anteriores, sabe-se quais são os mecanismos que têm que ser articulados. Portanto há uma solução ideal, um avançar quando o patamar inferior estivesse concluído, isso seria óptimo. Estamos a trabalhar num cenário que ainda não é o cenário perfeito, estamos a avançar com algumas lacunas de base, mas também, enfim, como estes instrumentos são instrumentos dinâmicos na próxima revisão oxalá já esteja tudo concluído e portanto aí pode-se rectificar algumas lacunas que tenham ficado.”

Entrevistado 11: *“A articulação entre os planos de emergência deve existir mas do meu ponto de vista ainda não está, (...) ainda estamos numa fase em que há muitos municípios que ainda não actualizaram os seus planos de emergência, outros já elaboraram, depois há aqui um desfasamento no tempo e na troca de informação que deveria de haver para poder haver uma boa articulação entre os planos, o que é certo é que ela é necessária para determinadas situações muito concretas que possam existir em cada município e que abranjam os territórios dos dois municípios e que é um ponto a desenvolver, que já está previsto mas não está desenvolvido.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
14	Articulação dos planos	14.2	Planos de ordenamento do território	14.1.2	Aplicação	Ponto 3.14, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“é no imaginário, fica muito bem. Eu diria, daqui a duas décadas talvez! Por uma razão simples! É um pouco o filme a rodar ao contrário. As legendas*

estão ao contrário, ou estão do fim para o princípio, começámos a casa pelo telhado, isto é, os planos tinham dois anos para ser feitos, estão a concluir aquilo que são os planos de emergência, mas os planos de ordenamento não estão feitos. E então? Não estando o plano de ordenamento feito, como é que nós vamos casar, como é que vamos entrosar, como é que vamos articular, as comissões estão a reunir agora, estão agora a iniciar, portanto o grande problema é, como é que podemos fazer articulação entre dois planos, se um ainda não está feito, nem está em vias de, é evidente que só é possível, na próxima geração. Porque nesta é impensável (...)

Entrevistado 5: *“(...) a nível interno nós tentámos articular com o PDM, que também está ainda em fase de aprovação, portanto estamos constantemente bombardeados com novas actualizações mas não podemos estar à espera disso. Aquilo que nós hoje no plano hoje em termos de PDM já não são bem assim. Pegámos também no plano de defesa da floresta, o PEERS AML, e portanto tentámos pegar nos documentos que já existem e tentar articular ou pelo menos colocar a informação coincidente com esses planos (...)*”

Entrevistado 6: *“(...) em termos de governo civil tem mais competências para agarrar em todos os PDM’s, em agarrar toda a informação dos diferentes departamentos das estruturas públicas e trabalhar isso de uma forma mais articulada.”*

Entrevistado 7: *“Ainda antes de sair a nova legislação estávamos em fase de revisão do plano director municipal e quem estava com o plano director municipal conhece o nosso trabalho desafiou-nos que fossemos buscar dos estudos de vulnerabilidade algum material que permitisse ser incluído em âmbito de regulamento de PDM (...) acho isso importante porque isso contribui para uma gestão de tornar o espaço mais resiliente”*

Entrevistado 8: *“(...) é um processo e que terá os seus avanços, os seus recuos, etc. Era importante ter sido definido, aliás por uma razão muito simples, essa é uma questão de conceito que deve existir, quase fundamental, os planos de emergência não podem ser vistos per si, são instrumentos de desenvolvimento, como instrumentos de desenvolvimento é tudo o resto. O plano de emergência que efectivamente não tenha um casamento perfeito com um plano qualquer no domínio urbanístico, não vale a pena (...) Tem que haver aqui realmente um casamento perfeito e tem que haver aqui uma elaboração quase conjugada*

Entrevistado 9: *“(...) os PDM estão agora a ser revistos, logo ainda não há cartografia, ainda não há decisões finais o que é que acontece nós tivemos que fazer os planos municipais que deveriam supostamente ser feitos em avaliações que estão nos planos de ordenamento e que ainda não são oficiais, o que nos obrigou a fazer avaliações quer sejam más, quer sejam menos más, mas ainda não pudemos fazer muito bem essa articulação.*

Entrevistado 10: *“(...) Isto é uma abertura de porta, a resolução a prever esta articulação pela primeira vez vem de algum modo deixar o caminho aberto para os instrumentos de planeamento de emergência e dos instrumentos de ordenamento do território. Não será para já, nem de um dia para o outro, aliás a forma como ela está consagrada na resolução e a forma como depois ficou explícita no caderno técnico é reconhecidamente muito incipiente, o nosso objectivo foi começar a lançar da semente*

para algo que sendo inovador vai demorar o seu tempo a assimilar. Eu penso que terá vantagens em ambos os níveis, terá vantagens do ponto de vista do ordenamento poder beneficiar da informação relacionada (...) permitirá seguramente libertar muito trabalho do ponto de vista da organização da resposta, porque quando os instrumentos de ordenamento do território já têm essa informação e portanto torna-se mais fácil fazer a própria gestão da emergência. Penso que terá vantagens acrescidas para ambas as partes, penso que não será já para os próximos dois, três anos mas à medida que esta geração de planos de emergência se vá implementando e a 2ª direcção de PDM também a pouco e pouco isto irá se ganhando. Isto também foi um embrião que veio do PNPOT, o PNPOT lançava desde logo a escada para haver convergência entre os dois instrumentos, agora daqui até isto ser materializado, vai demorar.”

Entrevistado 11: *“(…) numa fase praticamente embrionária, porque também esta questão tem que passar por uma maturação, ou seja, não estava nos hábitos dos serviços esta prática ela foi ainda introduzida pela prática do plano de defesa da floresta contra incêndios e depois pelo plano de emergência de protecção civil e nós tivemos sempre isso em atenção. Trabalhamos sempre com dois serviços que para nós são fundamentais nesta área que é a divisão do plano director municipal e o gabinete de SIG e correu muito bem, os serviços adaptaram-se perfeitamente, fizeram o acompanhamento, do princípio ao fim houve troca de informação até muitas vezes informal, (...) é importante que haja essa articulação porque se não iriam aí suceder muitas contradições, íamos ter muitas áreas consideradas de risco num plano de defesa da floresta e depois no plano director uma área para construção. Quer dizer, isso não jogaria muito bem.”*

t. Revisão

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
15	Revisão	15.1	Prazo para o cumprimento de aplicação da nova directiva	15.1.1	Aplicação	Ponto 3.15, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) a ideia que tenho é que se não definido um prazo, nunca mais se cumpre, é adiado sine dia (...)”

Entrevistado 3: “(...) O prazo inicial para sair esta fornada da primeira geração? Acho que ai alguém se baralhou um pedaço e que nitidamente ou declinou ou desconhecia por completo a realidade municipal e não teve isso em conta.”

Entrevistado 5: “ (...) acho que esse prazo foi surreal eu acho que esse prazo foi lançado cá para fora sem se ter a mínima percepção do que é que é o serviço municipal e o que é que é o trabalho a nível municipal e a prova disso está em que a maior parte dos municípios não tem os planos aprovados, muitos serviços nós sabemos que só funcionam com uma ou duas pessoas e não têm uma dinâmica (...)a partir do momento em que ninguém diz que não estamos todos no mesmo barco, se uns cumprem e não têm nenhuma compensação por cumprir (...)”

Entrevistado 7: “um prazo quando é colocado em lei é para se cumprir, acho que o mecanismo deveria passar por incentivos, realmente. Enaltecer quem cumpre. Por exemplo em fase de atribuições QREN, alguém que tem um plano de emergência à luz da nova legislação supostamente deverei contar ali com alguns pontos de benefício. Se bem que há programas para elaboração dos tais planos. Eu também manifestei a minha preocupação, junto da autoridade, de que não ia cumprir prazos e agora o que é que me vai acontecer? E foi-me referido, não há nada na lei que o vá penalizar. É a responsabilidade, é a espada que nós temos entre a componente política e a componente técnica que é levar com o carimbo de que não temos plano de emergência actualizado”.

Entrevistado 8: “(...) o facto de estarem a definir esses prazos isto não quer dizer que a situação seja apenas um pró-forma, ela poderá e deverá vir a ter alguma concretização. Agora não é para mim o referencial mais importante daquilo que deverá ser o planeamento e os planos de emergência, se calhar há outras coisas que a montante se deveriam ter executado, se deveriam ter referido. Criou-se um guia metodológico que efectivamente aquilo ajuda pouco, porque na prática é apenas a fazer referência ao cumprimento da própria legislação, não tem o valor indicativo de manual para que as pessoas possam efectivamente acertar ou direccionar a execução desses mesmos instrumentos. Se calhar numa determinada fase deveríamos ser bastante mais assertivos e vir a ter por analogia aquilo que se passou há uns anos atrás com a aprovação dos planos directores municipais, quem efectivamente não tinha o plano director municipal não podia candidatar-se a fundos comunitários, por exemplo. Se calhar lá iremos chegar, um salto de cada vez! Nesta nova determinação os planos são publicados em diário da república, ótimo, é um salto! Aos poucos vamos dando esses saltos e penso que é importante se pudermos dar já era ótimo mas enfim, é um processo de crescimento.”

