

## Planos de Emergência de Proteção Civil

**Antonio Duarte Amaro**

Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito (Portugal)

ORCID: 0000-0002-6677-4637 amaro@scml.pt

### Resumo

Nos dias de hoje, cada vez mais, as populações exigem um elevado nível de segurança e bem-estar, bem como a prevenção dos riscos e da qualidade do meio ambiente.

Nesta linha, torna-se imperioso que os serviços competentes procedam, antecipadamente, ao planeamento de emergência, ou seja, à identificação, caracterização e avaliação metódica e sistemática dos riscos naturais, tecnológicos e mistos que podem ocorrer nos diferentes territórios, em ordem à sua prevenção, mitigação e resposta.

**Palavras-chave:** Riscos, planos de emergência, proteção civil.

### Abstract

#### *Emergency Plans of Civil Protection*

Nowadays, more and more, populations demand a high level of safety and well-being, as well as the prevention of risks and the quality of the environment.

In this line, it is imperative that the competent services proceed, in advance, to emergency planning, that is, to the identification, characterization and methodical and systematic assessment of the natural, technological and mixed risks that may occur in the different territories, in order to their prevention, mitigation and response.

**Keywords:** Risks, emergency plans, civil protection.

## Introdução

Nos dias de hoje, cada vez mais, as populações exigem um elevado nível de segurança e bem-estar, bem como a prevenção da qualidade do meio ambiente. Nesta linha, torna-se imperioso que os serviços competentes procedam, de forma antecipada, á identificação, caracterização e avaliação metódica e sistemática, dos riscos naturais, tecnológicos/antrópicos e mistos que condicionam a segurança das comunidades, enquanto passos fundamentais para o adequado desenvolvimento dos processos de emergência e de ordenamento do território (Julião *et al.*, 2009).

Efetivamente, “[...] a eficaz gestão de uma situação de emergência de proteção civil só é possível através de um bom planeamento e deve ter por base um plano de emergência simples, flexível, dinâmico, preciso e adequado às características locais” (Serrano *et al.*, 2017:4). Atentas estas características, “[...] os planos de emergência de proteção civil são documentos formais nos quais as autoridades de proteção civil, nos seus diferentes níveis, definem orientações relativamente ao modo de atuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de proteção civil” (Serrano *et al.*, 2017:4). A importância decisiva dos planos de emergência, na prevenção e resposta a situações de crise está consagrada não só, no art.º 50º da Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho na redação atual, mas também no art.º 5 da Lei de Enquadramento da Proteção Civil Municipal, Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, alterada pelo Decreto-lei n.º 44/2019, de 1 de abril.

Os atuais planos de emergência da proteção civil devem seguir a “Diretiva relativa aos Critérios e Normas Técnicas para a Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil” aprovada pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CMPC), através da Resolução n.º 30/2015 de 7 de maio.

## Tipologia

- 1 - Os planos de emergência de proteção civil são, consoante a sua finalidade, designados por planos gerais ou especiais;
- 2 - Os planos gerais elaboram -se para enfrentar a generalidade das situações de emergência que se admitem em cada âmbito territorial e administrativo;
- 3 - Os planos especiais são elaborados com o objetivo de serem aplicados na iminência ou ocorrência de 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;

- 4 - Os planos de emergência de proteção civil, consoante a extensão territorial da situação visada, são nacionais, regionais, distritais ou municipais;
- 5 - Os planos especiais de emergência de proteção civil podem também abranger áreas homogêneas de risco cuja extensão seja supramunicipal ou supradistrital (artigo 2º da Resolução da CMPC).

### **Identificação**

- 1 - Os planos de emergência de proteção civil devem ser identificados da seguinte forma:
  - a) Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC);
  - b) Plano Regional de Emergência de Proteção Civil (PREPC) de (nome da Região Autónoma);
  - c) Plano Distrital de Emergência de Proteção Civil (PDEPC) de (nome do distrito);
  - d) Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) de (nome do município);
  - e) Plano Especial de Emergência de Proteção Civil (PEEPC) para (tipo de risco) em (área a que se refere/nome da infraestrutura) (artigo 3º).

