



**O Impacto da Descentralização Administrativa na  
Capacidade de Resposta das Unidades Locais de  
Proteção Civil:  
Perspetivas para o aperfeiçoamento das políticas  
públicas e de proteção.**

Mestrado em Administração Pública

Paulo Sérgio Rainho e Sousa

Leiria, julho de 2025



**O Impacto da Descentralização Administrativa na  
Capacidade de Resposta das Unidades Locais de  
Proteção Civil:**

**Perspetivas para o aperfeiçoamento das políticas  
públicas e de proteção.**

Mestrado em Administração Pública

Paulo Sérgio Rainho e Sousa

Dissertação realizada sob a orientação

do Professor Doutor Luís Pedroso de Lima Cabral de Oliveira e

da Professora Doutora Andreia Sofia Carvalho Rodrigues

Leiria, julho de 2025

# **Originalidade e Direitos de Autor**

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a/o elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionado o Autor e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2024/2025, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

# **Dedicatória**

À minha família, esposa e os meus filhos, pela paciência e apoio incondicional constante ao longo deste percurso.

Este trabalho é também vosso.

# Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Professor Doutor Luís Pedroso de Lima Cabral de Oliveira, e à minha co-orientadora, Professora Andreia Sofia Carvalho Rodrigues, pela orientação científica rigorosa, pela disponibilidade e pelo estímulo crítico em cada etapa deste trabalho.

A todos os entrevistados que generosamente aceitaram participar nesta investigação, o meu sincero reconhecimento pela partilha de conhecimento e pela confiança depositada.

Aos meus colegas do curso, pelo companheirismo, partilha de ideias e incentivo constante ao longo destes dois anos de mestrado.

A todos, o meu muito obrigado.

# Resumo

A presente dissertação analisa o impacto da descentralização administrativa na capacidade de resposta das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) em Portugal, com particular incidência na Região de Leiria. Partindo da reorganização administrativa das freguesias e da recente reestruturação da Proteção Civil, pretende-se procurar compreender de que formas a proximidade administrativa e a autonomia local influenciam a eficácia, rapidez e coordenação das respostas em situações de emergência. A investigação adotou uma metodologia qualitativa com recurso a entrevistas semiestruturadas, análise documental e revisão legislativa, permitindo identificar os principais desafios enfrentados pelas ULPC, tais como a escassez de recursos, a falta de regulamentação uniforme e a articulação entre níveis de governação.

Os resultados obtidos evidenciam que, apesar dos avanços proporcionados pela descentralização, persistem limitações significativas na implementação e funcionamento das ULPC, especialmente no que se refere à sua integração no sistema nacional de Proteção Civil, formação e comunicações. A investigação permitiu ainda identificar boas práticas locais que, se replicadas e apoiadas institucionalmente, poderão contribuir para o reforço da resiliência territorial e para a construção de políticas públicas mais eficazes e alinhadas com as necessidades das comunidades. Conclui-se que um modelo híbrido, que combine autonomia local com coordenação central, poderá ser o caminho mais promissor para uma Proteção Civil mais eficaz, participativa e sustentável.

**Palavras-chave:** "descentralização", "Proteção Civil", "ULPC", "freguesias", "políticas públicas", "resiliência"

# Abstract

This dissertation examines the impact of administrative decentralization on the response capacity of Local Civil Protection Units (ULPC) in Portugal, with a particular focus on the Leiria Region. Starting from the administrative reorganization of parishes and the recent restructuring of the civil protection system, the study aims to understand how administrative proximity and local autonomy influence the efficiency, speed, and coordination of emergency responses. The research followed a qualitative methodology, using semi-structured interviews, document analysis, and legal review to identify the main challenges faced by ULPCs, such as limited resources, lack of standardized regulations, and the coordination between governance levels.

The findings show that, despite the progress achieved through decentralization, significant limitations persist in the implementation and operation of ULPCs, particularly regarding their integration into the national civil protection system, training and network communications. The study also identifies local best practices which, if institutionally supported and replicated, could strengthen territorial resilience and support the development of more effective public policies aligned with community needs. The conclusion suggests that a hybrid model, combining local autonomy with centralized coordination, may offer the most promising path for a more effective, participatory, and sustainable civil protection framework.

**Keywords:** “decentralization”, “civil protection”, “ULPC”, “parishes”, “public policy”, “resilience”

# Índice

<b>1. Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Descentralização Administrativa .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Fundamentos da reorganização das freguesias .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. Impactos da reorganização administrativa nas freguesias.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. Reorganização administrativa na Região de Leiria .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4. Impactos da desagregação das freguesias na Região de Leiria.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Descentralização da Proteção Civil .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1. Revisão da legislação em 2023.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2. A nova organização da Proteção Civil em 2023 .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3. Mudanças estruturais e resistências .....</b>	<b>25</b>
<b>3.4. Impactos operacionais e desafios da reorganização.....</b>	<b>26</b>
<b>4. As ULPC – Unidades locais de Proteção Civil.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1. Estrutura Organizacional e Funcionamento das ULPC.....</b>	<b>31</b>
<b>4.2. Desafios e oportunidades futuras para as ULPC .....</b>	<b>32</b>
<b>5. Metodologia.....</b>	<b>35</b>
<b>5.1. Método e tipo de abordagem .....</b>	<b>35</b>
<b>5.2. Estruturação das questões de investigação .....</b>	<b>35</b>
<b>5.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados .....</b>	<b>37</b>
<b>5.4. Entrevistas.....</b>	<b>38</b>
<b>6. Apresentação, Análise e Discussão de resultados.....</b>	<b>43</b>
<b>6.1. Análise das Entrevistas .....</b>	<b>43</b>
<b>6.2. Tratamento de dados .....</b>	<b>46</b>
<b>7. Conclusões.....</b>	<b>56</b>

<b>Bibliografia ou Referências Bibliográficas.....</b>	<b>61</b>
<b>Legislação .....</b>	<b>69</b>
<b>Outras Fontes.....</b>	<b>71</b>
<b>Apêndice A .....</b>	<b>73</b>
<b>Apêndice B .....</b>	<b>75</b>
<b>Apêndice C .....</b>	<b>107</b>

# Lista de Figuras

Figura 1 - Metas estratégicas para a melhoria da Administração Pública. ....	13
Figura 2 - Freguesias do concelho de Leiria após reorganização administrativa de 2013. ....	14
Figura 3 - Tipologia do município e da freguesia em função da sua densidade populacional. ....	15
Figura 4 - Estrutura operacional da ANEPC [Mapa].. ....	20
Figura 5 - Limites das NUTS III [Mapa].. ....	20
Figura 6 - Níveis de atuação na Proteção Civil dos respetivos entrevistados e funções-chave.....	41

# Lista de tabelas

Tabela 1 - Estruturação das Questões de Investigação .....	36
Tabela 2 - Classificação das entrevistas quanto ao grau de estruturação ou diretividade.....	38
Tabela 3 - Caracterização dos entrevistados por nível de atuação.....	39
Tabela 4 - Planeamento da utilização de instrumentos de colheita de dados – entrevista .....	44
Tabela 5 - Síntese temática das respostas às entrevistas.....	53

## Lista de siglas e acrónimos

ABAAE	Associação Bandeira Azul de Ambiente e Educação
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
APA	<i>American Psychological Association</i>
APROSOC	Associação de Proteção Civil
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIM	Comunidade Intermunicipal
CDOS	Comandos Distritais de Operações e Socorro
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSREPC	Comandos Sub-regionais de Emergência e Proteção Civil
CTI	Comissão Técnica Independente
DGT	Direção Geral do Território
DRE	Diário da República Eletrónico
GNR	Guarda Nacional Republicana
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
MAI	Ministério da Administração Interna
OE	Objetivos Específicos
OSIRIS	Observatório do Risco
PD	Perguntas Derivadas
PMEPC	Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
PNEPC	Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil
PP	Pergunta de Partida
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RCAAP	Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal
RTP	Radio Televisão Portuguesa
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
SIOPS	Sistema Integrado de Operações e Socorro
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de

SMPC	Serviços Municipais de Proteção Civil
SNDFCI	Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
ULPC	Unidades Locais de Proteção Civil
UTRAT	Unidade Técnica Reorganização Administrativa do Território
TIC	Tecnologias de informação e comunicação



# 1. Introdução

Em 2013, o Estado português implementou uma reforma administrativa profunda ao nível das autarquias locais, que visou a reorganização territorial das freguesias. Esta reforma foi operacionalizada através da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, no quadro das exigências da vulgarmente conhecida *troika*<sup>1</sup> e do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal. O principal objetivo consistiu na redução do número de freguesias, por via de agregações territoriais, procurando-se aumentar a racionalidade da gestão administrativa, melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos e promover a sustentabilidade financeira das autarquias. Esta reorganização, no entanto, suscitou críticas quanto ao eventual afastamento do poder local das populações e à perda de identidade territorial, dando origem, nos anos seguintes, a um movimento de reversão parcial com processos de desagregação de freguesias, que ainda hoje decorrem em vários pontos do país. Neste contexto de instabilidade organizacional, emergem novas exigências de adaptação por parte das estruturas administrativas locais, sobretudo nas áreas da segurança, Proteção Civil e resposta a emergências.

As Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) surgem neste cenário como instrumentos de operacionalização da política de descentralização no domínio da Proteção Civil, respondendo à necessidade de reforçar a capacidade de resposta das freguesias face a riscos e ameaças cada vez mais complexos e frequentes. De acordo com o Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, estas unidades são criadas pelas Juntas de Freguesia, que assumem competências na prevenção de riscos coletivos, no apoio à população em situações de emergência e na colaboração com os agentes de Proteção Civil. As ULPC têm, assim, um papel estratégico na articulação entre o nível local e os dispositivos municipais e sub-regionais de Proteção Civil, permitindo uma maior proximidade às comunidades e promovendo uma atuação mais célere e eficaz em cenários críticos. A sua efetividade, contudo, depende da dotação de recursos adequados, da formação técnica dos seus membros

---

<sup>1</sup> A designação “troika” deriva do termo russo usado para descrever uma carroça puxada por três cavalos lado a lado, simbolizando a atuação conjunta de três entidades. No contexto europeu, passou a ser usada informalmente para se referir à aliança entre a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que intervieram nos países da zona euro com dificuldades financeiras durante a crise da dívida soberana, como foi o caso de Portugal em 2011.

e de mecanismos eficazes de coordenação interinstitucional — fatores que constituem hoje desafios centrais à concretização plena da sua missão.

O presente trabalho tem como objeto de estudo o impacto da descentralização administrativa na capacidade de resposta das ULPC, tendo como área de estudo a Região de Leiria. Este tema assume especial relevância num contexto de reconfiguração territorial das freguesias e de reformas estruturais no sistema de Proteção Civil, que transferiram novas competências para os níveis mais próximos das populações. A análise a realizar incidirá sobre a forma como estas transformações institucionais afetam a eficácia, a celeridade e a articulação dos dispositivos locais de Proteção Civil, procurando perceber se a descentralização efetiva se traduz num reforço da resiliência territorial e na consolidação de políticas públicas mais responsivas. Neste sentido, o estudo insere-se na interseção entre a Administração Pública, a governação multinível e a gestão do risco, contribuindo para a reflexão crítica sobre os modelos de organização institucional aplicáveis à segurança das populações em contextos de emergência.

De modo a organizar a temática de estudo, estabeleceu-se a seguinte questão de investigação: “qual o impacto da descentralização administrativa na capacidade de resposta das ULPC no contexto português?”.

Para procurar dar resposta, a análise será guiada por três dimensões: (i) os efeitos da reorganização administrativa das freguesias na constituição e funcionamento das ULPC; (ii) os desafios operacionais e limitações institucionais decorrentes da descentralização; e (iii) os contributos das práticas locais para a melhoria da articulação vertical e para o reforço da resiliência territorial. Com base nestas dimensões, espera-se produzir um conhecimento útil e aplicável ao desenho de políticas públicas mais eficazes, participativas e territorialmente sensíveis, contribuindo para o fortalecimento do sistema de Proteção Civil em Portugal.

A pertinência do tema decorre da crescente complexidade e frequência dos riscos que ameaçam as comunidades locais, como incêndios florestais, cheias, fenómenos meteorológicos extremos ou acidentes tecnológicos, exigindo respostas mais rápidas, coordenadas e territorialmente ajustadas. Neste cenário, a descentralização administrativa apresenta-se como uma estratégia de reorganização do Estado capaz de aproximar os mecanismos de decisão e de atuação das necessidades concretas da população. Contudo, subsiste um debate sobre a eficácia real dessa descentralização, sobretudo quando não é acompanhada de recursos, capacitação técnica e mecanismos de coordenação

interinstitucional. Ao estudar o caso das ULPC na Região de Leiria, pretende-se uma melhor compreensão do impacto das recentes reformas administrativas na Proteção Civil e identificar boas práticas que possam ser replicadas noutras regiões, fortalecendo a resiliência territorial e a eficácia das políticas públicas.

Esta investigação insere-se num contexto de crescente complexidade dos riscos associados às alterações climáticas, à urbanização dispersa e à escassez de recursos, que exigem novas formas de organização e articulação institucional.

Deste modo, o objetivo central deste estudo é avaliar o impacto da descentralização administrativa na capacidade de resposta das ULPC, partindo da hipótese de que a autonomia local e a proximidade administrativa podem contribuir para respostas mais eficazes, rápidas e coordenadas em situações de emergência. Pretende-se ainda, compreender em que medida as reformas descentralizadoras – concretamente a reorganização das freguesias e a institucionalização das ULPC – influenciam a eficácia operacional e a resiliência dos territórios.

De forma mais específica, o estudo visa identificar as condições institucionais, operacionais e políticas que favorecem (ou inibem) a capacidade das ULPC para planear, prevenir e responder a emergências. Com este intuito, procura-se analisar a articulação entre diferentes níveis de governação, avaliar os efeitos da reconfiguração territorial na mobilização de recursos e diagnosticar os principais obstáculos enfrentados pelas estruturas locais de Proteção Civil. Ao mesmo tempo, pretende-se recolher contributos empíricos que possam informar o aperfeiçoamento das políticas públicas, nomeadamente através da sistematização de boas práticas, da clarificação dos modelos de governação e da proposta de mecanismos que fortaleçam a capacidade institucional local.

Em termos de metodologia, a investigação assenta numa abordagem qualitativa e exploratória, centrada na realização de entrevistas semiestruturadas a seis participantes com funções-chave na gestão e coordenação da Proteção Civil local e sub-regional, na região de Leiria. Esta escolha metodológica permite captar as perceções dos principais intervenientes sobre os efeitos da descentralização, bem como recolher dados relevantes e contextuais sobre dinâmicas de funcionamento das ULPC, processos de decisão e práticas de cooperação institucional. As entrevistas serão complementadas por análise documental e revisão da literatura especializada, integrando perspetivas teóricas sobre governança multinível, redes interorganizacionais e participação comunitária.