Entrevistado 9: “ (...) eu faça um plano em 180 dias também faria sentido que houvesse planos para quem o avalia. A questão dos prazos tem esta coisa de se eu dou também quero receber. E o que me parece é que a autoridade neste momento não tem capacidade para dar.”

Entrevistado 10: “Ao contrário de todos os prazos que decorrem da comissão nacional e nesse aspecto nós tivemos a possibilidade de trabalhar com a comissão nacional, o

prazo para os municípios vem da lei 65 e foi a própria assembleia da república que fixou os 180 dias, enfim a razão porque o fez, porque o fez nestes termos, já me suplanta. Foi exequível para alguns municípios, alguns municípios conseguiram concretizar, foi exequível para uma minoria muito grande. A grande maioria não conseguiu cumprir ou a grande maioria continua a mais de um ano da conclusão deste prazo a ter os seus planos provavelmente concluídos. Eu penso que há aqui um contexto que tem que ser avaliado, um contexto em relação á elaboração destes planos que tem a ver com a situação, enfim, financeira das autarquias que acabaram por fazer a concessão, digamos assim, da elaboração dos planos de emergência no âmbito do QREN. E o processo no âmbito do QREN, demora os seus timings do ponto de vista da adjudicação, do ponto de vista da aprovação da candidatura dos próprios procedimentos de candidatura e muitas vezes alguns municípios já tinham o documento pronto e já nos podiam enviar naquela altura mas como estavam à espera do financiamento da candidatura que poderia eventualmente melhorar o instrumento de planeamento, optaram por deixar estar em stand by até fazer essa adequação final. Portanto foram opções que os municípios tomaram, naturalmente estando o patamar municipal tão atrasado isso veio condicionar em que aspecto? Veio condicionar o cumprimento em cascata do cumprimento do patamar distrital e nacional mas enfim vamos aguardando.”

Entrevistado 11: “A definição desse prazo, no meu ponto de vista, tem a ver com a imagem de menoridade que os municípios têm perante a administração central. Porque o legislador estabeleceu um prazo para os municípios mas não estabeleceu um prazo para os outros níveis, portanto só posso entender isso como um atestado de menoridade, isto para não entrar em mais pormenores. Por outro lado para além desse atestado de menoridade não houve o cuidado e a responsabilidade que seria exigível de dar um prazo considerado razoável para os municípios elaborarem com alguma calma de acordo com a nova filosofia, nem houve, o que ainda é mais grave é que estabelecem um prazo relativamente curto e depois vêm com um caderno técnico para a elaboração dos planos de emergência quase no final desse prazo. Ora paralelamente, isso são depois as consequências, aqueles municípios que tiveram a possibilidade ou optaram por fazer candidaturas QREN, uma das condições para ser admitido o financiamento era que os prazos fossem elaborados dentro desses prazos, e o Seixal viveu isso, e isso significa que das duas uma, ou uma desatenção ou houve má fé do legislador, no sentido de, “sim apoiamos os municípios até financeiramente” mas na prática isso não era exequível.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
15	Revisão	15.2	Prazos de revisão e actualização	15.2.1	Referencial	Ponto 3.15, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) a actualização dos planos deve ser dinâmica portanto não era preciso uma imposição, mas se ninguém a cumpre, porque não ela existir? Numa primeira fase é capaz de ser muito restritivo, mas o objectivo final é que efectivamente em menos de dois anos todos os planos estejam actualizados. Volto à mesma questão, é que o plano deve ser dinâmico e deve estar em permanente actualização, porque se não, basta que um responsável mude, que no dia em que ele se activa já não se conseguiu contactar o responsável.”

Entrevistado 3: “Alguém aí se baralhou um bocado. Os dois anos para actualizar é factível, nós não temos que necessariamente actualizar o documento todo a 100%. O que nós ao nosso nível, ao nível municipal e ao nível distrital, detectamos que tem uma falha ou que houve uma alteração no território, acho que dois anos é factível, agora se fosse de dois em dois anos estarmos a alterar estruturas de documento, aí isso aí não concordava de todo, obviamente que não (...)”

Entrevistado 4: “Eu julgo que a questão da cultura de segurança dá um pouco resposta a esta questão também. Infelizmente nós portugueses tem que ser por imposições, temos que ter datas se não passam outra vez 10 anos e os planos não sofrem nenhuma actualização nem nenhuma revisão. Portanto eu julgo que sim, não obstante desses dois anos eu acho importante é fazer a actualização permanente, isso sim. (...)”

Entrevistado 6: “Sou muito apologista dos timings para se fazer isso. Não acredito, mas acho que é importante (...) a limitação que alguns municípios têm, são paupérrimos, têm dificuldades de toda a ordem. Não têm forma, não têm técnicos para fazer isso, os técnicos que às vezes têm não estão formados, não têm capacidade e não têm dinheiro para encomendar isso no exterior. O que é que sucede ao final de dois anos, de eles não terem feito o plano?”

Entrevistado 7: “Sim, sim é exequível. Admitindo sempre que ele não é um documento fechado, ele é actualizado.”

Entrevistado 8: “Ora bem eu acho que são matrizes como outras quaisquer, podiam ser 2 anos, podiam ser 3, 1 ano e meio, fosse o que fosse, enfim! A definição de um prazo é importante ainda que ela não deve ser vista como um valor absoluto e se houver alterações significativas num conjunto de riscos e vulnerabilidades devem ser alteradas, se houver ensinamentos resultantes de exercícios também tem que ser alterado, tudo isso. Enfim é uma questão administrativa. O facto de terem dado um prazo para se actualizarem os planos é da mesma forma. É evidente que pouca gente cumpriu, nós não cumprimos. Gostaria de ter cumprido, seria bom para mim, seria interessante. Bem encaro-o como um valor indicativo e que em algumas circunstâncias é importante que esteja definido.”

Entrevistado 9: “Não concordo com prazos, cada município deve actualizar o seu plano sempre que ache pertinente. Todos nós que estamos num serviço municipal de

protecção civil sabemos que há partes do plano que são fundamentais e que têm que estar sempre actualizadas (...)

Entrevistado 10: *“Tudo pode funcionar melhor, naturalmente. Nos planos que já estão aprovados, após a sua submissão da versão final à ANPC, versão final, nenhum plano durou mais do que 3 meses até ser aprovado. Considerando que a comissão nacional reúne apenas 2 vezes por ano, portanto o que faria prever uma periodicidade de 6 em 6 meses. Ver-se-ia que não se podia ter esta periodicidade garantida, portanto a comissão nacional tem reunido extraordinariamente para aprovar planos, sempre que há esse volume significativo. Ainda este ano reuniu em Fevereiro e reuniu em fim de Maio, portanto está a reunir 3 em 3 meses, o que permite de facto ir à medida que os processos vão sendo estabelecidos e concluídos, garantir a sua aprovação, portanto pode-se demorar, obviamente mas de facto não considero que após a submissão da versão final se demore tanto tempo quanto isso para a sua aprovação, seria desejável era que já existissem mais planos e que eles não demorassem tanto tempo a ser elaborados, preocupa-me mais isso do que o tempo para a aprovação.”*

Entrevistado 11: *“Eu entendo-a e dois anos considero-a razoável para a transição dos antigos planos para os actuais, já não considero que se estabeleça prazos para a actualização dos planos de nova geração na medida em que isso induz as pessoas em erro, quanto a mim, convencendo-as que só têm que actualizar o plano de dois em dois anos, quanto para mim é errado, o plano deve ter actualização permanente, nem sequer anula, deve ser permanente e quando, como é evidente, as actualizações são de fundo devem ser devidamente aprovadas, mas quando são meras actualizações decorrentes das mudanças sucessivas que há na sociedade ou no município (...). A outra não precisa de prazo, deve ser apenas quando há alterações de fundo e aí sim ser submetido à apreciação superior mas isto não significa que as actualizações permanente não sejam comunicadas à estrutura distrital, até para actualizar o plano distrital.”*

u. Distribuição

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
16	Distribuição	16.1.	Estratégia	16.1.1	Insuficiente	Ponto 3.16, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “*Eu acho que não será suficiente, é preciso fazer mais porque não é a única forma de atingir o fim. Agora é preciso que tenhamos a coragem de poder melhorar e conseguir envolver cada vez mais o cidadão, par que cada vez mais ele conheça as medidas de auto-protecção para um determinado risco e que conheça o que é que deve fazer em determinada circunstância e o que é que na mesma circunstância e em momento nenhum não deve fazer. Portanto é importante aperfeiçoar o mecanismo de comunicação, o mecanismo de fluxo de informação, e de sensibilização do cidadão, sendo que ainda não está encontrada a melhor solução para atingir esse fim, para a informação lá chegue.*”