### **Articulação**

Para efeitos de harmonização de um plano de emergência de proteção civil em relação a outros, devem procurar -se as seguintes articulações:

- a) Planos regionais / plano nacional;
- b) Planos distritais / plano nacional / planos distritais adjacentes;
- c) Planos municipais / plano distrital respetivo / planos municipais adjacentes / plano regional;
- d) Planos especiais / planos gerais da área respetiva / planos especiais para o mesmo risco de áreas adjacentes (artigo 4º).

Vejam, de seguida, as quatro etapas do processo de planeamento de emergência da proteção civil.

## Etapas do Plano de Emergência

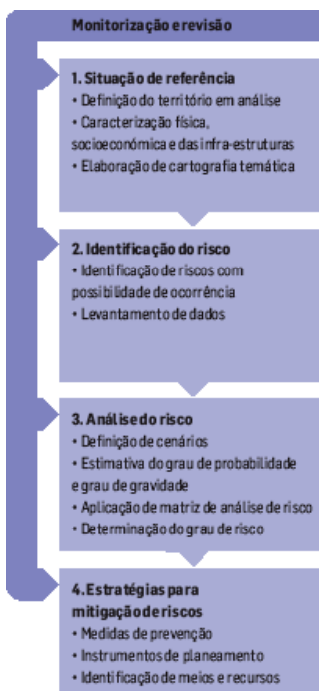
### 1.ª Etapa - Elaboração

Para que esta etapa tenha sucesso será de crucial importância, em primeiro lugar, constituir uma equipa pluridisciplinar com competências tais como na avaliação de riscos, gestão operacional, logística entre outras.

Em segundo lugar – caracterizar o território, identificar e qualificar os riscos à qual se destina o plano, identificando as vulnerabilidades, concebendo cenários e avaliando os danos prováveis, ou seja responder às seguintes questões:

- Que riscos podem afetar o território?
- Que consequências resultam da manifestação do risco?
- Qual a estimativa da população que pode ser afetada? (Julião *et al.*, 2009)

Em terceiro lugar, com base na informação recolhida (que deve anexar a respetiva cartografia) será então possível definir as demais entidades cooperantes, em ordem a proteger as populações, bens e ambiente num cenário de acidente ou catástrofe, ou seja, traçando as várias estratégias de mitigação dos riscos em presença nos territórios (fig. 1).



**Fig. 1** - Processo de Caracterização do Risco para Planeamento da Emergência  
(Fonte: Barreiros *et al.*, 2009:7)

Por último, nos termos do n.º 8 e 9 do artigo 7º da Resolução da CNPC, a etapa de elaboração do plano deve englobar ainda uma fase de consulta pública das componentes não reservadas por um prazo não inferior a 30 dias, promovida pela entidade responsável pela sua elaboração, a qual estabelece os meios e as formas de participação. No final da consulta pública, a entidade responsável pela elaboração do plano deverá integrar no plano as observações pertinentes apresentadas, bem como elaborar e submeter à comissão de proteção civil territorialmente competente um relatório da consulta pública no qual se explicita o período durante o qual a mesma decorreu, os meios utilizados, os contributos recolhidos e a sua incorporação. Posteriormente o relatório referido deverá ser submetido, pela entidade responsável pela elaboração do plano, à entidade responsável pela respetiva aprovação.

Obviamente, os procedimentos contidos no Plano deveriam ser testados em especial ao nível do exercício dos postos de comando.

## ***2.ª Etapa - Aprovação***

A etapa de aprovação corresponde ao processo pelo qual a entidade responsável pela elaboração do plano desencadeia um conjunto de ações tendentes à sua aprovação pela entidade competente (Conselho de Ministros, Comissão Nacional de Proteção Civil ou órgãos de Governo das Regiões Autónomas, consoante o âmbito considerado).

No caso de Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil dos concelhos do Continente, após obtenção de parecer favorável da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC), o processo deve ser encaminhado para a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), através do Comando Distrital de Operações de Socorro (CDOS) territorialmente competente, para emissão de parecer e de instrução do processo para a Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), para efeitos de apreciação e aprovação.