Para tal, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas como principal técnica de recolha de dados, realizadas junto de seis participantes estrategicamente selecionados: dois presidentes de junta de freguesia em processo de desagregação, dois coordenadores municipais de Proteção Civil (Leiria e Pombal) e dois elementos do Comando Sub-regional de Leiria. A escolha destes interlocutores procurou garantir diversidade institucional e territorial, assegurando a representatividade dos diferentes níveis de governação (político, estratégico e operacional/tático) envolvidos na Proteção Civil local.

A estrutura da dissertação assenta em sete capítulos, iniciando-se por uma introdução que apresenta o objeto de estudo, a sua pertinência, os objetivos, a metodologia e a estrutura global do trabalho. O segundo capítulo aprofunda o conceito de descentralização administrativa e a sua aplicação ao contexto português, com destaque para a reorganização das freguesias. O terceiro capítulo analisa a descentralização na área da Proteção Civil, focalizando-se nas reformas legislativas e estruturais mais recentes. O quarto capítulo é dedicado às ULPC, abordando a sua criação, funcionamento e os principais desafios que enfrentam. No quinto capítulo são detalhados os procedimentos metodológicos, incluindo a definição das perguntas de investigação, os critérios de seleção dos participantes e os instrumentos utilizados. O sexto capítulo apresenta, analisa e discute os resultados obtidos, organizados em torno das categorias derivadas do guião de entrevistas (Apêndice A). Por fim, o sétimo capítulo expõe as conclusões do estudo, avalia o grau de cumprimento dos objetivos e propõe recomendações para o aperfeiçoamento das políticas públicas de Proteção Civil.

## 2. Descentralização Administrativa

A descentralização administrativa é um dos pilares da organização do Estado moderno, representando um mecanismo essencial para a distribuição do poder e a garantia de uma administração mais eficiente e próxima dos cidadãos. No contexto português, a descentralização tem sido progressivamente fortalecida ao longo das últimas décadas, particularmente com a Constituição da República Portuguesa de 1976, que consagrou a autonomia do poder local e a necessidade de descentralização administrativa como princípio estruturante da Administração Pública. No entanto, a sua aplicação levanta desafios tanto do ponto de vista técnico como político, especialmente no que concerne ao equilíbrio entre a autonomia das entidades descentralizadas e a necessidade de coordenação nacional.

Do ponto de vista conceptual, descentralização administrativa refere-se à transferência de competências e responsabilidades do Estado central para entidades públicas autónomas, permitindo-lhes gerir e tomar decisões sobre determinados assuntos sem interferência direta do governo central (Andrade, 2015). Esta noção já era explorada por Autores como Marcello Caetano (1972) que enfatiza que a descentralização visa adaptar a Administração Pública às especificidades locais, garantindo maior eficiência na gestão dos recursos públicos, mas ganhou folego sobre tudo com o advento da III República Portuguesa e a implantação do regime democrático. Do ponto de vista jurídico, a descentralização está desde logo consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP), que, no seu artigo 237.º, reconhece e protege a autonomia das autarquias locais, determinando que estas têm o direito e o dever de administrar os seus interesses próprios.

A descentralização pode assumir diferentes formas, sendo a mais comum a descentralização territorial, que envolve a atribuição de competências a entidades com base geográfica, como municípios e freguesias. De acordo com Canotilho e Moreira (2020), a descentralização territorial responde ao princípio da subsidiariedade, garantindo que a tomada de decisões ocorra ao nível mais próximo dos cidadãos, desde que tal seja eficaz.

No contexto português, a descentralização tem sido uma tendência reforçada por diversas reformas legislativas. A Lei n.º 75/2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, foi um marco na consolidação do papel dos municípios e freguesias, atribuindo-lhes um conjunto alargado de competências em áreas como a educação, a saúde

e os transportes públicos. Paralelamente, a Lei n.º 50/2018 deu um novo impulso ao processo de descentralização, ao definir o quadro geral para a transferência de competências do Estado para as autarquias e para as entidades intermunicipais, reforçando a autonomia dos órgãos locais na gestão dos serviços públicos e do território. Esta tendência foi reafirmada com a publicação do Livro Verde da Reforma do Estado (Governo de Portugal, 2011), que propôs um modelo de Administração Pública mais descentralizado, assente numa lógica de eficiência e proximidade.

A descentralização administrativa tem sido amplamente debatida no contexto da organização do Estado e da eficácia da gestão pública. Conforme argumentado por Ramos (2022), a descentralização pode ser entendida como um modelo que visa transferir competências e autonomia de decisão para organismos locais, reduzindo a centralização do poder estatal. No contexto jurídico português, a estrutura administrativa está consagrada no artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP, 1976), estabelecendo que a Administração deve ser organizada de modo a evitar a burocratização, garantir a proximidade dos serviços às populações e assegurar a participação cidadã na sua gestão.

Neste contexto, sobressaem princípios fundamentais que orientam a Administração Pública. Um dos mais relevantes é o princípio da aproximação dos serviços às populações, que pode ser compreendido em duas dimensões. A primeira refere-se à necessidade de uma estrutura administrativa que localize os serviços, entidades e agentes junto da população, promovendo maior acessibilidade e eficiência na gestão dos recursos. Reformas como as preconizadas no Livro Verde da Reforma da Administração Local e a reorganização do mapa judiciário são exemplos claros desse objetivo. A segunda dimensão reside na importância dos contactos efetivos entre a administração e os cidadãos, permitindo uma melhor compreensão das suas necessidades e expectativas (Canotilho & Moreira, 2020).

A desconcentração e a descentralização administrativa são também princípios basilares da estrutura administrativa. A desconcentração consiste na distribuição de poderes e competências entre diferentes órgãos dentro da mesma pessoa coletiva pública, estabelecendo uma hierarquia administrativa que visa otimizar a gestão. A descentralização, por sua vez, assegura a pluralidade de entidades responsáveis pela satisfação das necessidades coletivas, promovendo uma administração mais flexível e adaptada às especificidades locais. Esta separação de responsabilidades contribui para um equilíbrio entre autonomia local e coordenação nacional (Fonseca, 2023).

Em complementaridade, emergem os princípios da eficácia e da unidade de ação da administração. Estes princípios são essenciais para garantir que a descentralização e a desconcentração não conduzem à fragmentação da gestão pública, assegurando uma atuação coordenada e eficiente dos diversos organismos administrativos (CRP, 1976, art. 267.º).

Outro princípio essencial é o da subsidiariedade, que determina que as competências administrativas devem ser atribuídas ao nível mais próximo dos cidadãos, desde que tais entidades tenham capacidade para cumprir eficazmente as suas funções. Caso contrário, essas responsabilidades devem ser transferidas para níveis superiores da administração. Este princípio reforça a descentralização, garantindo que as decisões sejam tomadas no âmbito mais adequado, evitando centralização excessiva e ineficiência (Oliveira, 2023).

O princípio da participação também assume um papel de destaque, na medida em que promove a inclusão dos cidadãos na gestão administrativa. Este princípio traduz-se na participação dos interessados na escolha dos titulares dos órgãos eletivos e na gestão das estruturas administrativas, assegurando uma administração mais democrática e transparente (CRP, 1976, art. 267.º, n.º 1).

Por fim, o princípio da complementaridade e da colaboração estabelece que as diversas entidades da administração devem atuar de forma coordenada e articulada, promovendo uma distribuição harmoniosa de atribuições e competências. Esta cooperação é visível em diversas áreas de atuação, como no direito do urbanismo, onde a interação entre diferentes organismos é essencial para a concretização de políticas eficazes (Canotilho & Moreira, 2020).

Desta forma, a descentralização administrativa, ao estar alicerçada numa estrutura administrativa bem definida e nos princípios mencionados, representa um instrumento essencial para garantir uma Administração Pública eficiente, próxima dos cidadãos e alinhada com os ideais democráticos (CRP, 1976).

A tensão entre centralização e descentralização administrativa em Portugal, destacada nas seções introdutórias, reflete um embate paradigmático entre modelos de governação centralizados e abordagens descentralizadas que visam maior proximidade e eficiência na gestão pública. A tradição centralizadora portuguesa, profundamente enraizada na história administrativa do país, é frequentemente criticada por limitar a autonomia dos governos locais e regionais, conforme apontado por Duarte, 2017. Em contrapartida, os

defensores da descentralização, como Rego, 2023, argumentam que a transferência de competências para níveis subnacionais fomenta uma governação mais democrática e adaptada às especificidades locais. No entanto, ambos os paradigmas apresentam limitações: enquanto o centralismo é criticado por sua rigidez e desconexão das realidades locais, a descentralização enfrenta desafios relacionados com a capacidade administrativa e a desigualdade territorial. Estas divergências teóricas têm influenciado diretamente a evolução metodológica no estudo da descentralização em Portugal, como será explorado a seguir.

A evolução metodológica no estudo da descentralização administrativa em Portugal reflete os esforços para compreender as implicações práticas dessas abordagens teóricas divergentes. Estudos pioneiros, como o realizado em 2006 pelo Governo Português, através da Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, centraram-se em análises descritivas das políticas de descentralização, enfatizando os desafios de implementação, particularmente no que diz respeito à alocação de recursos financeiros e humanos. Mais recentemente, investigações como a de Borges, 2023 adotaram abordagens comparativas e quantitativas para avaliar os impactos da descentralização na eficiência dos serviços públicos e na equidade territorial. Contudo, estas metodologias enfrentam críticas quanto à sua capacidade de capturar as complexidades contextuais, como as dinâmicas de poder entre os níveis de governo e as disparidades regionais. Esta lacuna metodológica abre espaço para abordagens interdisciplinares que integrem dimensões políticas, sociais e económicas.

A integração de abordagens interdisciplinares no estudo da descentralização administrativa em Portugal tem ganhado destaque, especialmente ao considerar os impactos sociais e económicos das reformas. Por exemplo, Teles, 2021 explora como a descentralização pode promover a coesão territorial ao reforçar a autonomia local, mas alerta para a falta de articulação entre políticas públicas e as necessidades das comunidades locais. Por outro lado, Bilhim, 2019 sublinha que as reformas descentralizadoras frequentemente ignoram as desigualdades estruturais entre municípios, perpetuando disparidades em vez de mitigá-las. Além disso, estudos recentes, como o de Teixeira, 2022, apontam para a necessidade de incorporar tecnologias de informação e comunicação (TIC) como ferramentas para melhorar a eficiência e a transparência na governação local. Essas abordagens interdisciplinares destacam a importância de uma análise mais holística, que será fundamental para preencher as lacunas teóricas e metodológicas identificadas até agora.

Apesar dos avanços proporcionados pelas abordagens interdisciplinares, persiste uma lacuna significativa na literatura quanto à avaliação dos efeitos de longo prazo da descentralização administrativa em Portugal, particularmente no que concerne à sustentabilidade financeira e à capacidade institucional dos governos locais. Estudos como o de Melo, 2022 destacam que, embora a descentralização possa potencialmente aumentar a eficiência administrativa, ela também pode sobrecarregar municípios com competências que excedem os seus recursos disponíveis, agravando desigualdades regionais. Adicionalmente, Arroyave, 2019 aponta que a ausência de mecanismos robustos de monitorização e avaliação dificulta a identificação de boas práticas e a correção de falhas no processo descentralizador. Estas limitações metodológicas e práticas reforçam a necessidade de um modelo analítico que integre não apenas indicadores de desempenho administrativo, mas também métricas qualitativas que capturem as perceções das comunidades locais sobre os impactos das políticas descentralizadoras. Assim, a presente investigação propõe-se a abordar estas lacunas, oferecendo uma perspetiva inovadora que combina análise empírica e participativa, como será detalhado na próxima seção.

## **2.1. Fundamentos da reorganização das freguesias**

A reorganização administrativa das freguesias em Portugal tem sido um processo dinâmico e controverso, marcado pela necessidade de aumentar a eficiência da gestão autárquica e melhorar a prestação de serviços públicos locais. Esta reforma teve como principal marco o Livro Verde da Reforma da Administração Local (Governo de Portugal, 2011), que lançou as bases para a agregação de freguesias e a redefinição do mapa administrativo do país. Desde então, várias leis e regulamentos foram promulgados, alterando a estrutura administrativa territorial e provocando debates sobre os impactos da descentralização, a autonomia local e a participação cidadã.

O primeiro passo formal para a reforma administrativa das freguesias deu-se, já o referimos, com a publicação do Livro Verde da Reforma da Administração Local (Governo de Portugal, 2011), que enfatizava a necessidade de reduzir o número de freguesias, promovendo a sua fusão para alcançar ganhos de escala e eficiência. Esta proposta baseou-se nos princípios da racionalização de custos e na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Na sequência deste documento, foi aprovada a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que estabeleceu os parâmetros para a reorganização administrativa do território autárquico. Este diploma definiu os critérios para a fusão de freguesias, considerando fatores como a população residente, a densidade territorial e a continuidade geográfica (Diário da República, 2012). Posteriormente, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, materializou esta reorganização ao reduzir o número total de freguesias de 4.259 para 3.092 (Diário da República, 2013).

A reforma administrativa em Portugal, especialmente durante a implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) em 2006, enfrentou resistência significativa por parte de várias autarquias e populações locais. As críticas centraram-se na falta de consideração pelas especificidades locais e na natureza centralizada do processo, que não incluiu mecanismos de consulta pública suficientemente amplos. Segundo Madureira (2015), "as medidas de reforma da Administração Pública aplicadas em Portugal foram essencialmente norteadas pelas metas constantes do documento. Na prática assistiu-se à institucionalização de um rol de medidas avulsas que almejou, antes de mais, um imediato corte dos custos da despesa pública".

Diante das críticas e dificuldades identificadas na reorganização administrativa de 2013, o Governo aprovou a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que estabeleceu um novo regime jurídico para a criação, modificação e extinção de freguesias. Esta legislação revogou a Lei n.º 11-A/2013 e criou mecanismos mais flexíveis para ajustes territoriais, permitindo a reversão de algumas fusões mediante critérios mais ajustados à realidade local (Diário da República, 2021).