Entrevistado 3: “*Para mim não havia partes não públicas no plano municipal, no plano distrital ou no plano nacional. À excepção efectivamente de contactos.*”

Entrevistado 4: “*(...) essa é uma das partes que a directiva deveria obrigar, a fazer determinadas acções e a promover a divulgação e não refere nada quanto a isso e que seria talvez importante, porque lá está não nos deixava passar meio ano, um anos após a aprovação e os planos terem sido feitos e aprovados e depois na prática se nunca forem activados, nunca saiu dali, digamos nunca foi posto em prática, logo nunca foi divulgado.*”

Entrevistado 5: “*(...) o futuro passa por usarmos as tecnologias para ajudar a que todos estejam esclarecidos, agora o efeito prático eu acho que a médio prazo se pode vir a ter alguns resultados a curto prazo sinceramente não vejo grande evolução (...) nós aqui temos a parte não reservada já disponível no nosso site, se me perguntar se eu acho que tem algum efeito prático, eu acho que não, o efeito prático é irmos para a rua é fazermos acções junto da população porque é assim que se chega à população.*”

Entrevistado 6: “*Ora bem, os ingleses chamam a isto o paper plan sindrom, ou seja temos um plano que é o papel e ninguém sabe o que é que está lá dentro. Bom, divulgá-lo? Indubitável! Mas mais importante que divulgá-lo é explicá-lo. Divulgá-lo sem explicá-lo, eh pah é uma bucha do caraças, ninguém vai comer isto. Portanto o que tem que se fazer é divulgá-lo mas explicá-lo e explicá-lo muito bem através de sessões. Ora bem está esclarecido? Então agora função é explicar a outros e outros e outros. “Ah está na internet!”, está na quem? E alguém vai ver? Oh pah, não brinquem com isso, pah, não brinquem!*”

Entrevistado 7: “*Esta directiva nasceu numa era em que os sistemas de informação e comunicação estão amplamente popularizados, portanto era uma vertente lógica, era um desperdício não aproveitar e não obrigar a essa vertente (...)A distribuição é indiscutível, cada entidade, cada agente que tem um papel no plano seja ele menos complexo ou de mais protagonismo tem que ter um conhecimento e tem que estar envolvido e o culminar do processo de aprovação (...)*”

Entrevistado 8: “*(...) são passos. Também lhe digo uma coisa se vamos criar um conjunto de obrigações, definições quando não há meios para as executar depois ainda é pior. Agora acho que sim que deve partir de algo que comece a ser afirmado. (...) Vamos tentar sim dar aqui alguns saltos de divulgar, explicar, descodificar, o que é isso? Com alguns mecanismos de eleição.*”

Entrevistado 9: *“Porque ao distribuíres muitos podem ler e há outros que não. E depois outros olham para aquele documento e dizem o que é que este documento me vai trazer de novo? (...)”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
16	Distribuição	16.1.	Estratégia	16.1.2.	Cumprimento de formalidade	Ponto 3.16, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 8: *“Mais uma vez é capaz de ser mais uma forma de legitimação (...)”*

Entrevistado 10: *“ (...) Portanto eu acho que a distribuição é quase apenas o cumprimento de uma formalidade para garantir de facto que as entidades têm um documento consigo mas não é só com a distribuição que se consegue passar do plano para o planeamento, não! É mais pelos outros instrumentos que o mantêm vivo.”*

Entrevistado 11: *“E penso que esse objectivo que está definido na resolução é meramente programático e que transmite uma mensagem que vai muito além da simples divulgação e depois à frente a resolução acaba por propor os exercícios periódicos e essa coisa toda e isto para dizer que, não chega a mera divulgação é preciso implementá-lo, como já tinha tido. Penso que todos estão de acordo é fundamental que os planos sejam exercitados por todos os intervenientes que fazem parte.”*

v. **Matriz**

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
17	Matriz	17.1	Caracterização	17.1.1	Técnica versus Operacional	Ponto 3.17, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “*Não é um documento de vertente operacional, mas tem orientações. É isso que se pretende (...)*”

Entrevistado 8: “*Eu nem sei como é que a posso classificar, agora é a tal história que disse à bocado, perderam-se alguns aspectos que já vinham tendo alguma rotina, alguma tradição, alguma experiência e que deviam ser aprofundados e agora vejo subverter tudo. O plano continua realmente a ter aquela estrutura da caracterização, da organização, das missões, da execução, etc., que era algo que já estava definido, estava minimamente assumido q era uma questão de dar o salto na sua própria afirmação.*”

Entrevistado 10: “*(...) é mais virada para a vertente operacional, claramente. Aliás pelo facto de o conhecimento de base estar remetida para uma componente reservada do plano, não quer dizer que seja a última a ser elaborada tem que eventualmente ser a base é logo um indício que é uma matriz mais operacional. Desde logo por ter logo duas partes consagradas a parte II e a parte III, tipicamente componentes mais operacionais por isso tipicamente é mais operacional.*”

Entrevistado 11: “*(...) não considero que tenha que haver aqui um equilíbrio, porque eu encaro a resposta com aquilo que deve ser dominante no plano, preparação da resposta e a resposta e depois a recuperação, o restabelecimento da normalidade, isso é que deve ser o núcleo do plano. Tudo o resto, a não ser a lista de contactos, levantamento de meios e essa coisa toda é acessório, umas coisas têm muito interesse, outras coisas não têm interesse nenhum e parece-me a mim que o plano ou seja a estrutura que foi definida, responde de certo modo à questão operacional, mas exagera nas outras. Então aí se quiser utilizar o termo equilíbrio, parece-me a mim que há um desequilíbrio, tendo em consideração os factores de importância da parte operacional e da parte da caracterização*”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
17	Matriz	17.1	Caracterização	17.1.2	Equilibrada	Ponto 3.17, Cap. V
<u>EXCERTOS DE ENTREVISTAS</u>						
<p>Entrevistado 4: “Julgo que não é nem demasiado técnica nem demasiado operacional. Julgo que há questões que poderiam ser mais pormenorizadas a nível técnico e há outras questões a nível organizacional a nível operacional que poderiam estar melhor definidas e que não estão, mas isso se calhar numa próxima revisão, não sei.”</p> <p>Entrevistado 7: “Acho que ela foi inovadora na questão da activação das restantes figuras de planeamento, aí foi inovadora. O resto é um evoluir do trabalho que tem vindo a ser feito, julgo que está equilibrado. Há a ligação aos sistemas de informação, a capacidade e o incentivo aos municípios que promovam sistemas de gestão.”</p> <p>Entrevistado 9: “Equilibrada.”</p>						

w. Estrutura

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.1	Caracterização	18.1.1	Fragilidades	Ponto 3.18, Cap. V
<u>EXCERTOS DE ENTREVISTAS</u>						
<p>Entrevistado 1: (...) não é adequada, não é exequível, não é coerente. Essencialmente não é coerente. Porquê? Porque algumas partes são repetitivas, isto é, mais do</p>						

mesmo (...) Um plano de emergência não deve ser uma tese repetitiva, deve ser claro, preciso e com uma linguagem muito adequada ao público-alvo e deve ser muito flexível. Com uma questão clara! Identificar o risco, caracterizar os meios de resposta, o que temos que ter é um organograma muito claro para estas circunstâncias que possa tipificar as várias respostas em função dos vários cenários. E no final um índice simples, os acrónimos, sem utilizar uma linguagem muito técnica, pois deve ser perceptível por todos (...)”

Entrevistado 8: “ (...) nos sectores deveria haver algum cuidado com aquilo que já existe, aquilo que é a experiência, que é as rotinas. Nós temos aqui um problema grave, se por um lado devemos potenciar o reforço de rotinas para podermos potenciar as coisas, não digo mecanicamente mas de uma forma automática, não podemos curiosamente cair na rotina porque depois desvalorizamos o resto e isto para mim foi algo que nem foi carne, nem foi peixe. Mais uma vez se tentou inventar ou reinventar a roda, desnecessariamente. Havia uma matriz, cumpra-se essa matriz, vamos reforçar essa matriz. Pode haver aqui pequenos ajustes mas não tem que ser uma coisa completamente nova. Eu vejo por exemplo no SIOPS que temos uma zona de intervenção e temos uma zona de sinistro, contudo continuo a ver alguns responsáveis políticos deste país quando falam numa situação de emergência, falam na zona vermelha. Estava consagrado no plano de risco sísmico da cidade de Lisboa as zonas por cores, deitou-se fora aquilo e criou-se zona de sinistro. Criou-se os mecanismos de aviso e alerta e depois veio-se criar uma situação de alerta que os presidentes de câmara podem fazer, então e os governadores civis não podem criar uma situação de alerta para o seu território? Não já é contingência. Misturaram-se aqui conceitos de coisas que não estão sedimentadas, não são perceptíveis, desnecessariamente. Esta directiva é um pouco a mesma coisa. Eu não ponho em causa que as áreas de intervenção e a organização da resposta não sejam fundamentais em termos de conceito global de planeamento, não em termos de estrutura documental. Havia já a organização, a execução, havia tudo isso. Já era assumido, para um conjunto de pessoas era apenas uma questão de reforçar.”