No caso de Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil dos concelhos das regiões autónomas, o processo deve ser encaminhado para o respetivo Serviço Regional de Proteção Civil para efeitos de emissão de parecer e de instrução do processo de aprovação para o membro do Governo Regional.

Foi levantada uma síntese elucidativa do processo de aprovação dos Planos de Emergência (QUADRO I).

QUADRO I - Processo de Aprovação dos Planos de Emergência.

ÂMBITO1	ELABORAÇÃO	PARECER PREVIO	APROVAÇÃO
Nacional	ANPC	CNPC	Conselho de Ministros
Regional	SRPC	CNPC	Órgãos do Governo Regional
Supradistrital <sup>2</sup>	ANPC/CDOS	CDPC <sup>3</sup>	CNPC
Distrital	ANPC/CDOS	CDPC	CNPC
Supramunicipal <sup>4</sup>	ANPC/CDOS	CDPC	CNPC
Municipal (Continente)	Câmara Municipal	CMPC e ANPC	CNPC
Municipal (Ilhas)	Câmara Municipal	SRPC	Membro do Governo Regional

Fonte: Serrano *et al.*, 2017.

- 1) *Incluem-se os Planos Gerais e os Planos Especiais de Emergência de Proteção Civil para situações de risco específicas.*
- 2) *Planos que se aplicam numa dada área homogénea de risco, em que são afetados em simultâneo diversos distritos.*
- 3) *Comissões Distritais de Proteção Civil dos distritos abrangidos.*
- 4) *Planos que se aplicam numa dada área homogénea de risco, em que são afetados em simultâneo diversos concelhos de um mesmo distrito.*

### **3.ª Etapa - Validação**

A etapa de validação corresponde à realização de exercícios, de diferentes tipos e de complexidade variada, de modo a verificar a funcionalidade do plano, a assegurar a prontidão e a eficiência de todas as entidades intervenientes e a garantir a manutenção da sua eficácia e dos serviços e agentes neles envolvidos.

Esta etapa corresponde ainda à realização de ações de sensibilização e formação destinadas tanto à população como às entidades intervenientes no plano (Serrano *et al.*, 2017).

### **4.ª Etapa - Revisão**

A etapa de revisão do plano é a fase através da qual se incorporam no documento as alterações consideradas pertinentes fruto da sua aplicação prática em exercícios ou em situações de acidente grave ou catástrofe. Pode também ser motivada pela perceção de novos riscos, pela identificação de novas vulnerabilidades, pela existência de informações decorrentes de novos estudos ou relatórios de caráter técnico e científico, pela mudança

dos meios e recursos disponíveis, pela alteração dos contactos das diversas entidades envolvidas ou por mudanças do quadro legislativo em vigor (Serrano *et al.*, 2017).

Nos termos do artigo 9º da Resolução da CNPC, a revisão dos planos de emergência de proteção civil deve ser realizada no prazo máximo de cinco anos após a sua entrada em vigor, exceto no caso dos planos especiais, se disposto em contrário em legislação específica referente à tipologia de risco considerada. Excetua-se deste prazo, o inventário de meios e recursos ou a lista de contactos, os quais devem ser atualizados sempre que se justifique ou no prazo máximo de um ano, devendo ser dado conhecimento à comissão de proteção civil territorialmente competente.

Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, as entidades competentes para a aprovação dos planos de emergência de proteção civil poderão fixar um prazo máximo de revisão inferior, caso entendam ser justificada a introdução de medidas corretivas para aumentar a funcionalidade dos planos (Serrano *et al.*, 2017).

### **Operacionalização dos Planos de Emergência**

Nos termos do artigo 8º da Resolução da CMPC, “*Os Planos de Emergência servem de referencia a organizações dos postos de comando operacionais e á organização dos diversos agentes de proteção civil e organismos e entidades de apoio nos respetivos níveis territoriais*”. Devem ainda, nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 8º servir de referência para a elaboração de diretivas, planos operacionais ou planos prévios de intervenção, realização de exercícios de teste aos planos de emergência e á realização de ações de sensibilização e formação tanto á população como às entidades intervenientes nos respetivos planos.