## **2.2. Impactos da reorganização administrativa nas freguesias**

O equilíbrio entre a otimização da gestão pública e a garantia da representatividade democrática, evidenciado nas transformações administrativas das freguesias em Portugal, reflete um embate paradigmático entre abordagens tecnocráticas e participativas. Por um lado, a Lei n.º 22/2012, que orientou a reorganização administrativa, fundamenta-se em princípios de racionalização e economia de escala, visando a redução de custos e o aumento da eficiência operacional (Assembleia da República, 2012). Por outro lado, críticos como Meneses (2022) apontam que tais medidas frequentemente negligenciam especificidades culturais e sociais das comunidades locais, comprometendo a proximidade entre cidadãos e

instituições (Meneses, 2022). Esta dicotomia teórica não apenas molda os debates sobre governança local, mas também impulsiona divergências metodológicas, como será explorado adiante.

A evolução metodológica no estudo da reorganização administrativa das freguesias em Portugal reflete as tensões teóricas previamente discutidas, com abordagens que variam entre análises quantitativas de eficiência e estudos qualitativos centrados no impacto social. Estudos iniciais, como o de Sousa (2013), privilegiaram métricas de eficiência, utilizando indicadores como a redução do número de freguesias e os custos administrativos associados (Sousa, 2013). Contudo, trabalhos mais recentes, como o de Pereira (2023), têm adotado metodologias mistas, integrando análises estatísticas com entrevistas qualitativas para compreender os impactos na coesão social e na identidade local (Pereira, 2023). Essa diversidade metodológica revela não apenas avanços na compreensão do tema, mas também lacunas importantes, como a falta de estudos longitudinais que avaliem os efeitos a longo prazo da reforma, reforçando a necessidade de abordagens mais integradas e temporalmente abrangentes.

A integração de perspetivas interdisciplinares tem emergido como uma abordagem promissora para aprofundar a análise da reorganização administrativa das freguesias em Portugal, especialmente no que diz respeito aos seus impactos sociais e culturais. Estudos recentes, como o de Lopes (2023), têm explorado a interseção entre geografia humana e ciência política para examinar como a agregação de freguesias afeta as dinâmicas de identidade comunitária e participação cívica (Lopes, 2023). No entanto, essas abordagens ainda são limitadas em termos de colaboração efetiva entre disciplinas, como a sociologia e a economia, que poderiam oferecer *insights* mais robustos sobre os efeitos redistributivos e os custos sociais da reforma. Além disso, a ausência de uma análise comparativa com reformas similares em outros países europeus restringe a capacidade de contextualizar os resultados obtidos no panorama internacional.

Embora na literatura existente se constatem avanços na análise dos impactos imediatos da reorganização administrativa das freguesias, permanece uma lacuna significativa na avaliação das suas implicações a longo prazo, particularmente no que concerne à sustentabilidade das mudanças implementadas. Estudos como o de Faquinéu (2023) destacam que, embora a redução do número de freguesias tenha gerado ganhos iniciais de eficiência administrativa, os efeitos sobre a qualidade dos serviços públicos e a

equidade territorial ainda são pouco compreendidos (Faquinéu, 2023). Além disso, análises recentes sugerem que os critérios utilizados para a fusão de freguesias, muitas vezes baseados em parâmetros populacionais e geográficos, desconsideraram fatores como a diversidade socioeconómica e as necessidades específicas das populações locais<sup>2</sup>.

### **2.3.Reorganização administrativa na Região de Leiria**

A reforma administrativa de 2013, implementada através da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, resultou na agregação de diversas freguesias em Portugal, incluindo no concelho de Leiria e Pombal. Esta medida teve como objetivo otimizar a gestão administrativa, reduzir custos e promover maior eficiência na prestação de serviços públicos (Assembleia da República, 2013). No entanto, a fusão de freguesias gerou contestação por parte das comunidades locais, que consideraram que a perda da autonomia administrativa afetou a identidade das freguesias e a proximidade dos serviços públicos (Meneses, 2022).

No concelho de Leiria, destacam-se as Uniões de Freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa e de Monte Redondo e Carreira, enquanto que em Pombal foram agregadas as freguesias de Santiago, São Simão de Litém e Albergaria dos Doze, bem como as de Guia, Ilha e Mata Mourisca (Jornal de Leiria, 2025). Estas uniões resultaram da aplicação dos critérios definidos na reforma administrativa, que procuraram consolidar freguesias com menor população e capacidade de gestão autónoma (Faquinéu, 2022).

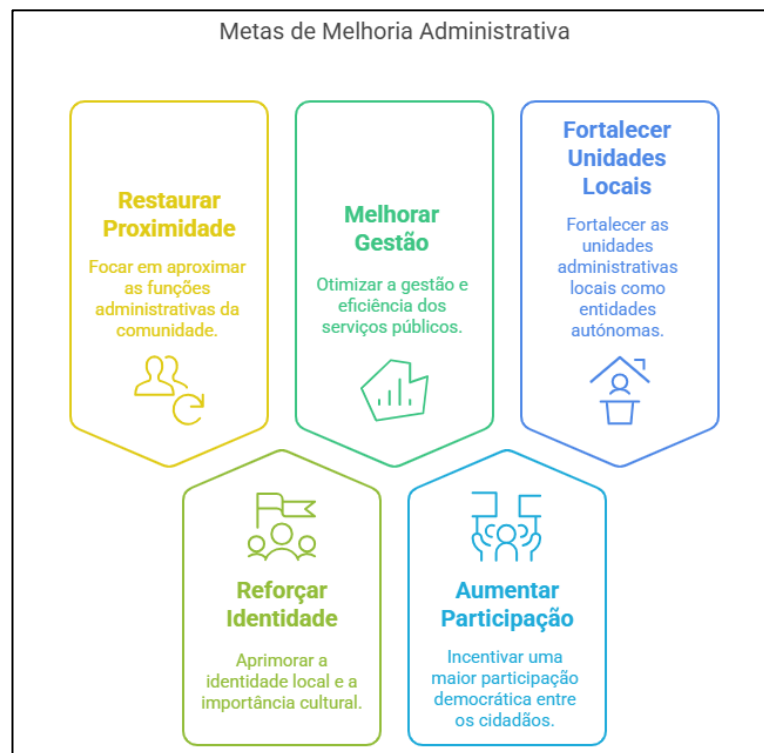
Contudo, ao longo da última década, várias freguesias procuraram reverter esta fusão, alegando impactos negativos na prestação de serviços públicos, dificuldades de gestão territorial e uma redução da representatividade política ao nível local (Lopes, 2023). A Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, veio estabelecer um novo regime jurídico para a criação, modificação e extinção de freguesias, permitindo a desagregação das uniões formadas em 2013, desde que reunissem condições mínimas para a sua viabilidade administrativa e financeira (Assembleia da República, 2021).

---

<sup>2</sup> Conforme análise da Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT) criada propositadamente para este efeito na Assembleia da República (Lei n.º22/2012, artigo 13º, alínea 2), a UTRAT era constituída por técnicos designados pela própria Assembleia; membros da Direção Geral da Administração Local; da Direção Geral do Território (DGT); das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); e representantes da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Na sequência desta legislação, em janeiro de 2025, a Assembleia da República aprovou a desagregação de 135 uniões de freguesias, restituindo 302 freguesias à sua configuração anterior. Entre estas, encontram-se duas uniões de freguesias de Leiria e duas uniões de freguesias de Pombal, que foram revertidas e retomaram a sua autonomia (RTP Notícias, 2025). A decisão foi fundamentada em estudos que demonstraram que a agregação imposta em 2013 não trouxe os benefícios esperados, e que, em alguns casos, levou ao enfraquecimento da governança local e ao distanciamento entre as populações e os órgãos administrativos (Pereira, Domingues, Teixeira, & Henriques, 2023).

A reversão destas uniões visa restaurar a proximidade administrativa e reforçar a identidade local, atendendo às aspirações das populações afetadas pela reforma de 2013. A expectativa é que a desagregação permita uma gestão mais eficiente e alinhada com as necessidades locais, promovendo maior participação democrática e fortalecimento das freguesias enquanto unidades autónomas da Administração Pública (Sousa, 2013).



**Figura 1** - Metas estratégicas para a melhoria da Administração Pública.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2025)

## 2.4. Impactos da desagregação das freguesias na Região de Leiria

A desagregação das freguesias na região de Leiria representa um marco significativo na reorganização do território autárquico, trazendo consigo tanto oportunidades quanto desafios. Se, por um lado, este processo visa responder às preocupações das populações que sentiram um afastamento dos serviços públicos após a reforma de 2013, por outro, exige uma adaptação administrativa e financeira para garantir que as freguesias recuperadas possam funcionar de forma eficiente e sustentável (Assembleia da República, 2021; Lopes, 2023).



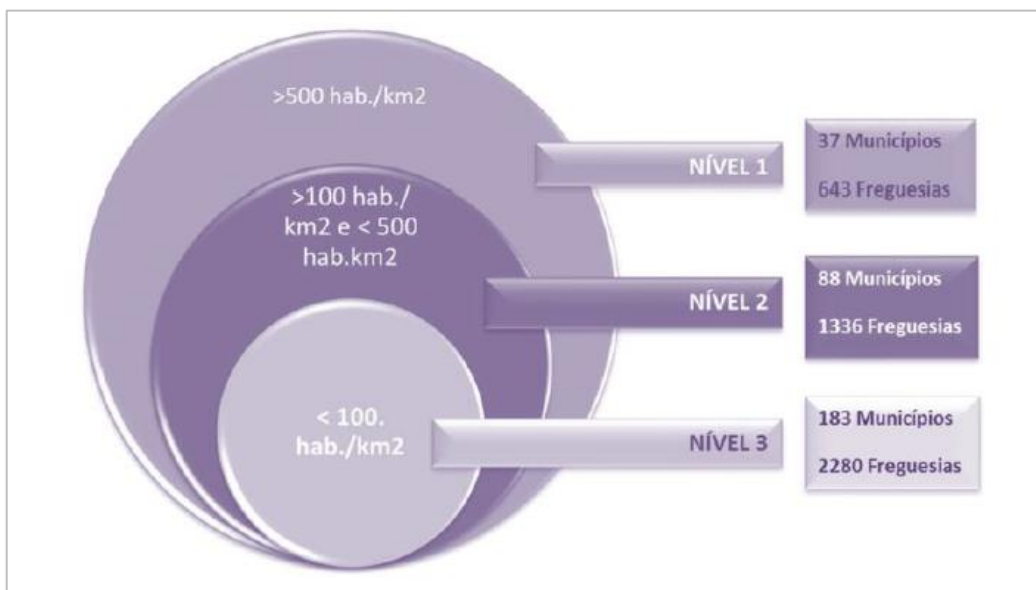
**Figura 2** – Freguesias do concelho de Leiria após reorganização administrativa de 2013.

**Fonte:** Município de Leiria (2021)

A reconfiguração do mapa administrativo da região implica um reajuste na distribuição de competências, recursos humanos e financeiros. A autonomia administrativa das novas freguesias requer um planeamento rigoroso para evitar redundâncias ou dificuldades operacionais, especialmente em domínios como a gestão de infraestruturas, limpeza urbana e apoio social (Pereira, Domingues, Teixeira, & Henriques, 2023). Além

disso, a reorganização das Juntas de Freguesia implica também a reativação de serviços administrativos próprios, o que pode representar um desafio orçamental, considerando que as transferências financeiras do Estado e os recursos municipais terão de ser redistribuídos de forma a garantir a equidade entre as freguesias recém-desagregadas e as que permaneceram inalteradas (Região de Leiria, 2024<sup>3</sup>).

Do ponto de vista social, a desagregação é vista como uma medida essencial para recuperar o sentimento de pertença e a identidade local, aspetos fundamentais na relação entre a administração e os cidadãos (Jornal de Leiria, 2024<sup>4</sup>). Muitas populações argumentaram que a agregação forçada em 2013 resultou na perda de representatividade política e na diluição das características históricas e culturais das freguesias (Faquinéu, 2022). O restabelecimento da sua autonomia poderá reforçar a coesão territorial e incentivar a participação ativa da comunidade na definição de políticas locais, promovendo uma governação mais próxima das necessidades reais da população (Sousa, 2013).



**Figura 3** – Tipologia do município e da freguesia em função da sua densidade populacional.

**Fonte:** Documento Verde (2011)

<sup>3</sup> **Região de Leiria.** (2024, 14 de dezembro). *Leiria apela à conclusão da desagregação das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa*. Recuperado de <https://www.regiaodeleiria.pt/2024/12/leiria-apela-a-conclusao-da-desagregacao-das-freguesias-de-souto-da-carpalhosa-e-ortigosa/>

<sup>4</sup> **Jornal de Leiria.** (2024, 18 de dezembro). *Aprovada desagregação de sete uniões de freguesia na região*. Recuperado de <https://www.jornaldeleiria.pt/noticia/aprovada-desagregacao-de-sete-unioes-de-freguesia-na-regiao>

Além disso, um dos aspetos cruciais neste processo é a reorganização das infraestruturas e equipamentos públicos. Durante a vigência das uniões de freguesias, muitos edifícios que antes serviam como sedes de Juntas de Freguesia foram desativados ou passaram a ter outras funções (Meneses, 2022). Com a desagregação, torna-se necessário reavaliar a utilização destes espaços e garantir que cada freguesia dispõe de instalações adequadas para o funcionamento dos serviços administrativos e de atendimento à população (Assembleia da República, 2021).

A nível político, a desagregação reforça o princípio da descentralização, permitindo uma maior proximidade entre os eleitos e os cidadãos (Rodrigues, 2022). No entanto, há desafios inerentes à redistribuição de competências e recursos entre os órgãos autárquicos. Para que esta reorganização seja bem-sucedida, será necessário um compromisso dos municípios em apoiar as freguesias desagregadas, assegurando que estas têm os meios necessários para retomar as suas funções de forma eficaz (Lopes, 2023). Além disso, a colaboração entre freguesias vizinhas será essencial para otimizar recursos e evitar duplicação de serviços, promovendo um modelo de gestão mais eficiente e sustentável (Pereira et al., 2023).

A longo prazo, o impacto da desagregação dependerá da capacidade das freguesias para se afirmarem como entidades autónomas e capazes de responder aos desafios da gestão local (Faquinéu, 2022). A valorização da identidade local, a eficiência administrativa e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, são objetivos fundamentais deste processo (Meneses, 2022). Contudo, para que a desagregação cumpra plenamente as expectativas das populações, será fundamental assegurar que as novas freguesias dispõem de recursos adequados, de um quadro normativo claro e de mecanismos eficazes de acompanhamento e supervisão (Assembleia da República, 2021).

Em termos gerais, a reversão da fusão das freguesias na região de Leiria reflete uma evolução na perceção da importância da proximidade da administração aos cidadãos (Região de Leiria, 2024). O sucesso desta iniciativa dependerá não apenas do apoio institucional, mas também do envolvimento das comunidades na construção de um modelo de governação local mais participativo e eficiente (Jornal de Leiria, 2024). O processo de transição deverá ser conduzido com rigor, garantindo que a autonomia agora recuperada não comprometa a sustentabilidade financeira e administrativa das freguesias desagregadas (Rodrigues, 2022).