Entrevistado 9: “Acho que há partes que estão bastante desenvolvidas, tem informação demais Por exemplo, a informação complementar (...) Vejo que há partes dentro da parte I, há pontos que deveriam ser retirados, em que nos estamos a repetir, (...) Mas noutras, já agora, na parte II e na parte III é assim eles têm que definir muito bem porque chega uma certa altura que nos pedem quase a mesma coisa. Acho que as duas deveriam ser só uma parte e não tão geral (...)

Entrevistado 10: “ (...) as áreas que têm apresentado maiores fragilidades não tem sido as áreas de conhecimento técnico de base tem sido sobretudo as componentes relacionadas com a questão da organização da resposta seja porque há um menos emiucamento das tarefas que cada entidade desempenha ou porque de facto do ponto de vista da articulação inter-institucional os mecanismos ainda não estão completamente oleados.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.1	Caracterização	18.1.2	Inovações	Ponto 3.18, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: “ (...) Uma inovação, no facto de todos chegarmos à conclusão ser pertinente a presença de fluxogramas, fluxogramas que são esqueletos de informação, que sistematizam acções importantes. Alguém que esteja menos habituado e que tenha que trabalhar em protecção civil, de hoje para amanhã nós podemos ser vítimas e terem que vir outros garantirem as operações, têm aqui linhas orientadoras que vão com certeza ajudar passos considerados importantes no processo de gestão de emergência.

Entrevistado 7: “ (...) acho que está melhor articulado do que o peso que tinha o anterior. Uma coisa que achei interessante neste inverno é que alguns municípios já activaram de formas tranquila os seus planos de emergência e que se justificou. As figuras de planeamento de emergência eram tão pesadas, tão burocráticas que nos procedimentos todos que um vereador ou um presidente de câmara antes de activar o plano encolhia-se todo e não o fazia (...)”

Entrevistado 10: “ (...) Eu costumo dizer que esta é a versão zero dos planos de 2ª geração. Aqui foi, vamos transferir para a nova filosofia, agora que já estamos com melhor filosofia interiorizada vamos começar a refinar o produto é preferível irmos passo a passo (...) a resolução que fixa a estrutura dos planos é uma resolução colectiva, portanto de 24 entidades que estão na comissão nacional, entre aquilo que era a opinião da ANPC e aquilo que é o compromisso final há naturalmente diferenças. Evidentemente há aqui alguns aspectos que eu pessoalmente não os colocaria, ou não os colocaria da forma como estão ou na parte em que estão. Portanto teve que haver aqui o compromisso, pode não ser o ideal mas é o que todos aceitam, não quer dizer que todos estejam amplamente satisfeitos como o que aqui está. Eu penso que a experiência adquirida que estamos a ter agora vem nalguns pontos dar-nos razão e nalguns pontos dar razão a outros e portanto veio-nos fazer perceber que de facto alguns aspectos não estão tão bem conseguidos, alguns que nós não dávamos grande importância veio-se de facto a verificar que outros estavam correctos e nós não. A resolução também se quer como um instrumento dinâmico, o antigo instrumento legal esteve 14 anos em vigor, não digo que para o ano ou daqui a dois anos mas se calhar daqui a 7 ou 8 anos a sua vigência poderá sofrer melhorias e se calhar alguns aspectos que podem até ser considerados mais doutrinários e que a comissão entendeu nesta altura que ficassem reflectido, se calhar daqui a meia dúzia de anos poderá já não fazer sentido porque está já tudo perfeitamente assumido.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.1	Caracterização	18.1.3	Eficiência	Ponto 3.18, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) tendo a sua introdução, tendo o seu enquadramento, tendo a sua caracterização dos riscos e naturalmente tendo a definição da resposta e o organograma da resposta, importa ter as competências de cada um, e não importa que em cada capítulo eu esteja a repetir o que foi feito no capítulo anterior e não é preciso ser repetitivo. (...) a organização, a estruturação do plano está muito complexa, está muito fechada, é muito repetitiva. Para quem tem que executar, tem alguma dificuldade em se rever e em ter algo muito prático, e os planos de emergência também têm que ser práticos e têm que ter uma componente muito forte, que não têm que é a componente da resposta, a componente operacional (...)”

Entrevistado 4: “(...) Em relação ao plano que tínhamos antes, este está substancialmente melhor, está muito mais estruturado e tem muito mais informação necessária para responder a uma situação de emergência. (...) julgo que este à partida, claro que depende do cenário, mas à partida poderá responder até certo ponto, depende dessa situação de emergência, só numa situação real é que nos podemos pronunciar sobre isso.”

Entrevistado 5: “ (...) Quanto à estrutura eu parece-me que há uma relevância muito grande relativamente ao enquadramento geral do plano eu percebo que seja preciso perceber donde é que isto surge tudo mas por exemplo o grau de exigência de detalhe, e nós sentimos isso quando foi para a revisão, o grau de exigência de detalhe se é a lei não sei o quê, eu sou sincera eu acho que ao comum dos mortais isso passa completamente ao lado, portanto para mim e aquilo que deveria ser sempre mais desenvolvido seria a parte II a parte III, porque são no fundo aquilo que nos permite actuar, que é daí que saem todas as directrizes e portanto essa história de ser um bocado ao critério de cada um, pode até ser numa fase inicial mas quando chega à fase de análise da ANPC isso perde-se.

Entrevistado 10: “(...) veio contribuir sobretudo para duas coisas, a parte II do plano que garante que cada instituição saiba a sua missão e na parte III do plano que cada instituição por si saiba como se articular dentro dos objectivos globais de acção, penso que parte em primeira instância por uma lógica de responsabilização individual de cada instituição e depois uma lógica de responsabilização colectiva de articulação entre as diversas instituições.”

Entrevistado 11: *“É diferente, a forma organizacional é diferente mas é exequível. Mais trabalhosa mas é exequível.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.2	Índice	18.2.1	Enquadramento geral	Ponto 3.18, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 4: *“Quanto à estrutura eu parece-me que há uma relevância muito grande relativamente ao enquadramento geral do plano eu percebo que seja preciso perceber donde é que isto surge tudo mas por exemplo o grau de exigência de detalhe, e nós sentimos isso quando foi para a revisão, o grau de exigência de detalhe se é a lei não sei o quê, eu sou sincera eu acho que ao comum dos mortais isso passa completamente ao lado(...)”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.2	Índice	18.2.2	Organização da resposta	Ponto 3.18, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“ (...) Com muitos organogramas de resposta, de responsabilização, para que as pessoas possam entender, perante esta questão, primeiro quem é que accionam, quem é que entra. Porquê, porque no próprio plano, foi retirado o “antes, o “durante” e o “depois” e eu acho um erro. Porquê? Porque o antes permitiria que o plano fosse activado antes da emergência, para poder ver o que é que é preciso melhorar, mas se temos uma determinada informação sobre uma determinada circunstância,*

o instituto de meteorologia diz que vai haver uma precipitação forte, o nível freático está esgotado, as linhas de água estão a abarrotar de água, as ruas estão cheias de areia, os algerozes estão sujos, as grelhas de infiltração estão sujas. Ora então? Eu não devo activar o plano de emergência em caso de cheias, antes da emergência, para que possa chamar todas as entidades e dizer, meus senhores, ao município compete limpar isto, limpar o outro, aos serviços hídricos compete limpar isto, accionando e activando o plano levava a que fossem para o terreno e evitassem a emergência pois esse problema seria resolvido antes.”