### **Estrutura dos Planos de Emergência**

Nos termos do artigo 5º da Resolução da CMPC os mesmos devem ser estruturados em três partes, designadamente e de forma sintética:

Parte I - *Enquadramento* (visa realizar uma apresentação geral do documento – designação, finalidade, tipificação dos riscos, processo de ativação/ desativação do plano);

Parte II - *Execução* (visa definir o modelo de resposta operacional a acidentes graves e catástrofes);

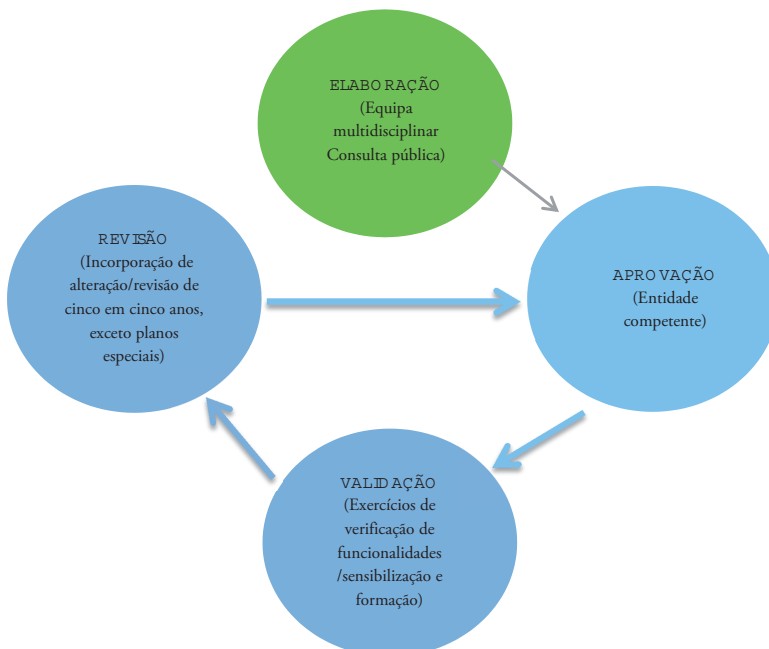
Parte III - *Inventários, Modelos e listagens* (visa apresentar um conjunto de documentação de apoio á resposta operacional – recursos, contactos, modelos de relatórios).

Os planos de emergência devem ainda apresentar em anexo:

- a) A cartografia de suporte às operações de emergência de proteção civil, de base topográfica, à escala de representação mais adequada;
- b) Um programa de medidas a implementar para a prevenção e mitigação dos riscos identificados e para a garantia da manutenção da operacionalidade do plano.

Resumindo, é fundamental que o planeamento seja entendido como um processo cíclico e prático, o que lhe garante continuidade através de uma constante realimentação de situações, sendo um processo dinâmico, baseado na multidisciplinaridade, interatividade, num processo contínuo de tomada de decisões. Assim, um plano, qualquer que ele seja, não é um fim em si mesmo mas antes um instrumento que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturar o trajeto adequado e reavaliar todo o processo a que o planeamento se destina.

Em síntese, o planeamento de emergência pode ser considerado como um processo cíclico de atividades que começam com o estabelecimento do perfil de risco e vulnerabilidades dos territórios de modo a determinar quais deverão ser as prioridades no desenvolvimento dos planos e que terminam com a revisão, altura em que todo o ciclo é retomado (fig. 2)