### 3. Descentralização da Proteção Civil

A tensão entre a centralização e a descentralização administrativa, como abordado em estudos recentes, reflete paradigmas contrastantes na gestão pública e na Proteção Civil. De um lado, o modelo centralizado, frequentemente associado à eficiência e uniformidade na prestação de serviços, é criticado por sua rigidez e distância das necessidades locais (Bilhim, 2019). Por outro lado, a descentralização administrativa, promovida como um mecanismo para fortalecer a autonomia local e a proximidade aos cidadãos, enfrenta desafios significativos, como a desigualdade na capacidade de resposta das unidades locais (Duarte, 2016). Apesar de seu potencial para fomentar uma governança mais participativa, a descentralização frequentemente carece de recursos financeiros e humanos adequados para garantir sua eficácia (Arroyave, 2019). Esta dicotomia entre eficiência centralizada e equidade descentralizada tem impulsionado debates metodológicos e teóricos, destacando a necessidade de abordagens híbridas que conciliem esses modelos. A evolução teórica estabelece as bases para explorar como diferentes metodologias têm sido aplicadas para avaliar a eficácia da descentralização na Proteção Civil.

A evolução metodológica no estudo da descentralização administrativa tem refletido a complexidade inerente à implementação desse modelo em contextos variados. Estudos como o de Bilhim (2019), concentraram-se em análises comparativas entre sistemas centralizados e descentralizados, utilizando indicadores de desempenho administrativo e eficiência operacional. No entanto, outras abordagens têm incorporado métodos qualitativos, como estudos de caso e análises participativas, para captar as *nuances* contextuais e sociais da descentralização (Arroyave, 2019). Por exemplo, investigações sobre as ULPC em freguesias portuguesas demonstraram que a eficácia dessas unidades depende não apenas da transferência de competências, mas também da capacitação técnica e do apoio financeiro contínuo (Duarte, 2016). Apesar desses avanços, persistem lacunas metodológicas, como a ausência de ferramentas padronizadas para medir a resiliência das ULPC em cenários de emergência. Esta lacuna metodológica destaca a necessidade de abordagens interdisciplinares que integrem variáveis sociais, económicas e ambientais, preparando o terreno para uma análise mais abrangente das fronteiras emergentes no campo.

A integração de abordagens interdisciplinares no estudo da descentralização administrativa tem revelado novas possibilidades e desafios para a gestão de Proteção Civil.

Por exemplo, a interseção entre a geografia crítica e a Administração Pública tem sido explorada para compreender como fatores territoriais influenciam a eficácia das ULPC (Matias, 2013). Estudos recentes também destacam o papel das tecnologias digitais na descentralização, como ferramentas de monitorização em tempo real e sistemas de alerta precoce, que podem potencializar a capacidade de resposta das ULPC (Estratégia Nacional, 2021). No entanto, a implementação dessas tecnologias frequentemente ignora as limitações de infraestrutura em áreas rurais, perpetuando desigualdades regionais (Fonseca, 2024). Além disso, a falta de integração entre as dimensões técnica e social das intervenções descentralizadas tem sido apontada como um obstáculo para alcançar uma governança verdadeiramente inclusiva.

### **3.1.Revisão da legislação em 2023**

A organização da Proteção Civil em Portugal passou por significativas alterações em 2023, com a entrada em vigor de nova legislação e regulamentos que visam melhorar a resposta a emergências e otimizar a coordenação entre os diferentes níveis de governança. A revisão deste quadro normativo é essencial para compreender os avanços e possíveis retrocessos no processo de descentralização administrativa.

Começamos por alguns antecedentes essenciais. O Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, embora não seja especificamente de 2023, permanece como um alicerce fundamental no que diz respeito às estruturas da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC). Este diploma estabeleceu a base para a reorganização das competências da ANEPC, centralizando algumas funções estratégicas e descentralizando outras em nível local, como será explicado mais à frente no trabalho. Com isso, procurou-se assegurar maior eficiência e celeridade na resposta a situações de emergência. No entanto, existem críticas de que a centralização excessiva pode limitar a capacidade de resposta imediata das unidades locais (ANEPC, 2019), de algumas delas serão abordadas no ponto 4 deste trabalho.

O Despacho n.º 13028/2023, de 20 de dezembro, reforça a ênfase na qualificação dos profissionais de Proteção Civil, em particular dos bombeiros que compõem os quadros de comando e ativo. Este despacho destaca a necessidade de formações específicas e recorrentes, adaptadas aos novos desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela crescente complexidade das emergências urbanas e rurais. A regulamentação introduzida também prioriza a padronização dos procedimentos operacionais, procurando reduzir

discrepâncias entre as regiões e assegurar um nível uniforme de competência em todo o território nacional (Diário da República, 2023). Esta iniciativa foi amplamente elogiada por especialistas, mas também levantou preocupações sobre a distribuição equitativa de recursos para formação entre regiões mais e menos favorecidas.

A Resolução n.º 1/2023 trouxe uma revisão significativa nos Planos Distritais de Emergência de Proteção Civil, que agora são elaborados em consonância com as novas diretrizes nacionais. Esta resolução estabelece parâmetros claros para a definição de responsabilidades e competências ao nível regional e municipal, promovendo uma maior integração entre as diferentes esferas de governança. Um dos objetivos é garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e que as comunicações durante emergências fluam de maneira desimpedida, como é exemplo a publicação de dois documentos estruturais que cumprem este desígnio como são exemplo o Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC) e o Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil (ANEPC, 2017).<sup>2</sup> Entretanto, existem desafios significativos à implementação dessa resolução, como a resistência de algumas entidades locais às mudanças impostas e a necessidade de atualização contínua dos planos com base em simulações reais (Silva, 2015).

A principal alteração estrutural na organização da Proteção Civil em 2023 foi a substituição das estruturas distritais pelas sub-regionais, em conformidade com a política de descentralização administrativa.

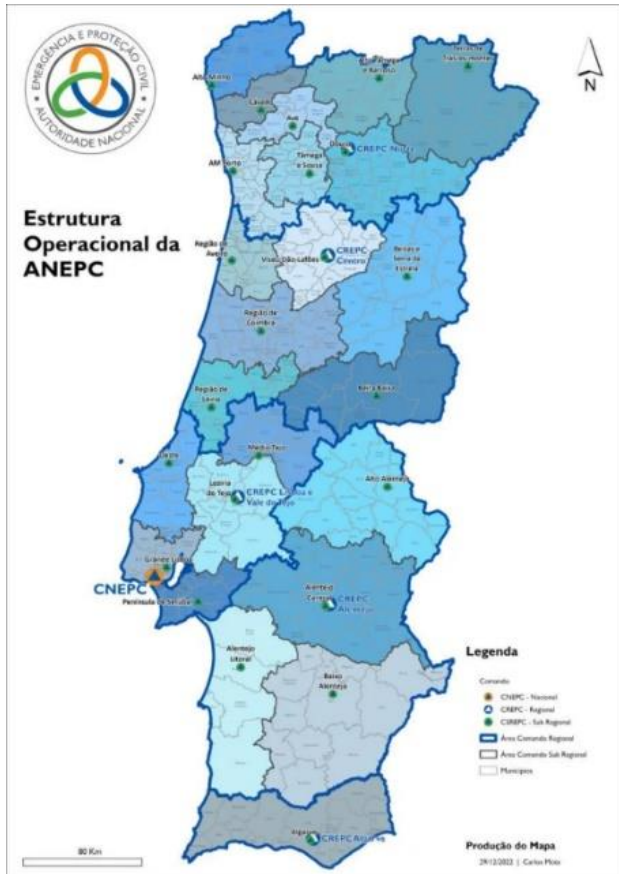


Figura 4 - Estrutura operacional da ANEPC [Mapa].

Fonte: ANEPC (2021)

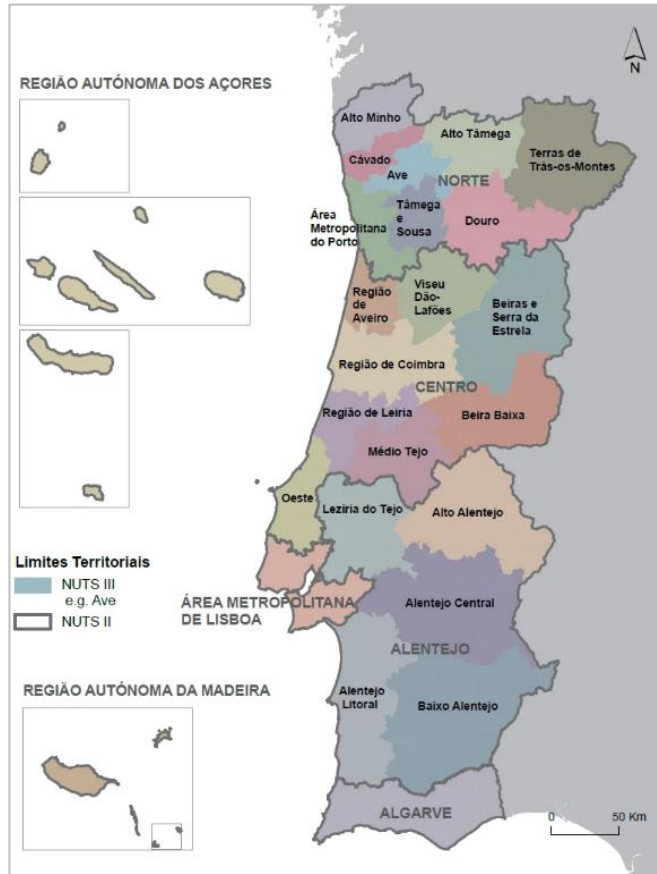


Figura 5 - Limites das NUTS III [Mapa].

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2013)

Esta mudança visou conferir maior autonomia operacional às unidades sub-regionais, permitindo que estas atuem com maior rapidez e efetividade nas respostas a desastres. Contudo, especialistas como Ruben Abrantes (2019) e Joaquim Esteves Araújo (2015) apontam que a descentralização também traz riscos de fragmentação de recursos e disparidades na capacidade de resposta entre diferentes regiões.

A revisão da legislação de Proteção Civil em 2023 reflete um esforço significativo para fortalecer a estrutura de resposta a emergências em Portugal. No entanto, as mudanças também suscitam questões sobre o equilíbrio entre centralização e descentralização, além de exigirem uma monitorização constante para garantir que os objetivos propostos sejam

efetivamente alcançados. Análises futuras devem explorar o impacto concreto dessas reformas na capacidade de resposta e na resiliência das comunidades.

A implementação das estruturas sub-regionais, descrita como um dos maiores avanços do sistema de Proteção Civil, é, porém, uma mudança controversa. Por um lado, a descentralização é elogiada por aproximar as decisões das comunidades locais e possibilitar respostas mais ágeis em situações de crise, tal como preconizado pelo princípio da subsidiariedade da Administração Pública. Por outro lado, a resistência de algumas autarquias à transição e a carência de infraestrutura em algumas sub-regiões, indicam que há um longo caminho até à consolidação desse novo modelo (Berenguer, 2022).

Conforme apontado na Revista Portuguesa de Ciência Política, a descentralização também exige uma monitorização constante para evitar disparidades entre regiões mais e menos favorecidas (Berenguer, 2022). Esta preocupação está alinhada com a análise de Abrantes (2019), que destaca que a descentralização em Portugal tem sido frequentemente acompanhada por desafios na distribuição equitativa de recursos e competências.

Adicionalmente, os estudos de Abrantes (2019) e de Berenguer (2022) oferecem perspetivas complementares sobre os desafios e as oportunidades das reformas no setor. Abrantes (2019) discute o impacto da descentralização no equilíbrio de poder entre o governo central e as autoridades locais, destacando que, em alguns casos, estas mudanças podem ser interpretadas como estratégias de despolitização. Por outro lado, Berenguer (2022) examina a evolução da Proteção Civil no contexto português, enfatizando a necessidade de uma abordagem integrada para responder aos desafios securitários contemporâneos.

Esta discussão também se insere no contexto mais amplo da reforma administrativa em Portugal, conforme analisado por Araújo (2015), que identifica uma tendência cíclica entre movimentos de centralização e descentralização. A sua pesquisa demonstra que as reformas administrativas frequentemente enfrentam resistência local e dificuldades estruturais na implementação, o que pode impactar na eficácia das novas políticas no setor da Proteção Civil.

### **3.2.A nova organização da Proteção Civil em 2023**

A tensão entre centralização e descentralização na organização da Proteção Civil em Portugal, enfatizada nas reformas recentes, reflete um conflito teórico subjacente entre paradigmas administrativos distintos. Por um lado, a abordagem centralizadora, como exemplificada pelo modelo da ANEPC, procura encontrar eficiência operacional e uniformidade na resposta a emergências. Por outro lado, a descentralização, promovida em documentos como o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (Município de Leiria, 2023), enfatiza a autonomia local e a adaptação às especificidades territoriais. Embora a centralização ofereça vantagens em termos de coordenação estratégica, existem autores que apontam para o facto de que esta pode negligenciar as dinâmicas locais e a capacidade de resposta comunitária (Barros, 2023). Esta dicotomia não apenas molda as políticas públicas, mas também influencia diretamente as metodologias empregadas para avaliar a eficácia do sistema de Proteção Civil, criando um terreno fértil para debates metodológicos.

A evolução metodológica na análise da Proteção Civil em Portugal reflete as tensões teóricas entre centralização e descentralização, daí resultando diversas abordagens e, por vezes, contraditórias. Estudos há que se focaram predominantemente em análises quantitativas, como indicadores de resposta a emergências e tempos de mobilização (Relatório de Atividades ANEPC, 2023), enquanto abordagens qualitativas, que capturam *nuances* locais e perceções comunitárias, parecem permanecer subexploradas. Por exemplo, a avaliação do Sistema Integrado de Operações e Socorro (SIOPS) revelou eficiência em cenários de grande escala, mas dificuldades em adaptar-se a contextos municipais específicos (Notícias ao Minuto, 2022). Simultaneamente, metodologias participativas, como as empregadas no Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) de Leiria (Município de Leiria, 2023), demonstram potencial para integrar comunidades no processo de planeamento, mas enfrentam desafios de replicabilidade e escalabilidade. Desta forma o PMEPC, envolve a participação de diversas entidades, como serviços municipais, forças de segurança, corpos de bombeiros, organizações de saúde e outras instituições relevantes. Esta abordagem colaborativa visa garantir que o plano reflita as necessidades e especificidades locais, promovendo uma resposta integrada e eficaz em situações de emergência.