Entrevistado 10: *“(…) maiores fragilidades não tem sido as áreas de conhecimento técnico de base tem sido sobretudo as componentes relacionadas com a questão da organização da resposta seja porque há um menos emiucamento das tarefas que cada entidade desempenha ou porque de facto do ponto de vista da articulação inter-institucional os mecanismos ainda não estão completamente oleados. Portanto eu vejo que de facto esta matriz é uma matriz que dá resposta, embora a resposta muitas vezes não seja directa (…)”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.2	Índice	18.1.3	Áreas de intervenção	Ponto 3.18, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“(…) Eu gosto muito da questão, de aquando se identifica um risco, identifica-se um organograma, percebendo o enquadramento, ter as competências preto no branco, para quê? Para que se perceba, aos bombeiros compete, à GNR compete, à PSP compete, é isso que eu como director de um plano de emergência, enquanto gestor da emergência preciso saber. Aliás se eu tiver que fazer uma auditoria, só preciso saber, à GNR compete, eu faço um check-list (…)”*

Entrevistado 2: *“(…) considero importante a parte III – áreas de intervenção, muitíssimo importante. Uma inovação, no facto de todos chegarmos à conclusão ser pertinente a presença de fluxogramas, fluxogramas que são esqueletos de informação, que sistematizam acções importantes. Alguém que esteja menos habituado e que tenha que trabalhar em protecção civil, de hoje para amanhã nós podemos ser vítimas e terem que vir outros garantirem as operações, têm aqui linhas orientadoras que vão com certeza ajudar passos considerados importantes no processo de gestão de emergência.”*

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
18	Estrutura	18.2	Índice	18.1.4	Informação complementar	Ponto 3.18, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 3: *“Eu não colocaria esses conteúdos da forma como estamos a colocar neste momento, não colocaria no plano de emergência de protecção civil, aliás já dei a minha opinião sobre essa matéria. Eventualmente até fazia nos moldes da parte III, usando esquemas, quadros, coisas de maior sistematização de informação de menor liberdade de texto, com o enfoque sobretudo naquilo que podem vir a ser efectivamente os cenários de acidente do território para conduzir os planos prévios, para poder perceber que tem que fazer planos prévios para este e aquele cenário”*

Entrevistado 4: *“(…) a nível da elaboração da cartografia, ou a nível de matrizes, há uma exigência em que os planos têm que apresentar uma matriz do risco que acaba por não trazer nada de novo (…) e mesmo a criação de cenários, eles querem e bem que sejam pensados cenários, mas é assim, poderia ter sido pensados meia dúzia de cenários que se calhar a própria comissão nacional ficaria contente com esses exemplos, mas não passariam de meros exemplos, porque as probabilidades de um determinado cenário são tantas que é muito relativo (...)”*

Entrevistado 5: *“(…) a ideia de quem elaborou e de quem redigiu o documento, as orientações é que de facto essa informação complementar tenha tudo o que é necessário para esse conhecimento mas depois lá está cada caso é um caso e acho que é a área onde todos têm dificuldade (...) nomeadamente porque o conhecimento do território, nós até o podemos conhecer muito bem e podemos avaliar empiricamente os que são as vulnerabilidades e os riscos em cada uma das situações mas depois passar isto de acordo com o que está nas directivas e na normativa nomeadamente as matrizes utilizadas fica um bocadinho aquém daquilo que nós temos (...) Realmente acho que isto requer mais uns estudos aprofundados por quem de direito para que haja uma maior definição ou uma maior objectividade na definição de riscos e vulnerabilidades, porque acho que é um bocadinho empírico, neste momento.*

Entrevistado 7: *“(…) adaptámos o nosso trabalho às matrizes, embora o seu preenchimento não tem sido uma tarefa fácil porque há uma série de dúvidas e incertezas e de*

desconforto de adequar a matriz no global há situações que não são concordantes com a realidade mas em termos de uniformização ela não deve ser encarada como uma lei cega, é mais um apoio á decisão onde é que são as áreas onde se deve investir em termos de prevenção.

Entrevistado 8: “ (...) O conhecimento do território é fundamental em termos daquilo que é o hazard, a perigosidade, a ameaça como queriam entender há muitos conceitos no meio disso tudo, aquilo que são as vulnerabilidade e aquilo que é o risco (...) Aquilo que eu acho é o seguinte, anteriormente havia um capítulo que se chamava situação, a situação define globalmente o território em termos do que são as ideia força para o planeamento ou para as operações ou para a resposta. (...) Portanto essa informação complementar, essa caracterização acerca de um território de um determinado espaço eu acho que é essencial porque é a partir daí que as coisas se podem adequar de uma forma muito mais pragmática e objectiva também. Isto não invalidando aquilo que são as acções de resposta que podem ser generalizadas ou podem ser comuns nos seus próprios âmbitos (...)”

Entrevistado 10: “(...) parte IV acaba por não ter, aliás acaba por ter 3 acrescentos em relação ao anterior. Acaba por não ter grandes diferenças mas acaba por ter 3 aspectos que acabam por poder estimular mais essa parte. Desde logo um é a criação dos cenários, muitas vezes esse cenários podem englobar não só riscos existentes no município mas riscos que poderão vir a afectar municípios adjacentes, isto no patamar municipal. O outro é a caracterização das infra-estruturas do ponto de vista da ocupação humana e física, as infra-estruturas não eram caracterizadas e isso de algum modo acaba por ser de algum modo uma novidade e depois uma análise mais complexa no sentido do que é que está exposto num determinado tipo de perigos, muitas vezes a análise era feita de um modo qualitativo em relação ao risco, sabíamos o que poderia acontecer mas não tínhamos a percepção do que poderia ser afectado. Eu penso que dentro destes 3 mecanismos que são os cenários, as infra-estruturas e análise de vulnerabilidades, no seu conjunto se bem aproveitado poderá permitir ter mecanismos que permitam ter o bem do vizinho do lado, distrito ou município mas também fornecer informação para o vizinho do lado portanto no que diz respeito aos riscos partilhados, cheias, incêndios, etc., poderá ser uma ferramenta muito útil (...)”

Entrevistado 11: “ (...) A caracterização do território quanto a mim (...), é repetitiva. Pronto ela é importante, é uma informação importante mas é repetitiva. No que diz respeito aos riscos e vulnerabilidades, eles são importantes, devem lá constar, se calhar exagera-se um bocado no desenvolvimento, até nos próprios cenários, porque depois na prática pode não ser bem assim, mas os planos em si já têm alguma elasticidade que nos permite adaptar-nos com relativa facilidade.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	
18	Estrutura	18.2	Índice	18.1.4.1	Informação complementar	Avaliação de vulnerabilidades e riscos

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “ (...) Para caracterizar o risco não preciso de ter uma tese, eu preciso de um parágrafo que caracterize o risco. Para quê? Para que a seguir se identifique o organograma da resposta, a quem compete a resposta e como é que eu estruturo, dentro daquela resposta para aqueles cenários. Isto é, a forma como está concebida é porque alguém que quer defender quase que uma tese naquilo que é um plano de emergência. Um plano de emergência não deve ser uma tese repetitiva, deve ser claro, preciso e com uma linguagem muito adequada ao público-alvo e deve ser muito flexível. Com uma questão clara! Identificar o risco, caracterizar os meios de resposta, o que temos que ter é um organograma muito claro para estas circunstâncias que possa tipificar as várias respostas em função dos vários cenários. E no final um índice simples, os acrónimos, sem utilizar uma linguagem muito técnica, pois deve ser perceptível por todos (...)”

Entrevistado 3: “ (...) o nosso País ainda está um bocadinho à procura daquilo que será o ideal para nós concretizarmos com os recursos que temos. Na certeza porém que não se pode imputar a responsabilidade de análise de vulnerabilidades, de análise de risco aos municípios a não ser que haja já municípios com perspectivas já bastante avançadas, em que os senhores presidentes de câmara tenham já posturas diferentes, mais evoluídas digamos assim técnicos e que instituem na sua orgânica interna um serviço de carácter científico que possa fazer esses estudos que de facto não têm actualmente condições para e portanto nós para trabalharmos isso ou para percepcionarmos vulnerabilidades e riscos temos que encomendar esses trabalhos e entidades que são especialistas nessa área.”

Entrevistado 8: “ (...) há aqui algumas indicações da importância que isso tem e não tanto que como antigamente havia. Agora há um trabalho ainda a fazer para que essa caracterização efectivamente e essa avaliação de risco possa ser feita necessariamente. O facto de prever a integração de uma carta de riscos parece-me que pode ser também uma boa ideia.”

Entrevistado 9: “Colocar uma parte tão importante como a avaliação de riscos e vulnerabilidades dentro de uma parte que se diz complementar é completamente errado, na minha opinião. Segundo, há uma parte aí que eu não percebo como se pede em planeamento de emergência geral que é a criação de cenários, não consigo perceber!”

(...)”