**Fig. 2** - Etapas dos Planos de Emergência.



## Conclusão

A experiência tem demonstrado, vezes sem conta, assinala Macedo (2014) que se podem salvar vidas e minimizar os danos através da preparação para o impacto de uma situação de catástrofe antes que ela ocorra. O planeamento de emergência consome partes significativas de tempo e de esforço de equipa mas no final a comunidade estará mais capacitada para reagir e responder às situações de emergência de um modo mais eficaz e organizado. Por isso o planeamento competente deve começar na sensibilização da comunidade e obviamente, com o compromisso e apoio inequívoco dos líderes políticos (pré-requisito fundamental) pois deles depende o convencimento de todos elementos da comunidade e das organizações e entidades existentes acerca dos benefícios de construir uma comunidade resiliente aos acidentes graves e catástrofes. O passo seguinte, constituída a comissão de planeamento é identificar os riscos e vulnerabilidades na área jurisdicional da comunidade seguindo-se o enquadramento no ciclo da emergência que compreende as quatro fases respetivamente, Mitigação (Prevenção), Preparação, Resposta e Recuperação/Reabilitação.

Paradoxalmente, entre nós, alguns líderes políticos municipais não terão percebido ainda, o papel nevrálgico dos Planos de Emergência nos respetivos municípios, para minimização dos riscos, só assim se compreendendo que um número não negligenciável de municípios não tenham ainda aprovados os respetivos planos, não obstante as exigências legais.

Finalmente importa ter sempre presente que o planeamento de emergência é um trabalho de equipa, devendo-se evitar ações isoladas quando o falhanço não é uma opção, pois o objetivo é evitar ou reduzir a perda de vidas, os danos no património e os impactos no ambiente e na comunidade. A estratégia é criar um processo de planeamento e uma gestão da emergência integrada e exercitada ou seja, um processo que harmonize o compromisso, a análise, o planeamento, o treino, a comunicação e a cooperação.

## Referências bibliográficas

- Barreiros, C., Costa, E., Pires, P. (2009). Guia para a Caracterização do Risco no Âmbito da Elaboração de Planos de Emergência de Protecção Civil, *Cadernos Técnicos Prociv*, n.º 9. Edição: Autoridade Nacional de Protecção Civil / Direcção Nacional de Planeamento de Emergência, Lisboa, ISBN: 978-989-96121-6-7. Disponível em: [http://www.prociv.pt/bk/Documents/CTP9\\_www.pdf](http://www.prociv.pt/bk/Documents/CTP9_www.pdf)
- Decreto – Lei n.º 44/2019, de 1 de abril
- Decreto – Lei n.º 45/2019, de 1 de abril
- Julião, R. P., Nery, F., Ribeiro, J. L., Branco, M. C., e Zêzere, J. L. (2009). *Guia metodológico para a produção de cartografia municipal de risco e para a criação de sistemas de informação geográfica (sig) de base municipal, Lisboa*. Edição: Autoridade Nacional de Protecção Civil. Co-edição: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano do Instituto Geográfico Português, Lisboa, Depósito Legal: 298930/09 e ISBN: 978-989-96121-4-3. Disponível em: [http://www.prociv.pt/bk/Documents/guia\\_metodologico\\_SIG.pdf](http://www.prociv.pt/bk/Documents/guia_metodologico_SIG.pdf)
- Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto
- Macedo, M. (2014) *Benefícios de um Planeamento de Emergência Abrangente*, CEIP-Inforna, n.º 14, Lisboa.
- Mendes, J. M. (2015). *Sociologia do Risco - Uma breve introdução e algumas lições*. Série Riscos e Catástrofes, Edição: Imprensa da Universidade de Coimbra, Depósito Legal: 400968/15, Coimbra. DOI: <http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-1066-5>
- Resolução n.º 30/2015, de 7 de maio, da Comissão Nacional de Protecção Civil.
- Serrano, S. e Gomes, R. (2017). Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Protecção Civil. *Cadernos Técnicos Prociv*, n.º 3. Edição: Autoridade Nacional de Protecção Civil / Direcção Nacional de Planeamento de Emergência, Lisboa, ISBN: 978-972-98215-8-5. Disponível em: [http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/Documents/CT\\_3\\_Manual\\_Planos-Emergencia-PC\\_2Edicao-DEZ2017.pdf](http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/CADERNOSTECNICOS/Documents/CT_3_Manual_Planos-Emergencia-PC_2Edicao-DEZ2017.pdf)