A integração de abordagens interdisciplinares tem emergido como uma resposta promissora para superar as limitações dos modelos tradicionais de análise da Proteção Civil.

Estudos recentes têm explorado a interseção entre gestão de riscos e ciências sociais, destacando a relevância de fatores como a resiliência comunitária e a perceção de risco na eficácia das respostas a desastres (Beighley, 2018).

A articulação entre a centralização e a descentralização, bem como a integração de abordagens interdisciplinares, exige uma análise crítica das políticas públicas que moldam a organização da Proteção Civil em Portugal. Apesar de avanços legislativos recentes, como o Decreto-Lei n.º 45/2019 que reestruturou a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (Diário da República, 2019), subsistem lacunas na operacionalização dessas políticas. Por exemplo, a implementação de estratégias preventivas, previstas na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (DRE, 2021), enfrenta desafios relacionados à coordenação entre níveis administrativos e à alocação de recursos<sup>5</sup>. Além disso, a falta de mecanismos robustos para monitorizar e avaliar a eficácia dessas políticas, especialmente em contextos locais, limita a sua capacidade de adaptação às necessidades específicas das comunidades. Este cenário evidencia não apenas a necessidade de um modelo de governança mais flexível e responsivo, mas também a oportunidade para esta investigação contribuir com um *framework* analítico que permita avaliar criticamente a eficácia das políticas públicas na Proteção Civil, promovendo uma maior coesão entre os diferentes níveis de governança.

A análise das políticas públicas de Proteção Civil em Portugal também revela uma tensão entre a inovação normativa e a prática operacional, especialmente no que diz respeito à capacitação e formação dos agentes envolvidos. Embora iniciativas como a criação da Escola Nacional de Bombeiros e da Escola Nacional de Proteção Civil (Martins, 2023) tenham sido fundamentais para padronizar e elevar os níveis de competência técnica, subsistem disparidades significativas na formação oferecida a nível local. Além disso, estudos apontam que os programas de formação frequentemente negligenciam competências relacionadas à

---

<sup>5</sup> Alves J. F. (2024). *O papel do cidadão no sistema de Proteção Civil*. Incurso. <https://incurso.pt/o-papel-do-cidadao-no-sistema-de-protecao-civil/>

No artigo "O Papel do Cidadão no Sistema de Proteção Civil", José Fernando Alves enfatiza a importância de uma participação ativa dos cidadãos na Proteção Civil, destacando que a redução de riscos é essencial para salvar vidas, proteger infraestruturas e construir resiliência. Alves sublinha que iniciativas globais, como os quadros de Hyogo e Sendai da ONU, promovem o envolvimento comunitário na criação de sociedades resilientes. O autor defende que a educação para o risco deve ser uma prioridade estratégica das entidades de Proteção Civil, capacitando os cidadãos e reforçando a visão de uma Proteção Civil preventiva. O autor propõe reflexões sobre as medidas de autoproteção, instrumentos de educação adaptados às características da população, identificação de grupos-alvo, sistemas eficazes de avisos e alertas, avaliação do impacto das ações e formas de envolver a população em situações de emergência.

gestão comunitária e à comunicação em situações de crise, que são cruciais para uma resposta eficaz e inclusiva (ANEPC, 2023). É ainda agravada pela ausência de um sistema integrado de avaliação que permita medir o impacto da formação na melhoria das respostas operacionais. Assim, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem mais holística e contínua de capacitação, que não só uniformize os padrões técnicos, mas também incorpore habilidades interpessoais e adaptativas, alinhando-se ao objetivo desta investigação de propor um modelo que articule competências técnicas e sociais no âmbito da Proteção Civil.

A lacuna na integração de competências técnicas e sociais na formação dos agentes de Proteção Civil reflete uma problemática mais ampla: a ausência de uma abordagem sistemática para a gestão do conhecimento no setor. Estudos como o de Barros (2023) destacam que, embora existam esforços isolados para documentar boas práticas e lições aprendidas, a inexistência de uma base de dados centralizada e acessível dificulta a disseminação de conhecimento entre diferentes níveis e Comandos Sub-regionais de Emergência e Proteção Civil (CSREPC). Adicionalmente, a dependência de estruturas hierárquicas rígidas para a circulação de informações pode atrasar a resposta em situações de emergência, especialmente em cenários que exigem decisões rápidas e descentralizadas.

A crescente complexidade dos riscos e das emergências enfrentadas pela Proteção Civil em Portugal exige não apenas uma gestão eficaz do conhecimento, mas também uma maior integração de tecnologias emergentes e dados em tempo real. Embora iniciativas como o SIOPS tenham introduzido melhorias significativas na coordenação e na resposta a emergências (Notícias ao Minuto, 2022), a sua dependência de infraestruturas tecnológicas centralizadas limita a capacidade de adaptação em cenários locais. Segundo o OSIRIS – Observatório do Risco (2022), durante os incêndios florestais de 2022 em Portugal, o SIOPS permitiu uma resposta coordenada entre diferentes entidades (bombeiros, Guarda Nacional Republicana (GNR), Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e Proteção Civil), agilizando a mobilização de meios e a comunicação entre equipas no terreno. Embora o presidente do SIRESP tenha assegurado que o sistema funcionou continuamente, reconheceu a existência de áreas com dificuldades de ligação à rede, o que poderia ter afetado a eficácia das operações no terreno.

A integração de tecnologias emergentes e dados em tempo real na Proteção Civil deve ser acompanhada por uma abordagem crítica que considere os impactos éticos e sociais destas inovações. Estudos recentes alertam para os riscos de dependência excessiva de

algoritmos e sistemas automatizados em contextos de emergência, nas quais decisões rápidas e sensíveis ao contexto humano são cruciais (Beighley, 2018).

### **3.3.Mudanças estruturais e resistências**

A recente reorganização da Proteção Civil em Portugal trouxe implicações significativas para a descentralização administrativa. O Decreto-Lei n.º 45/2019, que serve como base para as mudanças estruturais, e as resoluções de 2023, refletem uma tentativa de melhorar a eficiência operacional e a autonomia das unidades locais e sub-regionais (ANEPC, 2019; Diário da República, 2023).

A transição dos dezoito Comandos Distritais de Operações e Socorro (CDOS) para vinte e quatro Comandos Sub-regionais, cuja circunscrição territorial corresponde à área geográfica de cada Comunidade Intermunicipal (CIM), foi uma das maiores mudanças no sistema de Proteção Civil. Esta alteração visou aproximar as decisões das necessidades locais, promovendo o princípio da subsidiariedade e permitindo uma resposta mais ágil e eficiente às emergências (SIC Notícias, 2023). No entanto, esta reorganização enfrentou resistência por parte de algumas autarquias, conforme expressado pela Liga dos Bombeiros Portugueses, que se manifestou contrária à mudança, alegando que o sistema deveria manter uma organização distrital (SIC Notícias, 2023).

Relatos obtidos de fontes documentais e estudos académicos corroboram estes resultados, como o estudo técnico elaborado em 2020 sobre os Programas “Aldeia Segura” e “Pessoa Segura” e que falaremos mais adiante neste trabalho. Muitos reconhecem os benefícios da descentralização, como a maior autonomia e flexibilidade das unidades sub-regionais. Contudo, apontam que a falta de padronização nas respostas e a resistência de algumas autarquias às mudanças estruturais representam obstáculos significativos. Documentos como o Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil destacam a necessidade de reforçar a cooperação entre as entidades envolvidas e garantir uma distribuição equitativa de recursos (ANEPC, 2023). O manual enfatiza a criação de equipas pluridisciplinares para a elaboração dos planos, assegurando que diferentes áreas de conhecimento contribuam para a avaliação de riscos, conduta operacional e logística.

O Governo também anunciou em 2024 que irá avaliar a atual organização territorial da ANEPC para evitar duplicidade de funções e garantir a continuidade operacional. Esta medida visa otimizar os processos de coordenação, mantendo os laços de colaboração construídos ao longo de décadas (Lusa, 2024).

A nova organização também impactou positivamente a participação comunitária, ao incentivar o envolvimento da população local nos processos de prevenção e resposta. Essa articulação estreita entre as unidades sub-regionais, municípios e comunidades tem sido apontada como um fator crucial para o fortalecimento da resiliência local (Fonseca, 2010).

A nova estrutura da Proteção Civil representa um avanço na descentralização administrativa, mas ainda há desafios a serem superados, como a harmonização de recursos e a resistência institucional. Para consolidar os benefícios da descentralização, é fundamental monitorizar continuamente o processo e ajustar as políticas conforme as necessidades locais e regionais.

### **3.4. Impactos operacionais e desafios da reorganização**

A reorganização da Proteção Civil em Portugal, formalizada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019 e complementada pelos regulamentos de 2023, trouxe transformações significativas no funcionamento das estruturas locais e regionais. A análise dos impactos desta reorganização foi amplamente discutida em relatos e documentos técnicos, que apontam avanços e desafios enfrentados no processo de implementação.

De acordo com o Manual de Apoio à Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil (ANEPC, 2022), a reorganização visou fortalecer a capacidade de resposta das unidades sub-regionais, descentralizando competências e promovendo uma gestão mais eficiente dos recursos. Este manual destaca que a reestruturação facilita a elaboração de planos adaptados às especificidades locais, promovendo uma maior articulação entre os diferentes atores envolvidos no sistema de Proteção Civil. No entanto, também identificou lacunas na distribuição equitativa de recursos e na formação adequada dos agentes locais, aspetos que podem comprometer a uniformidade das respostas em situações de emergência.

Fonseca (2010), na sua dissertação de mestrado, explora a implementação dos planos de emergência de segunda geração, ressaltando que as alterações estruturais trazem

benefícios no planeamento estratégico, mas que a falta de integração entre níveis hierárquicos ainda representará um desafio. A autora sugere que a participação comunitária é fundamental para aumentar a resiliência das comunidades locais e recomenda uma abordagem participativa e inclusiva no desenvolvimento de planos de emergência.

Estudos publicados na Revista Portuguesa de Ciência Política indicam que a reorganização da Proteção Civil impacta positivamente a coordenação interinstitucional, mas evidenciam a necessidade de mecanismos mais robustos de monitorização e avaliação. A implementação de sistemas digitais de gestão de emergências, mencionados nestes estudos, é vista como uma solução para mitigar os problemas de comunicação e garantir a eficiência operacional durante situações de crise (Ribeiro, 2018).

Em termos de impacto prático, os relatórios operacionais da ANEPC sugerem que houve uma redução no tempo de resposta a emergências em sub-regiões onde a nova estrutura foi plenamente implementada. Contudo, desafios como a resistência de alguns atores locais às novas políticas e a necessidade de formação contínua permanecem como pontos de atenção.

Os incêndios florestais de 2017 destacam-se como um marco para a avaliação da governação do risco em Portugal, conforme analisado no artigo de Ribeiro (2019). Este evento evidenciou falhas significativas no sistema de Proteção Civil, como uma hierarquia altamente centralizada e uma ausência de comunicação eficaz entre os níveis governamentais e locais. Embora o Decreto-Lei n.º 45/2019 tenha procurado corrigir essas deficiências, a análise de documentos técnicos e relatos sugere que desafios como a alocação de recursos e a formação contínua dos agentes ainda persistem.

No contexto da descentralização, Ribeiro (2019) destaca que a integração das populações nos processos de governação do risco é um elemento fundamental. No entanto, os incêndios de 2017 revelaram que a participação comunitária foi limitada, impactando negativamente a eficiência das respostas locais. A reorganização da Proteção Civil tenta responder a essa questão promovendo uma maior inclusão das comunidades, mas relatos operacionais sugerem que há resistência em alguns territórios, devido a diferenças políticas e culturais entre os atores locais e regionais.

Além disso, a análise histórica mostra que os modelos de governação do risco em Portugal são predominantemente hierárquicos, o que cria desafios adicionais para a

descentralização efetiva. Como apontado no relatório da Comissão Técnica Independente (CTI, 2018<sup>6</sup>), é essencial que a descentralização seja acompanhada de políticas de suporte técnico e financeiro robustas, garantindo que os níveis locais possam responder adequadamente às emergências.

Em conclusão, a reorganização da Proteção Civil trouxe benefícios importantes, como uma maior eficiência na resposta a emergências e a promoção de uma gestão descentralizada. Contudo, é necessário um esforço contínuo para superar as lacunas identificadas, especialmente no que se refere à formação, alocação de recursos e integração comunitária. A implementação de sistemas digitais de gestão de emergências e o fortalecimento da comunicação entre os níveis hierárquicos são elementos cruciais para garantir a eficácia do sistema. A análise de relatos e documentos técnicos indica que a reorganização da Proteção Civil trouxe benefícios em termos de descentralização e eficiência, mas requer uma monitorização constante para garantir a superação dos desafios identificados e a uniformidade nas respostas a emergências.

---

<sup>6</sup> **Comissão Técnica Independente. (2018).** *Relatório sobre os incêndios florestais de 2017.* Assembleia da República. [https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/Relat%C3%B3rioCTI\\_VF%20.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/Relat%C3%B3rioCTI_VF%20.pdf). Este relatório oferece uma análise detalhada dos incêndios florestais ocorridos em Portugal em 2017 e está disponível no site oficial da Assembleia da República. Além de identificar as principais causas e falhas no sistema de prevenção e combate, o documento apresenta recomendações estratégicas para evitar a repetição de tragédias semelhantes no futuro.

## 4. As ULPC – Unidades locais de Proteção Civil

As ULPC desempenham um papel essencial na estratégia de Proteção Civil em Portugal, especialmente ao nível das freguesias. Estas unidades foram concebidas para reforçar a capacidade de resposta a emergências e garantir uma abordagem mais próxima e eficaz na gestão de riscos, promovendo uma maior articulação entre as entidades locais e os mecanismos de Proteção Civil. A sua implementação tem permitido a mobilização de recursos e conhecimento local para a prevenção e resposta a catástrofes, conferindo uma maior resiliência às comunidades.

A base legal para a criação e funcionamento das Unidades Locais de Proteção Civil está estabelecida na Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho. Este diploma consagra a necessidade de descentralização das estruturas de Proteção Civil e determina que as ULPC devem corresponder ao território das freguesias, sendo obrigatoriamente presididas pelo presidente da junta de freguesia. O Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, reforça a organização e funcionamento destas unidades, permitindo que freguesias limítrofes possam agrupar-se para criar uma ULPC conjunta, sendo designado presidente um dos autarcas envolvidos. Este diploma atribui às ULPC diversas competências, como o apoio à concretização de ações de prevenção e avaliação de riscos, a promoção de campanhas de sensibilização e a gestão de ocorrências de acordo com os planos municipais de emergência.