Entrevistado 10: *(...)No que temos assistido, os planos que já temos elaborados são sobretudo planos isolados com excepção aos distrito de Lisboa e logo essa interacção ainda não é muito próxima no caso de riscos partilhados, portanto temos a esperança de que na próxima revisão quando os municípios estiverem todos à mesma velocidade que isso possa ser suprimido seguramente que o plano distrital já irá fazer o aproveitamento porque enfim no plano distrital há muito mais a visão da globalidade e portanto já se vai ter em conta a partilha de riscos por vários municípios. (...)”*

Entrevistado 11: *“(...) ela é adequada agora na realidade as coisas não funcionaram porque exigiram a avaliação de riscos antes de termos as cartas de riscos, por exemplo, nós estivemos a fazer avaliação de riscos, de certo modo a inventarmos, se quisermos. Quem conhece o território foi optando por bem nesta área há a probabilidade de acontecer isto mas não há um estudo feito e sistematizado que nos permita depois fazer um cenário com base nesse estudo. Portanto há aqui alguma incoerência (...) Não há uma metodologia que se possa seguir porque também ainda não há as ferramentas para se poder aplicar uma metodologia minimamente coerente.”*

x. Exercícios

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
19	Exercícios	19.1	Importância	19.1.1	Acto estabelecimento de rotinas	Ponto 3.19, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *O treino faz a diferença. Se não treinarmos os planos não servem de nada, e só conseguimos perceber se os planos são exequíveis ou não se treinarmos. (...)o treino faz a diferença para saber, num qualquer cenário, temos ou não temos a resposta adequada à circunstância. Portanto e só assim é que se consegue perceber se o planeamento está bem feito, é exequível ou não se fizer o treino, portanto o treino faz a diferença.(...)”*

Entrevistado 4: *“(...) teste vai servir para testar o plano para ver se os procedimentos que estão definidos são os correctos, se há mais algum procedimento a incluir, em*

termos de divulgação vai servir também para se perceber se ele foi divulgado o suficiente junto dos agentes de protecção civil e não só. Julgo que irá servir para diversas situações.”

Entrevistado 6: “(...) é teoria anglo-saxónica não vale a pena estar a inventar muito, que os exercício servem acima de tudo para certificar o plano. Os anglo-saxónicos dizem que o dia que o testamos é o dia que o pomos em prática e isso é uma verdade, mas como não podemos ter essas veleidades vamos ter que o certificar antes, bem ou seja, o último exercício e não deve haver só um deve haver uma série de exercícios é que vai certificar os outros vão permitir fazer as tais avaliações e os tais pequeninos acertos (...)”

Entrevistado 8: “ (...) se for encarado como um processo tudo bem agora isto é como tudo, se eu for um casamento eu sei que tenho que ir vestido mas agora é importante que haja uma formalidade em que se diga que tem que se ir vestido de uma determinada maneira e não de outra, os exercícios um pouco a mesma coisa é evidente que aqui passa muito aquilo que é a organização militar, LIVEX, CPX, etc. e portanto é importante que isso seja feito. Mais do que a organização de um exercício, aquilo que disse e bem, a organização de um exercício e bem ou seja um exercício não ser mais uma legitimação normativa, legislativa deve ser efectivamente um acto de teste e actualização, de experimentação, de estabelecimento de rotinas e um conjunto de procedimentos.”

Entrevistado 9: “ (...) Porque se nós não testarmos o plano não vamos saber onde é que estão erros, onde é que podemos melhorar (...)”

Entrevistado 10: “ (...) Estão introduzidos mecanismos quer da comissão nacional de protecção civil, no que diz respeito à responsabilização dos agentes, quer da realização exercícios do ponto de vista da operacionalização do documento (...) no sentido de serem detectadas eventuais imperfeições ou lapso ao longo do plano, são um conjunto de instrumentos que permitem um despertar para a necessidade dessas revisões e dessas actualizações e de algum ajuste de procedimentos (...)”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
19	Exercícios	19.1	Importância	19.1.2	Irrealistas	Ponto 3.19, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 5: “(...) sou apologista dos exercícios mas sou muito crítica, porque eu acho que os exercícios são tão preparados, tão definidos no gabinete que aquilo na prática só tem que resultar, quer dizer a gente pode tirar ali uma falha ou outra mas não são as falhas reais. Isto é a minha opinião muito sincera. Sim vamos conseguir definir timings, vamos conseguir definir, falhas na articulação, nas comunicações mas são falhas que nós sabemos que existem, portanto só vamos comprová-las. Eu sou um bocado crítica e não digo que não tenham que se fazer, pronto, se calhar têm que se fazer, mas sou um bocado crítica, sou sincera. Por exemplo estamos aqui a falar de um LIVEX, as coisas foram tão feitas no gabinete, tão preparadas, tanta reunião de preparação que a única coisa que se conseguiu perceber que não funcionava eram as comunicações, quer dizer sejamos realistas, mas alguém se houve um sismo de magnitude 8 ou 9 em Lisboa a única coisa que falham são as comunicações? (...)”

Entrevistado 6: “(...) Bom, os exercícios ao longo do tempo, aquilo a que nós chamamos de exercícios táticos, têm sido acima de tudo mais montras de vaidades e de demonstração de equipamentos do que verdadeiramente realidades. Então porque é que a realidade representa, a realidade representa nós criarmos, e é isso que é a finalidade do exercício, situações o mais próximas o mais semelhantes aquilo que de facto pode vir a suceder. Eu não estou a dizer que não se possa fazer exercícios também deste tipo mas esses aí são demonstrações de meios, trago a minha tralha toda, a rapaziada lá de casa e tal, uma demonstração de meios. “eh pah a malta está bem servida”, agora aquilo vai funcionar?”

Entrevistado 8: “ (...) Isso entra logo aí numa outra consideração também se quiser também acrescentar que é a questão de serem exercícios de preparação ou inopinados. Quantas vezes não me querem quase exigir que o exercício seja inopinado, não se entende que isto é um processo. Vamos lá ver, a analogia é um bocado esta no ensino para chegarmos a um exame temos que ter preparação, só que dentro desta área muitas vezes o espectáculo é muito importante e já tem acontecido situações em que se faz o exercício não é pelo espectáculo é para cumprir uma normativa legislativa. Se não tiver este exercício realizado vai diminuir o seu grau de importância no aeroporto não sei de quantos, portanto vai ter que fazer. A preocupação não é se os meios concorrem ou não concorrem, isso é subsidiário, aqui do ponto de vista municipal é se quiser um pouco a mesma coisa. Fazemos alguns exercícios mas têm sempre uma evidência importante quanto mais não seja estando no terreno é uma forma de informação pública, não é a única, nem sequer é a melhor! Os exercícios em sala têm muito a dar, são fundamentais para potenciar a organização interna é uma das outras fragilidades que nós temos e não sabemos fazer isto e às vezes temos algumas expectativas de que as coisas correm bem mas não correm. Porque olhamos muito para aquilo que é externo, mas não para o interno, não reconhecemos as nossas vulnerabilidades intrínsecas.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
19	Exercícios	19.2	Prazo	19.2.1	Imprescindível	Ponto 3.19, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “(...) para um determinado plano, para um determinado nível de planeamento ou para uma determinada circunstância, se as pessoas já estão habituadas a esse treino, os 180 dias são suficientes, para outros terá que ser todos os meses (...) Se entendermos que é 6 meses é 6 meses, haverá circunstância que terá que ser todos os meses. Haverá outros que, se o risco é muito menor, se todos os agentes, todas as entidades, se toda a estrutura já responde bem, até poderá ser de 7 em ou 8 em 8 meses. Tem que haver um mínimo. Voltamos à questão da obrigatoriedade, se não o fizer é penalizado por esta ou a outra circunstância, mas o treino faz a diferença e será tão necessário o quanto a circunstância assim o obrigue.”

Entrevistado 3: “Defendo, defendo! Alternando entre CPX e LIVEX”

Entrevistado 4: “Voltamos à mesma questão, nós portugueses precisamos desses timings se não corremos o risco de eles nunca serem testados.”

Entrevistado 7: “Que se exija que ele seja testado? Até parece uma redundância porque um plano não faz sentido sem ser testado, estar a reforçar na lei eu compreendo porque até há pouco tempo não havia uma cultura de promover exercícios, os vários tipos de exercícios que existem que tem felizmente vindo a aumentar e aí também é também uma atitude positiva da autoridade em desenvolver exercícios.”

Entrevistado 9: “Vejo esse prazo como a preocupação de se não houver prazos provavelmente nunca o vamos testar. Eu acho que aí faz totalmente sentido (...)”

Entrevistado 10: “Por isso é que para além do prazo de 180 dias para a realização do exercício ficou também fixado uma periodicidade obrigatória uma vez a cada dois anos tem que haver um exercício e este prazo tem o mesmo prazo para as revisões para garantir que cada exercício possa servir enfim de contributo para a própria revisão. (...)a resolução também fixou um prazo de 180 dias para a realização do primeiro exercício, após a revisão deste plano, creio que essa realização de exercício irá permitir alguns ensinamentos que poderão conduzir a que a revisão dos planos que já estão aprovados não seja feita só ao fim de dois anos mas mais cedo (...) No que diz respeito, enfim, à sua obrigatoriedade eu acho que foi se calhar a coisa mais pacífica ou aquilo que mais facilmente foi percebido pelos destinatários da resolução. Acho que todas as

instituições responsáveis perceberam claramente que havia essa necessidade e era impensável o passado em que se ficava tanto tempo sem haver exercícios. (...)