A estrutura das ULPC reflete uma lógica de proximidade, sendo compostas por elementos humanos que conhecem em profundidade o território e as suas especificidades. Esta organização permite uma resposta mais rápida e eficaz em situações de emergência, garantindo a mobilização imediata de recursos e uma coordenação mais eficiente com os serviços municipais e distritais de Proteção Civil. O "Manual de Proteção Civil para Autarcas de Freguesia"<sup>7</sup>, publicado pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, destaca o papel das ULPC na promoção de uma cultura de segurança e na sensibilização das populações para a adoção de medidas preventivas. Este documento sublinha ainda que a

---

<sup>7</sup> **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.** (2023). *Manual de Proteção Civil para Autarcas de Freguesia* (Cadernos Técnicos PROCIV #31). Recuperado de [https://opcsa.iseclisboa.pt/wp-content/uploads/2024/03/MANUAL\\_PROCIIV\\_LOCAL.pdf](https://opcsa.iseclisboa.pt/wp-content/uploads/2024/03/MANUAL_PROCIIV_LOCAL.pdf). Este manual fornece orientações práticas e informações essenciais para apoiar os autarcas de freguesia na gestão de situações de emergência e no reforço da Proteção Civil a nível local.

eficácia de tais unidades, depende da formação contínua dos seus membros e da articulação com os diferentes níveis de comando da Proteção Civil.

A importância das ULPC tem sido amplamente reconhecida em diversos estudos e trabalhos científicos. A dissertação de Ana Cláudia Afonso Peixoto, publicada em 2019, analisa o contributo destas unidades para a proteção e defesa da floresta e dos aglomerados populacionais contra incêndios, tomando como referência o caso da Unidade Local de Proteção Civil de Agrela e Serafão, no concelho de Fafe. Este estudo evidencia que a proximidade destas unidades às populações permite uma resposta mais célere e eficaz na mitigação de riscos. Da mesma forma, um relatório técnico sobre os programas "Aldeia Segura" e "Pessoas Seguras"<sup>8</sup> conclui que as ULPC são um meio privilegiado para a implementação de políticas nacionais de Proteção Civil a nível local, facilitando a cooperação entre as autoridades e a população.

Apesar dos benefícios evidentes, a implementação das ULPC enfrenta desafios significativos. A necessidade de formação contínua dos seus membros, a escassez de recursos e a dificuldade na articulação entre as diversas entidades são alguns dos principais obstáculos ao seu funcionamento eficaz (Peixoto, 2019). A sustentabilidade destas unidades depende também do investimento em infraestruturas adequadas e da adoção de políticas que reforcem a sua integração no sistema de Proteção Civil. A crescente complexidade dos riscos naturais e tecnológicos exige uma adaptação constante das estratégias e a implementação de modelos de coordenação mais eficientes.

As Unidades Locais de Proteção Civil representam um pilar essencial na organização da Proteção Civil em Portugal, assegurando uma abordagem descentralizada e mais próxima das necessidades das comunidades. Tal como anteriormente referido, o seu fortalecimento e expansão são fundamentais para garantir uma gestão de riscos mais eficaz e para promover a resiliência das populações. O futuro destas unidades dependerá da capacidade de resposta das freguesias e da colaboração entre as diversas entidades envolvidas na Proteção Civil, assegurando uma atuação integrada e eficiente perante os desafios emergentes.

---

<sup>8</sup> **Assembleia da República. (2020).** *Uma Análise dos Programas "Aldeia Segura" e "Pessoas Seguras"*. Estudo Técnico. Recuperado de <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/oti/Estudotecnico-aldeia-segura-dezembro2020.pdf>. Trata-se de um estudo técnico elaborado pelo Observatório Técnico Independente com vista a confirmar a segurança das comunidades face aos incêndios florestais como uma prioridade das autoridades, destacando-se os programas Aldeia Segura e Pessoas Seguras.

#### **4.1. Estrutura Organizacional e Funcionamento das ULPC**

As ULPC são estruturas fundamentais no âmbito da Proteção Civil em Portugal, criadas com o objetivo de reforçar a capacidade de prevenção, preparação e resposta a situações de emergência nas freguesias. A criação e funcionamento das ULPC estão regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, que define o enquadramento institucional e operacional da Proteção Civil ao nível das autarquias locais (Presidência do Conselho de Ministros, 2019). A constituição de uma ULPC resulta de deliberação da junta de freguesia respetiva com base na avaliação dos riscos existentes no território, carecendo de parecer vinculativo da Comissão Municipal de Proteção Civil (CMPC). A estrutura organizacional das ULPC é presidida pelo presidente da junta de freguesia e integra diferentes áreas funcionais como a prevenção e avaliação de riscos, planeamento e apoio às operações, logística e comunicações, bem como sensibilização e informação pública (Presidência do Conselho de Ministros, 2019).

O funcionamento das ULPC envolve a realização de estudos técnicos para identificar e avaliar riscos que possam afetar a freguesia, propondo medidas de segurança adequadas (Peixoto, 2022). Paralelamente, estas unidades organizam ações de sensibilização e formação para a comunidade local, promovendo a cultura de segurança e a adoção de comportamentos preventivos (AproSOC, 2023). No âmbito da gestão de ocorrências, as ULPC colaboram com os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) na resposta a emergências, articulando-se com os recursos locais disponíveis para assegurar uma intervenção eficaz e coordenada (RTP, 2024).

A implementação prática das ULPC tem-se revelado positiva em diversas freguesias portuguesas. No concelho de Leiria, foram constituídas 14 (catorze) ULPC que, mobilizando cerca de 300 (trezentos) voluntários, desempenham um papel crucial na prevenção e resposta a situações de risco, com especial enfoque no combate a incêndios florestais (Região de Leiria, 2024). A freguesia de Meirinhas, pertencente ao vizinho concelho de Pombal, é um exemplo notório de boas práticas, tendo desenvolvido um plano de ação local que inclui ações formativas, simulações de emergência e campanhas de sensibilização (Junta de Freguesia de Meirinhas, 2024). Estes casos evidenciam a importância da articulação entre as ULPC e a população local, promovendo uma cidadania ativa e consciente.

O desenvolvimento das ULPC também tem sido alvo de estudos académicos que destacam a sua relevância no contexto da Proteção Civil descentralizada. Peixoto (2022) salienta que a proximidade das ULPC às comunidades facilita a identificação de necessidades específicas e a mobilização de recursos adequados. Simultaneamente, iniciativas como o programa ECO XXI incentivam as freguesias a investir na constituição de ULPC, promovendo uma abordagem sustentável e resiliente no planeamento territorial (ABAAE, 2023).

Segundo Frade (2024), a constituição das ULPC ocorre mediante a aprovação das CMPC, que delimitam as competências e estabelecem o regimento interno, designando o presidente da junta de freguesia para liderar a unidade. Essas estruturas, compostas por voluntários, visam não só a prevenção e a sensibilização da população, mas também a preparação para intervenções diretas em situações de emergência, funcionando como elo vital entre as ações governamentais e a participação comunitária.

O funcionamento efetivo das ULPC depende da articulação com os órgãos municipais e de uma coordenação interinstitucional que otimize a resposta a incidentes críticos. Conforme destacado por Frade (2024), a ausência de uma regulamentação nacional uniforme gera variações significativas na operacionalização dessas unidades entre os diferentes concelhos, o que pode comprometer a eficácia da resposta emergencial. Enquanto algumas ULPC concentram esforços na prevenção e divulgação de informações, outras ampliam sua atuação para o apoio direto em situações de calamidade. Desta forma, torna-se essencial o investimento em capacitação, recursos e a padronização dos regulamentos, a fim de fortalecer a rede de Proteção Civil local e assegurar uma resposta rápida e coordenada em momentos de crise (Frade, 2024).

## **4.2. Desafios e oportunidades futuras para as ULPC**

As ULPC enfrentam desafios estruturais e operacionais que podem comprometer a sua eficácia na resposta a emergências. Um dos principais desafios é a falta de regulamentação uniforme, o que leva a uma heterogeneidade no funcionamento das unidades, dificultando a sua integração no sistema nacional de Proteção Civil (Frade, 2024). Além disso, Almeida (2019) destaca que a falta de recursos financeiros e materiais limita a capacidade das ULPC para atuar de forma proativa na prevenção de riscos. A dependência excessiva de voluntários, apontada por Amaro (2009), também representa um problema, pois a falta de incentivos

pode levar à escassez de efetivos disponíveis para atuar em situações de crise. Segundo Araújo (2009), a profissionalização das equipas de Proteção Civil local poderia mitigar esse problema e garantir uma resposta mais estruturada. Outro obstáculo significativo é a desarticulação entre os diferentes níveis de gestão de emergência, conforme identificado pela ANEPC (2008, 2019), o que reforça a necessidade de uma coordenação eficaz entre municípios e freguesias.

Apesar destes desafios, existem oportunidades significativas para o fortalecimento das ULPC. Uma das principais estratégias é a padronização das diretrizes operacionais, conforme sugerido por Ribeiro (2012), garantindo que todas as unidades sigam um modelo uniforme de atuação. O avanço tecnológico também apresenta oportunidades, com a possibilidade de utilizar sistemas de alerta precoce e inteligência artificial<sup>9</sup> para prever e mitigar desastres (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, 2022). A implementação de sistemas de vigilância baseados em inteligência artificial, como o que foi instalado na torre da igreja da Bajouca, embora inovador e promissor, não substitui as competências legalmente atribuídas às forças de segurança. A responsabilidade pela vigilância e fiscalização das florestas cabe à Guarda Nacional Republicana (GNR), nomeadamente através do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), conforme estipulado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, que estabelecia então o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI). A atuação de entidades privadas ou municipais neste domínio deve respeitar os princípios da coordenação institucional e da legalidade, não podendo criar sistemas paralelos que não estejam integrados na cadeia de comando e resposta oficial prevista na lei.

Apesar do mérito tecnológico da iniciativa da Bajouca<sup>10</sup>, a mesma carece de enquadramento legal adequado, não estando formalmente integrada nos sistemas nacionais de vigilância florestal ou na rede coordenada pela GNR. Tal pode representar um risco do

---

<sup>9</sup> O Sistema CICLOPE, desenvolvido pelo Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência (INESC TEC), este sistema recorre a torres equipadas com câmaras de vigilância e sensores térmicos capazes de detetar automaticamente focos de incêndio em tempo real. A informação recolhida é enviada para centrais de controlo, permitindo uma resposta mais rápida e coordenada por parte das autoridades de Proteção Civil. **Smart Cities. (2023, agosto 25).** *Ciclope: o sistema de deteção e monitorização de incêndios que vigia as florestas portuguesas.* Smart Cities. <https://smart-cities.pt/noticias/ciclope-o-sistema-de-deteccao-e-monitorizacao-de-incendios-que-vigia-as-florestas-portuguesas-25-08/>

<sup>10</sup> **Região de Leiria. (2024, outubro).** *Bajouca usa inteligência artificial para detetar fogos a partir da torre da igreja.* <https://www.regiaodeleiria.pt/2024/10/bajouca-usa-inteligencia-artificial-para-detetar-fogos-a-partir-da-torre-da-igreja/>

ponto de vista da interoperabilidade e da responsabilidade em caso de falhas ou omissões. A utilização de tecnologias de deteção automática deve, por isso, ser articulada com as autoridades competentes, garantindo que as informações recolhidas alimentam os canais institucionais de alerta, nomeadamente o sistema integrado de operações de proteção e socorro, sob supervisão da ANEPC.

Além disso, iniciativas como o programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras" demonstram que o envolvimento comunitário pode ser um fator determinante para aumentar a resiliência local (Franco, 2010). Segundo Carvalho (2018), o fortalecimento das parcerias entre o setor público, privado e académico pode proporcionar novos modelos de gestão de risco, garantindo que as ULPC desempenhem um papel mais ativo e eficaz na proteção das populações. O futuro das ULPC depende, assim, de um investimento coordenado e sustentado, capaz de transformar estas unidades em elementos estratégicos da Proteção Civil em Portugal.

## 5. Metodologia

### 5.1. Método e tipo de abordagem

Para assegurar o rigor indispensável de uma investigação, é fundamental que esta cumpra determinados critérios (Lima et al., 2019). Entre esses critérios, destacam-se a necessidade de o objeto de estudo ser claro, definido e passível de ser identificado por outros investigadores (Aragão, 2009); a exigência de que a análise apresentada seja original; e a capacidade de a investigação fornecer respostas que permitam confirmar ou refutar as questões colocadas, contribuindo, assim, para o avanço do conhecimento científico (Eco, 2007; Lima et al., 2019). O recurso ao método científico revela-se essencial neste processo, pois permite organizar os dados de forma sistemática, conferir rigor e fiabilidade aos resultados obtidos e garantir a sua aceitação pela comunidade académica (Freixo, 2011; Lima et al., 2019).

A “especificidade do método em ciências sociais fez-se e vai sendo construída da aplicação dos procedimentos genéricos das suas áreas científicas” refere Espírito Santo (2015), “de onde se pode destacar a sociologia, a ciência política, a psicologia, a antropologia ou a economia (quando se pensa nos modelos econométricos aplicados às mais diversas áreas da ciência política)”.

Saunders *et al.* (2009) sublinham a relevância de explicitar com clareza a forma como se atingem os objetivos da investigação, através da escolha adequada das estratégias e dos procedimentos metodológicos. No caso da presente dissertação de mestrado, foi seguido um raciocínio dedutivo (Aragão, 2009), o que implica que as conclusões resultam logicamente das premissas iniciais. Se estas forem verdadeiras e o raciocínio for logicamente válido, também as conclusões o serão (Freixo, 2011; Given, 2008).

### 5.2. Estruturação das questões de investigação

A definição do problema de investigação assume um papel central no processo científico, uma vez que é neste momento que se explicita a questão identificada e se estabelece a intenção de a clarificar (Freixo, 2011; Lima et al., 2019). Para Quivy e Campenhoudt (2003), a formulação do problema é habitualmente expressa sob a forma de uma pergunta, a qual

orienta toda a investigação. No contexto desta dissertação, essa questão central é designada como **Pergunta de Partida (PP)**. Como referem os autores, é por meio da PP que o “investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor” (Quivy & Campenhoudt, 2003, p. 32). Com o intuito de apoiar a resposta à PP, foram ainda desenvolvidas três **Perguntas Derivadas (PD)**, cada uma relacionada com os **Objetivos Específicos (OE)** previamente estabelecidos.

<b>Pergunta de Partida (PP)</b>		
Qual o impacto da descentralização administrativa na capacidade de resposta das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC), no contexto da descentralização administrativa em Portugal?		
<b>Perguntas Derivadas (PD)</b>		
<b>PD 1.</b> De que forma a reorganização administrativa das freguesias influenciou a constituição e funcionamento das ULPC nas comunidades locais?	<b>PD 2.</b> Quais os principais desafios e limitações enfrentados pelas ULPC na implementação de políticas de Proteção Civil, decorrentes da descentralização?	<b>PD 3.</b> Que contributos podem ser identificados nas práticas atuais das ULPC que permitam melhorar a articulação entre os diferentes níveis de governação e reforçar a resiliência local?
<b>Objetivos Específicos (OE)</b>		
<b>OE 1.</b> Analisar de que forma a descentralização administrativa influencia a autonomia e a proximidade das ULPC face às necessidades locais, promovendo uma resposta mais célere e eficaz em situações de emergência.	<b>OE 2.</b> Avaliar o impacto da descentralização nas dinâmicas de coordenação, articulação interinstitucional e mobilização de recursos pelas ULPC durante a gestão de crises	<b>OE 3.</b> Identificar os fatores institucionais, operacionais e políticos que condicionam positiva ou negativamente a capacidade de resposta das ULPC, com vista à formulação de propostas de melhoria das políticas públicas no domínio da Proteção Civil.

**Tabela 1** – Estruturação das Questões de Investigação.

Fonte: elaborado pelo autor (2025)

### 5.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados

Após a definição da estratégia de investigação, é através da construção criteriosa dos instrumentos de recolha de dados que se estabelece a ligação necessária entre os fundamentos teóricos e os factos observados (Vilelas, 2009, p. 266).

A recolha de informação que orientou a revisão da literatura, e que posteriormente sustentou as demais fases da investigação, baseou-se tanto em fontes primárias como secundárias. As fontes primárias, entendidas por Freixo (2011) como aquelas que ainda não foram alvo de análise ou interpretação por terceiros, incluíram legislação pertinente, documentos institucionais fornecidos no âmbito da investigação, bem como os dados recolhidos através de inquéritos por questionário e entrevistas. (Coutinho, 2023). Por sua vez, as fontes secundárias, que segundo Santos & Lima (2019) citando Freixo (2011, p. 163) “são as que permitem consultar as fontes primárias e que facultam o acesso a textos já interpretados e publicados sobre um determinado tema”.

A pesquisa continuou também através de motores de pesquisa adequados, que permitem aceder a diversas bases de dados científicas, tendo sido utilizados, no caso desta dissertação, a Scopus, Google Scholar, ISI Web of Science e o RCAAP (Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal) como principais repositórios de artigos científicos.

Para esta investigação, sendo parte essencial da mesma, foram realizadas **entrevistas semiestruturadas exploratórias** a participantes selecionados (Coordenadores Municipais de Proteção Civil, Presidentes de Junta e elementos do Comando Sub-regional de Leiria), com o objetivo de enriquecer e complementar o campo de análise inicialmente delineado a partir da revisão da literatura. De acordo com Quivy e Campenhoudt (2003) e mais tarde Coutinho (2023), este tipo de entrevistas possibilita a identificação de novos caminhos de investigação, contribuindo para alargar a compreensão do fenómeno estudado. Estas entrevistas oferecem, nas palavras de Correia e Pardal (1995, p. 67), “pistas de abordagem ao objeto de estudo”, sendo úteis na “construção do modelo de análise”, ao permitirem recolher informações mais aprofundadas e contextuais diretamente dos atores envolvidos na realidade investigada.

A elaboração do texto da presente dissertação foi realizada com recurso ao programa Microsoft® Word, seguindo as orientações definidas nas normas do Instituto Politécnico de Leiria, as quais estipulam critérios rigorosos quanto à organização estrutural, formatação e

apresentação do trabalho académico. Em simultâneo, foram aplicadas as normas de citação e referenciação da *American Psychological Association* (APA), com o apoio do gestor de referências bibliográficas *Mendeley*, que facilitou a gestão e inserção coerente das fontes consultadas ao longo do processo de escrita.

As entrevistas semidiretivas ou semiestruturadas, consideradas uma parte essencial do processo metodológico, ocorreram em regime presencial, proporcionando um contacto direto com os participantes e promovendo um ambiente propício à recolha de dados ricos e contextualizados.

Tipos de Investigação	Tipo de Entrevista quanto ao grau de estruturação/ diretividade		
	<i>Não diretiva ou Não estruturada (Aberta, não formalizada)</i>	<i>Semidiretiva ou Semiestruturada</i>	<i>Diretiva ou Estruturada (Standard, sistemática)</i>
<i>Controlo</i>	-	-	<b>X</b>
<i>Verificação</i>	-	<b>X</b>	<b>X</b>
<i>Aprofundamento</i>	<b>X</b>	<b>X</b>	-
<i>Exploração</i>	<b>X</b>	-	-

**Tabela 2** – Classificação das entrevistas quanto ao grau de estruturação ou diretividade.

**Fonte:** Silva & Lima (2019), adaptado a partir de Ghiglione e Matalon (1997).

Posteriormente, para apoiar a análise e sistematização da informação recolhida durante as entrevistas, foi utilizado o programa *Microsoft® Excel*. Esta ferramenta permitiu organizar os dados de forma estruturada, facilitar a identificação de padrões e temas recorrentes e contribuir para a produção de uma análise mais clara, objetiva e fundamentada, articulando os dados empíricos com os referenciais teóricos previamente definidos.

## 5.4. Entrevistas

Conforme refere Richards (2009) e Coutinho (2023), as entrevistas não devem ser entendidas unicamente como um instrumento para recolher dados que serão posteriormente analisados. Elas constituem igualmente um método valioso de investigação que possibilita aceder a múltiplas perspetivas e vivências dos entrevistados, particularmente no contexto específico em que exercem as suas funções (Poças, 2020). Neste sentido, a seleção das entidades a entrevistar foi cuidadosamente planeada, com o objetivo de proporcionar uma análise aprofundada do fenómeno em estudo, através da escuta ativa de elementos

pertencentes à estrutura Regional e Municipal da ANEPC, e presidentes de Junta de Freguesia, todos com experiência direta ou indireta em matérias relacionadas com o objeto desta investigação.

Subregional
E1 – Comandante Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil da Região de Leiria (Carlos Guerra)
E2 – Técnica Superior no Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil da Região de Leiria (Alda Lisboa)
Municipal
E3 – Coordenador Municipal de Proteção Civil do Serviço Municipal de Proteção Civil de Leiria (Ricardo Martins)
E4 – Coordenador Municipal de Proteção Civil do Serviço Municipal de Proteção Civil de Pombal (Hugo Gonçalves)
Freguesias
E5 – Presidente da Junta de Freguesia da União das Freguesias de Monte Redondo e Carreira, Concelho de Leiria (Celine Gaspar)
E6 – Presidente da Junta de Freguesia da União das Freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa (Sandro Ferreira)

**Tabela 3** – Caracterização dos entrevistados por nível de atuação.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2025).

As entrevistas dirigidas tanto a entidades pertencentes à estrutura Sub-regional e Municipal da ANEPC, e presidentes de Junta de freguesia, foram de natureza semiestruturada. Esta opção metodológica justifica-se pelo facto de este tipo de entrevista permitir ao investigador compreender não apenas o que acontece, mas também as razões subjacentes aos fenómenos observados, oferecendo contributos relevantes para o aprofundamento e melhoria da investigação (Ahlin, 2019). Para garantir a riqueza e profundidade da informação recolhida, foi efetuada uma seleção tão criteriosa quanto possível de seis entrevistados, tendo-se estabelecido uma divisão dos mesmos em três níveis distintos de envolvimento com a temática.

A inclusão de participantes pertencentes aos três níveis de atuação — sub-regional, municipal e freguesias — justifica-se por razões metodológicas e analíticas fundamentais, assegurando uma abordagem multinível e holística da Proteção Civil descentralizada na região de Leiria.

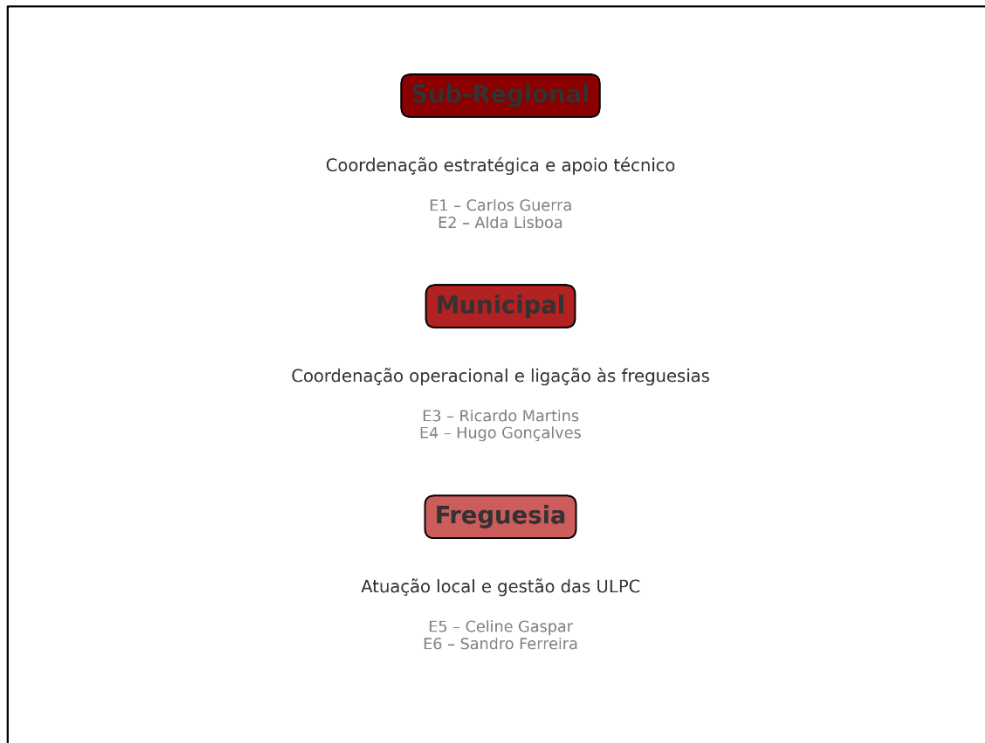
A Proteção Civil em Portugal assenta numa lógica de governação multinível, em que diferentes escalões territoriais possuem competências diferenciadas, mas interdependentes, na prevenção, planeamento e resposta a situações de emergência. Assim, entrevistar representantes dos níveis sub-regional, municipal e local (freguesias) permite captar a complexidade dos fluxos de coordenação vertical, identificar dinâmicas de articulação e recolher perspetivas diferenciadas sobre a eficácia das ULPC.

Ao nível sub-regional, os entrevistados E1 (Comandante) e E2 (Técnica Superior) representam a instância estratégica que coordena e supervisiona a atuação dos municípios, assumindo um papel-chave na implementação de diretivas nacionais e na gestão integrada dos meios de resposta a emergências. A sua visão permite compreender o enquadramento técnico-normativo e os mecanismos de apoio ou constrangimento impostos às ULPC.

No nível municipal, os entrevistados E3 (Leiria) e E4 (Pombal), enquanto coordenadores dos serviços municipais de Proteção Civil, desempenham funções operacionais e de interface entre o comando sub-regional e as estruturas locais. São responsáveis pela elaboração dos planos municipais de emergência, pela mobilização de recursos e pela articulação com os presidentes de junta — sendo, por isso, atores centrais na mediação entre políticas descentralizadas e execução prática.

Por fim, os representantes das freguesias — E5 (Monte Redondo e Carreira) e E6 (Souto da Carpalhosa e Ortigosa) — proporcionam uma leitura de proximidade, ancorada na realidade quotidiana das comunidades. Estes agentes detêm competências atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, e assumem frequentemente a liderança das ULPC. As suas experiências são cruciais para perceber como as políticas descentralizadoras são concretizadas no terreno, que obstáculos enfrentam, e até que ponto as estruturas locais conseguem responder com eficácia às necessidades da população.

Neste sentido, a diversidade de perspetivas assegura validade empírica, riqueza interpretativa e uma compreensão transversal do impacto da descentralização na Proteção Civil, contribuindo para diagnósticos mais completos e recomendações mais ajustadas à realidade institucional portuguesa.



**Figura 6** – Níveis de atuação na Proteção Civil dos respetivos entrevistados e funções-chave.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2025).

Desta forma, a escolha de realizar um total de seis entrevistas encontra respaldo na literatura especializada. Guest et al. (2006) indicam que uma amostra entre seis e doze entrevistas é geralmente suficiente para alcançar os objetivos de uma investigação qualitativa. Contudo, Hennink et al. (2017) alertam para a importância de se observar a homogeneidade nas respostas obtidas como indicador de que se atingiu o ponto de saturação da informação. Com esse propósito, foi criado o Apêndice C, no qual são identificados os segmentos de resposta mais significativos, permitindo aferir a consistência e relevância dos dados recolhidos.

As questões formuladas para as entrevistas foram concebidas de forma a estarem alinhadas com os objetivos da investigação, tendo como base o modelo de análise previamente desenvolvido. Para garantir a adequação e coerência dos instrumentos utilizados, a Comissão de Ética procedeu à validação de um formulário relativo aos estudos de investigação como do guião da entrevista (Apêndice A). Este último, conforme salientam Jacob e Furgerson (2012), não deve ser encarado apenas como uma simples lista de perguntas, mas sim como um documento orientador que serve de suporte ao investigador ao longo de todo o processo de condução da entrevista, assegurando o rigor metodológico.

Concluída a fase de recolha, iniciou-se o processo de análise de conteúdo. Esta etapa envolveu a audição integral das gravações das entrevistas, complementada pela leitura cuidada das notas de campo recolhidas durante as sessões. Foi neste momento que se começou a identificar e a isolar segmentos de resposta considerados particularmente relevantes, conforme preconiza Rabiee (2004), permitindo, assim, construir uma base analítica sólida para as conclusões da investigação.

## 6. Apresentação, Análise e Discussão de resultados

### 6.1. Análise das Entrevistas

Com o propósito de aprofundar a análise das perceções e experiência dos responsáveis com maior envolvimento na temática em estudo, provenientes de diferentes níveis de responsabilidade e intervenção, foram realizadas entrevistas a um conjunto selecionado de interlocutores-chave. Para alcançar os objetivos estabelecidos, foi adotada a metodologia de **entrevistas semiestruturadas** com seis elementos diretamente envolvidos na gestão e operação de unidades locais. Os participantes foram selecionados com base em critérios de relevância e experiência no campo da Proteção Civil, garantindo diversidade geográfica e institucional.