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
19	Exercícios	19.2	Prazo	19.2.2	Facultativo	Ponto 3.19, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 5: “(...) sinceramente não estou muito preocupada se passaram os 180 dias ou não porque se não houve penalizações nenhuma para quem não cumpriu a actualização do plano, duvido que haja penalizações para quem não cumpra os 180 dias, quero dizer, acho que se querem que seja exercitado podem lá por um prazo mas lá está a tal história lá está a cenourinha á frente do burro, a gente sabe que tem que o fazer, pronto!”

Entrevistado 6: “(...) o gestor, quem vai ter que gerir isto é que vai saber quantos vão ter que ser feitos. CPX? (...) Quando chegar ao final de 3 CPX eles conhecem o plano e estão em condições de o por em prática, então depois vamos fazer semi-LIVEX, exercícios parcelares, só vão os bombeiros, só vai a polícia. 10, 2? Não sei, vamos ver quantos é que são precisos fazer! Depois então vamos fazer um exercício, um LIVEX onde vai a rapaziada toda, com tudo bem explicadinho com o que se vai fazer, informar a população e por em diante. E depois vamos certificar com um exercício que se chama FTX, field training exercise que é o último e é inopinado. Ninguém sabe, só o decisor é que sabe que vai haver exercício e então é que vamos ver como é que aquela coisa vai funcionar. Mas não se pode fazer um exercício destes sem se ter feito uma série deles para trás e é isto que vai certificar porque é isto que vai estar mais próximo da realidade do incidente”

Entrevistado 8: “A situação ideal é nos fazermos um exercício sem ser determinado por ninguém, agora isso é complicado e portanto como nós também somos um país que muitas vezes gosta de obedecer a determinações jurídicas pode ser que venha a implementar uma outra tradição, uma realidade diferente em termos de afirmação. Se são 180 dias e são 360 isso é irrelevante. O exercício em si é fundamental, na confirmação, na afirmação, na manutenção e actualização do próprio plano.”

Entrevistado 11: “Eu quando vejo estas situações, estou a ver uma lei que não é cumprida porque o legislador está a fazer uma lei que depois não é integralmente respeitada e devia ter cuidado de a adaptar, porque o princípio é esse a lei é para cumprir. Ora os 180 dias, acho que estão aí a mais. Eu para mim bastaria que dissesse que

eles têm que ser exercitados pelo menos uma vez ou duas por ano, isso acho que era mais coerente para efeitos de cumprimento da lei, só um ingénuo é que acredita que num prazo de 180 dias todos vão fazer o exercício. Por razões várias, podem surgir situações variadíssimas que levem a que não se já possível fazer em 180 dias, agora uma vez por ano ou duas, aquilo que se entendesse tecnicamente, mais adequado, se fizessem todos os anos já era muito bom, acho que era mais correcto.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
19	Exercícios	19.3	Orientações para desenvolver exercícios	19.3.1	Fundamental	Ponto 3.19, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“É preciso, claramente, fazer um manual exclusivo. Não chega dizer, é preciso fazer um exercício. O seu entendimento de exercício até pode ser só ler o plano e depois responder a uma questão. O meu entendimento pode ser que não, que é preciso por as forças todas no terreno, que é preciso fazer isto, que é preciso fazer aquilo, portanto é preciso definir normas, regras e procedimentos. Que tipo de exercício, de que forma, como é que o organizo, com que envolvimento é que se faz. Não definindo normas, nem regras, nem procedimentos, não havendo uma regulamentação muito rígida. Nós não temos doutrina, rigorosamente nenhuma e é preciso fazer. (...) Ora bem, é evidente que é preciso definir guiões claros para cada uma das circunstâncias, só assim é que conseguimos fazer doutrina. Só assim formar as pessoas, só assim é que conseguimos a que com um dossier claro, para esta questão fazemos assim, tem que estar tudo muito claro, muito simples no papel. Porque se não for assim, cada um fará à sua maneira. Um fará CPX outro fará LIVEX, fará como muito bem lhe convém. Tem que estar tudo definido, tem que haver aquilo que eu gosto, um check-list, cumpriu, passa a frente. Feito este passo podemos continuar. Portanto também aí há muito que fazer. Por isso é que eu digo que todo este trabalho é um trabalho inacabado. Não se vê. Infelizmente pode-se estar meses, anos a fazer.”*

Entrevistado 3: *“Nesta matéria de exercícios não podemos dizer que há lacuna, não era a ANPC mas era o SNPC e nessa altura foram emitidas orientações relativamente a como se processam os exercícios de como se devem realizar exercícios, qual é a logística que se deve garantir para a realização de um exercício, não esquecer deste e daquele pormenor, portanto havia orientações. Se eventualmente nestas mudanças todas, aquilo que seria actualmente seria um manual se perdeu, não sei. Mas que havia,*

havia orientações! Portanto se os serviços municipais de protecção civil mais antigos receberam com certeza essas orientações provavelmente ainda as têm ou têm interiorizado na sua postura, na sua actuação essas instruções. Pode eventualmente ser uma coisa que a actual autoridade na sequência dos manuais que está a fazer deveria ainda elaborar.”

Entrevistado 4: “Se calhar ajudaria, a maior parte dos municípios nem fazem sequer ideia do que é um exercício CPX ou LIVEX, ou não sabe fazer essa distinção. Eu posso dizer que nunca fiz um exercício do tipo de CPX, sei que alguns municípios fazem ou já fizeram mas a maior parte dos municípios nem tem sequer conhecimento que poderá fazer exercícios de diversos tipos, que poderá fazer um exercício de teste ao plano apenas em gabinete, em que está a simular a operação de resposta.”

Entrevistado 5: “Se calhar começava já por aí. Porque nós começámos a ouvir nos CPX nos LIVEX e nós aqui até nos costumávamos rir um bocado com isto porque gostava-se muito de se utilizar estes termos, estas palavras tudo assim muito à tropa. (...) Portanto se calhar é preciso primeiro definir o que é que se quer que se faça. Já que querem que se faça, e aqui ponho de parte a minha opinião relativamente ao simulacros em fazer ou não, mas pronto, querem que se faça, ok, então mas expliquem lá o que é que se pretende com. (...) Se calhar (...) passa pela dificuldade dos próprios serviços não saberem muito bem como é que se vai preparar o exercício, não é? Porque depois cada entidade terá a sua forma de trabalhar, portanto primeiro começava por dizerem cá para fora os exercícios, os exercícios devem ter este modelo assim e assado, pronto e devem seguir isto e devem seguir aquilo. As pessoas aí põem em prática porque aí falamos todos da mesma maneira e estamos todos a exercitar todos da mesma maneira e portanto os resultados obtidos vão ser todos estudados da mesma maneira, vão ser uniformes pronto. Agora, se calhar o modelo é que tem que ser muito bem pensado ou os modelos, porque acho que a realidade actual é que não testa nada ou testa muito pouco.”

Entrevistado 6: “ (...) eu tenho que formar as pessoas para que quando eu lhes envio um documento técnico elas o saibam interpretar e que saibam depois tirar todo o sumo, toda a matéria quês está aqui. Se não faz isso não vai a lado nenhum.”

Entrevistado 7: “Há algum trabalho a fazer-se, eu acho que deveria haver um caderno técnico onde à semelhança do que existe noutros países. Um caderno técnico que desse directrizes sobre planeamento de exercícios. Dizia, agora fazem sessões de divulgação do plano que é uma forma de exercício, sessões de esclarecimento, em que se chamam os agentes, é feita uma apresentação pública, são levantadas questões, são verificadas alguns detalhes de articulação que podem vir a ser adaptados, depois fazem-se CPX, depois simulacros específicos, ou par a área da saúde, ou do voluntariado ou do alojamento depois faz-se o LIVEX final para a situação de risco mais significativa porque um LIVEX é um exercício caro, portanto no nosso caso aqui, um sismo ou um acidente aéreo. Pronto mas acho que era útil haver estas directrizes por parte da autoridade, ajudava porque não havendo cultura de realização de exercícios, haver essa dedicação era positivo.”

Entrevistado 8: “Eu creio que estamos numa certa infância e acredito até que eles até o venham a fazer (...)”

Entrevistado 9: “(...) planear um exercício é bastante complicado (...) deveria haver um manual orientador para a organização de exercícios. Haver uma checklist do que é necessário, do que ter em conta. (...) Planear o que vai acontecer num exercício, o que é que pode acontecer no exercício mas também temos que estar a planear sobre o que é que é a realidade, porque temos os meios para o exercício para também temos os meios para a realidade. E aí sim acho que deveria haver um manual a dar apoio”

Entrevistado 10: “(...) tem estado nos nossos horizontes não conseguimos foi ainda concretizar lançar um instrumento de apoio à organização de exercícios, de facto, sentimos que é uma área em que nós podemos dar algum apoio ou algum aval, evidentemente que isto não significa que nós não tenhamos apoiado ninguém até ao momento, atenção! O apoio sobretudo através do CDOS juntos dos municípios tem sido feito sempre que solicitam e sempre que precisam, temos procurado dar apoio aos municípios na realização dos exercícios. (...) Ir à definição a aspectos mais concretos da periodicidade ou se deve ser CPX ou LIVEX, cada entidade responsável pela manutenção do plano terá os seus próprios timings o que nós exigimos, digamos assim, foi que no programa de exercícios, que é um aspecto constante do próprio plano venha a indicar das intenções de cada entidade para o teste periódico ao plano, agora se é sempre CPX se é sempre LIVEX, aquilo que depois iremos colocar nessas orientações é que tem que haver um balanço entre as duas componentes. Agora optámos deliberadamente por não afixar isso até porque um exercício consome bastante recursos e custos e também não é algo que se possa fazer só com a prata da casa, convém que um exercício não seja só para um serviço municipal ou p um CDOS é um exercício para várias entidades e para várias forças portanto houve necessidade de deixar isto em aberto porque cada entidade encontrará a melhor solução.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
19	Exercícios	19.3	Orientações para desenvolver exercícios	19.3.2	Dispensável	Ponto 3.19, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 11: “(...) Nós devemos ter regras que servem de orientação e de organização do sistema, mas depois quanto mais condicionarmos mais dificuldade vamos criar, mas perdas de tempo, ou seja, mais trabalho inócuo vamos ter, e penso que esse não é o melhor caminho”.

y. Orientações técnicas emitidas pela ANPC

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
20	Orientações técnicas emitidas pela ANPC	20.1	Importância	20.1.1	Documentos referenciais/normativos	Ponto 3.20, Cap. V

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: *“eu não sou nunca um pessimista, sou um optimista por natureza, portanto é melhor ter um caderno técnico adequado à circunstância, a que não ter nada! Logo que seja terminado o lançamento de todos estes cadernos, é preciso fazer algo que me parece importante em relação aos cadernos técnicos, é adequá-los à prática (...) é preciso adaptar a questão do caderno técnico, às práticas, à realidade de cada um. Não pode fazer doutrina para um local onde vive um milhão de pessoas que seja igual a um onde vivem só 5 mil pessoas. É preciso adequar, haver alguma razoabilidade, uma adequação à prática, à realidade do terreno.”*

Entrevistado 3: *“(…)Talvez uns mais bem elaborados outros um bocadinho menos mas talvez porque a temática de alguns possa ser inovadora dentro da área da protecção civil mas é já um crescendo no sentido da qualidade.”*

Entrevistado 5: *“é muito importante. (...) Porque realmente acho que temos falta de uma linguagem, ainda que permitindo que cada um tenha a sua opinião, eu acho que isso é fundamental e que cada um partilhe a sua experiência. (...) é importante termos orientações e nesse aspecto é fundamental, agora eu acho que muitos não vão passar disso.”*

Entrevistado 8: *“Duas coisas distintas, a produção desses cadernos, para mim, é um êxito! E é de facto o que eu considero que seja uma das responsabilidades da autoridade nacional. Documentos referenciais de resposta, de orientação, organização, etc., portanto acho que é dos excelentes trabalhos elaborados por esta autoridade e daí enfim penso que é muito útil. Depois os cadernos nalguns casos são melhores noutros casos são piores. (...) Naquilo que é o caderno para os planos de emergência parece-me muito normativo devia ser mais explicativo, o porquê das coisas. Questionando a directiva, ela existe mas tem que haver aqui um acompanhamento, então esse acompanhamento podia ser mais explicativo, mais descodificador daquilo que se pretende e não tanto normativo.”*

Entrevistado 11: “(...) são ferramentas de apoio ao desenvolvimento do trabalho dos planos e têm que ser vistos como mera orientações, porque o que deve residir é o que está na lei e na resolução, que estabelece a estrutura do plano e os conteúdos. Portanto os cadernos técnicos são uma mais-valia para a ajudar todos os serviços q aqui não é só para os serviços municipais, é para todos os níveis, uma mais-valia para a elaboração dos planos.”

N.º	PROBLEMÁTICAS	N.º	CATEGORIAS	N.º	CATEGORIAS EMERGENTES	ANÁLISE
20	Orientações técnicas emitidas pela ANPC	20.1	Importância	20.1.2	Aplicabilidade	

EXCERTOS DE ENTREVISTAS

Entrevistado 1: “veio dar a resposta possível, tendo em conta que o grupo de trabalho tem apenas um conhecimento técnico e não tem um conhecimento prático. Eu duvido que algumas das pessoas que estão nesses grupos de trabalho, alguma vez tenham feito um plano.”

Entrevistado 3: “Vieram um bocadinho atrasados. Quem apontou estes prazos, há qualquer coisa aqui que não passou em termos de informação, portanto não sei, não posso julgar objectivamente mas de facto os prazos apontados não eram concretizáveis.

Entrevistado 4: “(...) é uma ferramenta muito importante, têm saído vários cadernos técnicos uns de algumas áreas que me interessam mais a nível do município, outros que nem por isso. Julgo que já é alguma coisa, já é um documento de base, por mais incompletos que estejam já é alguma coisa, porque não havia nenhum instrumento desse género anteriormente

Entrevistado 7: “(...) Há uns mais felizes do que outros mas acho que sim que é importante eles existirem. As pessoas têm é que depois ter a sensibilidade e a confiança de olhar para quilo como um documento orientador. Portanto eu por experiência de revisão deste plano de emergência à luz da directiva e do caderno técnico para os planos de emergência e também já tinha tido essa experiência para os planos de defesa da floresta contra incêndios, há determinados momentos em que olhamos para aquilo que nos estão a pedir ali em que não nos revemos minimamente portanto temos que olhar numa perspectiva de pensar e não bloquear por não conseguir adaptar o que não é

adaptável”

Entrevistado 8: “(...) *ele define um conceito e uma organização de metodologias portanto acho que isso é bom, agora o que acontece é que mais uma vez veio procurar determinar uma metodologia, e entendo que tem que haver padronização das coisas e isso é fundamental para se poder vir a desenvolver, talvez o que eu queira dizer é que não houve a divulgação, a explicação e as coisas são um bocado impostas de cima para baixo. Vamos criar aqui alguma conflitualidade e já se verificou isso nalguns casos. Porque se não se utilizou os conceitos convenientemente. Deveria ter havido alguma divulgação, uma experimentação até, de facto é um caderno que me parece bem feito, tem uma lógica, tem uma estrutura mas por exemplo em relação ao conceito da vulnerabilidade, eu tenho algum trabalho feito na área da sociologia e não o defino assim. Do ponto de vista científico continuo a achar que o conceito que defini é criticável mas é bem definido mas não se encaixa por exemplo na matriz que esse guia define, obriga-me a redireccionar a coisa de outra maneira. Tudo bem, como padronização, como documento científico, é mais um.”*

Entrevistado 9: “*Vejo a elaboração destes cadernos técnicos, destes guias um pouco para mostrar que também não estão parados (...) Faz-se muitos manuais mas depois em termos metodológicos temos zero. Dizer quais são as fontes onde ir buscar e as variáveis que tenho que utilizar, ok mas eu queria saber era qual a metodologia a utilizar (...) Deveria haver uma metodologia geram e depois cada município segundo a sua realidade física e humana pode adaptá-lo e nós continuamos em termos de riscos que não o de incêndio florestal a não ter uma base de trabalho comum. Nesse aspecto a autoridade nacional florestal desenvolveu aquela metodologia nos outros riscos continuamos sem metodologias. Há escolas, Lisboa, Coimbra, Porto a desenvolvê-las, porque é que não adoptam uma delas? Não entendo.”*

Entrevistado 10: “*temos vindo procurar dar nunca serão as suficientes. O primeiro instrumento que lançámos foi o caderno técnico 3 que saiu em Outubro de 2008, salvo erro, seguramente hoje já não fazíamos da mesma maneira, desde logo temos muito mais experiência adquirida do que o que tínhamos e está no nosso horizonte daqui a algum tempo até fazer uma versão revista e melhorada daquele documento. Dito isto parece-me que se deu aqui um salto e relação ao que havia no passado, nunca as entidades responsáveis pela elaboração dos planos tiveram tanto apoio técnico como estão a ter agora, portanto desde a edição de cadernos técnicos, desde as sessões de esclarecimento nos municípios (...) havia lacunas no que estava no caderno técnico e periodicamente temos vindo a emitir aos nossos CDOS e municípios notas técnicas de pequenos esclarecimentos ou de pequenas correcções, portanto há margem para melhorar, claramente (...)*”

Entrevistado 11:): “*Os cadernos não me parecem insuficientes, o que me parece insuficiente é a informação trabalhada que deveria existir e não existe, para se poder aplicar o que está nos cadernos.”*