A escolha de **seis participantes** prendeu-se com a opção de selecionarmos personalidades que desempenham funções-chave em sede do tema em estudo. O contributo de cada um deles é determinante por, do confronto de todos, ser possível cotejar diferentes perspetivas relativamente a dois processos de descentralização em torno dos quais gira o estudo: a reorganização administrativa (desde logo das freguesias) resultante dos esforços descentralizadores dos últimos anos e o processo de descentralização das estruturas da autoridade nacional de emergência e Proteção Civil, assim sendo, teremos em consideração:

- **dois elementos do Comando Sub-regional de Leiria** (outrora uma estrutura distrital, agora com uma área de atuação mais reduzida, coincidindo com a CIM-Região de Leiria), nomeadamente ao **Comandante (E1)** e **uma técnica superior (E2)**, para captar uma visão estratégica e técnica sobre a coordenação interinstitucional e a eficácia operacional;
- **dois coordenadores municipais de Proteção Civil (de Leiria (E3) e Pombal (E4))**, devido à sua responsabilidade direta na implementação das políticas de Proteção Civil e na coordenação de respostas a emergências e da formação dos elementos das ULPC;
- **dois Presidentes de Junta** das freguesias em processo de desagregação (**Monte Redondo e Carreira (E5)** e da freguesia de **Souto da Carpalhosa e Ortigosa (E6)**), uma vez que representam as comunidades locais e oferecem perspetivas sobre os desafios da descentralização administrativa (note-se que estão em causa as únicas freguesias do concelho de Leiria que manifestaram interesse em reestruturar-se).

Atendendo à natureza da investigação, fortemente dependente dos contributos das personalidades selecionadas, partimos do pressuposto que a inclusão dos respetivos nomes (naturalmente devidamente autorizada) faria todo o sentido. Assim sendo, acreditamos que a indicação do cargo ocupado poderá ser insuficiente, pois, mais do que o exercício das funções, também nos interessa o ponto de vista de quem as está a exercitar em dado momento.

Os critérios de inclusão assumidos definem que os participantes ocupam cargos diretamente relacionados com a gestão e coordenação de Proteção Civil, com experiência e que foram de forma direta ou indireta envolvidos nestes processos de descentralização administrativa. Foram excluídos indivíduos que não tenham envolvimento direto nas operações ou planeamento estratégico da Proteção Civil, assim como aqueles sem experiência recente em contextos de descentralização. Esta delimitação visou garantir a relevância e adequação das informações coligidas. A realização destas entrevistas teve em vista a recolha de testemunhos informados, permitindo integrar, na análise, visões oriundas de diferentes patamares de decisão, assegurando assim a diversidade de perspetivas e a representatividade das respostas obtidas.

Antes (1.ª Fase)	Durante (2.ª Fase)	Depois (3.ª Fase)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Construir o guião da entrevista com um conjunto de tópicos ou questões a colocar de acordo com os problemas e eixos de análise da pesquisa;</li><li>• Escolher os entrevistados de acordo com os objetivos da pesquisa;</li><li>• Preparar os entrevistados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criar um clima de confiança;</li><li>• Pedir autorização para gravar;</li><li>• Explicar regras do anonimato e da confidencialidade;</li><li>• Saber escutar o entrevistado;</li><li>• Confirmar e controlar o fluxo de informação;</li><li>• Fornecer <i>feedback</i>;</li><li>• Evitar que o entrevistado transmita informações gerais;</li><li>• Enquadrar as perguntas difíceis.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Registrar as observações realizadas acerca do comportamento do entrevistado;</li><li>• Registrar as observações acerca do ambiente onde decorreu a entrevista.</li></ul>

**Tabela 4** – Planeamento da utilização de instrumentos de colheita de dados – entrevista.

**Fonte:** Silva & Lima (2019), adaptado a partir Vilelas (2009).

As entrevistas realizadas, bem como as respetivas transcrições, encontram-se integralmente compiladas no Apêndice B. Este apêndice constitui um repositório, que consideramos fundamental, da informação recolhida e poderá ser consultado para uma compreensão mais ampla das contribuições individuais dos entrevistados. As respostas foram analisadas com base em critérios de relevância, recorrência temática e profundidade analítica, sendo os segmentos mais significativos destacados para efeitos de discussão.

Seguidamente, será feita a análise crítica dos conteúdos extraídos das entrevistas, procurando estabelecer conexões com o referencial teórico previamente definido, identificar convergências e divergências nas respostas obtidas e, sempre que possível, extrair implicações práticas que possam informar recomendações futuras. Esta discussão será essencial para a consolidação das conclusões e para o reforço da validade interna da investigação.

## 6.2. Tratamento de dados

Com base nas entrevistas realizadas, procedeu-se à análise temática das respostas, agrupando as perceções dos entrevistados segundo as principais questões formuladas no guião (Apêndice A). Esta abordagem permitiu identificar padrões, divergências e complementaridades nas opiniões dos diferentes intervenientes, respeitando a heterogeneidade dos contextos institucionais e territoriais em que cada um se insere. A análise que se segue está estruturada em torno de cada pergunta-chave, assegurando uma leitura articulada dos resultados e facilitando a compreensão do impacto da descentralização na organização, funcionamento e eficácia das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC).

### 6.2.1: como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?

A descentralização administrativa é, de forma generalizada, percecionada pelos entrevistados como promotora de mudanças positivas, ainda que os efeitos observados se revelem heterogêneos consoante a realidade local. O **Comandante Sub-regional de Leiria, Carlos Guerra (doravante E1)** realça a criação das ULPC como um passo estruturante, aliviando a sobrecarga dos municípios e reforçando a intervenção das freguesias. Em paralelo Alda Lisboa, Técnica Superior do **Comando Sub-regional de Leiria (doravante E2)** vê neste modelo um caminho promissor, mas ainda numa fase incipiente, carecendo de amadurecimento institucional. Já o **coordenador municipal de Proteção Civil de Leiria, Ricardo Martins (de agora em diante E3)** sublinha o potencial da descentralização para uma maior eficácia das ULPC, graças à proximidade ao território e à comunidade, alertando, porém, que esta só se concretiza plenamente com uma boa coordenação com o SMPC.

O **coordenador municipal de Proteção Civil de Pombal, Hugo Gonçalves (designado E4)**, mais cético, argumenta que, no concelho de Pombal, as transformações ocorreram sobretudo no plano administrativo, sem efeitos operacionais significativos. Em contrapartida, a **Presidente da União das Freguesias de Monte Redondo, Céline Gaspar (E5)** e também o **Presidente da União das freguesias de Souto de Carpalhosa e Ortigosa, Sandro Ferreira (ora E6)** alertam para uma distinção essencial: o modelo em vigor é de delegação de competências, e não de descentralização plena, o que limita a autonomia real das freguesias. Esta perspetiva semântica e política tem implicações na forma como os atores locais percecionam os seus papéis, deveres e margem de atuação.

Segue-se, pois, a análise das implicações concretas desta descentralização ao nível dos meios humanos e materiais disponíveis nas ULPC.

### **6.2.2: em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?**

No que respeita à disponibilização de recursos, os entrevistados reconhecem melhorias, embora de intensidade variável. **E1** e **E2** apontam o redireccionamento de verbas por parte das câmaras municipais para as freguesias como uma oportunidade relevante. **E5** refere a aposta em equipamento e formação de voluntários, ainda que sem incremento de pessoal permanente. Por sua vez, **E4** e **E6** continuam a assinalar limitações importantes, tanto em recursos humanos como técnicos.

**E3** partilha desta visão mista: considera que a descentralização potencia, em teoria, o reforço de meios, mas reconhece que tal só se materializa a médio e longo prazo, e desde que haja investimento contínuo e estruturado. Sublinha ainda que a adequação dos recursos deve estar alinhada com as características e riscos específicos de cada freguesia.

Esta análise permite concluir que o impacto da descentralização depende da articulação entre transferência de competências e dotação efetiva de meios, o que nos conduz à reflexão sobre os obstáculos concretos sentidos no terreno.

### **6.2.3: quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?**

Os principais constrangimentos apontados residem, de forma transversal, na escassez de voluntários, na fragilidade institucional e na excessiva dependência da iniciativa política local. **E2**, **E5** e **E6** destacam a falta de capital humano como uma barreira à operacionalização das ULPC. **E1** alerta para a sobrecarga das freguesias na manutenção destas unidades. **E4** expõe problemas de articulação entre freguesias e na gestão de unidades conjuntas.

**E3** reforça a dificuldade causada pela ausência de um enquadramento legislativo robusto, destacando que a ação das ULPC ainda assenta quase exclusivamente na vontade e visão do presidente da junta. Acrescenta ainda que sem treino contínuo e recursos estáveis, estas unidades dificilmente alcançarão maturidade operacional.

Compreender estas limitações é essencial para contextualizar a perceção de desigualdades entre freguesias, analisada na secção seguinte.

#### **6.2.4: existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

No universo em análise existe um consenso alargado sobre a existência de assimetrias significativas. **E2**, **E5** e **E6** relacionam essas diferenças com a dimensão e capacidade financeira das freguesias. **E4** nota que, na prática, a formação continua a ser centralizada nos serviços municipais, havendo pouca autonomia neste domínio.

**E3** confirma estas disparidades, indicando que as freguesias de menor dimensão ou localizadas em territórios mais rurais enfrentam maiores dificuldades no acesso a equipamentos, pessoal e formação. No entanto, enfatiza o papel regulador do SMPC como elemento nivelador, através da promoção de articulação e monitorização periódica, distribuição equitativa de informação e coordenação operacional.

Estando traçado o cenário de recursos e dificuldades existentes, importa agora compreender como se organiza a articulação entre os diferentes níveis da Proteção Civil.

#### **6.2.5: como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

Os entrevistados convergem na importância do papel dos coordenadores municipais na articulação interinstitucional. **E1**, **E4** e **E5** realçam a figura do Coordenador Municipal de Proteção Civil como eixo funcional das operações. **E2** considera as ULPC uma extensão natural do SMPC. **E6** corrobora que a comunicação ocorre exclusivamente via município.

**E3** complementa esta visão, descrevendo a articulação como colaborativa e hierarquizada, assente na lógica da subsidiariedade. Destaca a realização de planos conjuntos, reuniões de coordenação e treinos interinstitucionais como instrumentos eficazes para promover respostas rápidas e coordenadas.

Torna-se relevante, por isso, analisar se a descentralização tem, de facto contribuído para um melhoramento dessa articulação, ou se pelo contrário acarreta entraves à mesma.

### **6.2.6: descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

As opiniões dividem-se. **E1**, **E2** e **E6** afirmam que a descentralização melhorou a coordenação, em especial com a institucionalização do coordenador municipal. **E5** reconhece melhorias, mas salienta a necessidade de reforçar os mecanismos de comunicação e alinhamento. **E4** considera que as mudanças foram sobretudo formais, sem impacto substantivo.

**E3** oferece uma perspetiva intermédia: admite que a descentralização pode facilitar uma resposta mais célere e adaptada, mas alerta que, sem mecanismos integrados de coordenação e comunicação, a dispersão de competências pode resultar em sobreposição de funções e lacunas operacionais.

Essa fragmentação justifica a análise seguinte sobre os desafios na comunicação entre entidades.

### **6.2.7: que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

A partilha de informação é, segundo **E3**, uma das áreas mais frágeis do sistema. A existência de plataformas distintas, ausência de protocolos uniformizados e falhas nas comunicações em tempo real são apontadas como obstáculos. **E5** menciona a falta de padronização na partilha de dados. **E4** e **E6** consideram a comunicação suficiente, mas dependente da dinâmica e dos recursos do município.

A identificação de desafios nesta articulação conduz à questão dos protocolos de cooperação entre os diferentes níveis e entidades.

### **6.2.8: existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

**E5** refere a existência de protocolos informais com GNR e bombeiros voluntários. **E1** e **E2** não veem a formalização como essencial. **E4** e **E6** não têm conhecimento de acordos estruturados. Já **E3** afirma que os protocolos formais existem, especialmente no plano nacional, mas o seu funcionamento eficaz depende de treino regular e reuniões operacionais que permitam operacionalizar os procedimentos, como efetivamente sucede.

Concluído o bloco institucional, a análise passa agora a incidir na participação cidadã e na construção de uma cultura local de resiliência.

### **6.2.9: a descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

Todos os entrevistados concordam que a descentralização – mesmo na forma de delegação – permitiu reforçar a ligação entre as ULPC e as comunidades. **E1** e **E2** atribuem este reforço à criação e consolidação das ULPC, que atuam mais próximas dos cidadãos. **E5** destaca a criação de iniciativas de sensibilização baseadas em escolas e eventos culturais. **E6** observa que o envolvimento comunitário depende fortemente da capacidade de mobilização da freguesia.

**E3** reforça esta leitura, salientando que, em Leiria, a descentralização demonstrou ser um catalisador de mobilização local, permitindo respostas eficazes a situações de risco como incêndios, cheias ou ventos extremos. Destaca ainda que o envolvimento se traduz não apenas em participação passiva, mas em capacidade organizativa e preventiva das próprias comunidades.

Este envolvimento deve, contudo, ser promovido de forma contínua e estruturada, como analisado na questão seguinte.

### **6.2.10: como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

Os entrevistados identificam estratégias diversas, centradas sobretudo em ações de sensibilização e educação para os riscos. **E2**, **E5** e **E6** apontam atividades em escolas, simulacros e eventos locais. **E5** menciona a colaboração com o Clube de Proteção Civil local como um exemplo estruturado de envolvimento.

**E3** relata uma aposta clara do SMPC de Leiria em ações formativas — como os quatro ciclos de formação em Proteção Civil que envolveram mais de 340 elementos das ULPC — além de campanhas conjuntas com as Juntas de Freguesia, associações culturais e outras entidades locais. Destaca ainda que o trabalho prévio com os autarcas foi fundamental para garantir o compromisso das freguesias com a criação das suas ULPC.

Essa diversidade de práticas e contextos concretiza-se, como veremos a seguir, em múltiplos exemplos de boas práticas de colaboração.

### **6.2.11: existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

As boas práticas identificadas são maioritariamente locais e adaptadas às especificidades de cada território. **E5** destaca a parceria entre ULPC e instituições escolares e culturais. **E6** menciona a presença da ULPC em eventos comunitários como o Dia da Criança e a Aldeia de Natal. **E4** valoriza o papel logístico e operativo das ULPC nas fases críticas.

**E3** apresenta um leque diversificado de ações concretas: desde apoio à análise de vulnerabilidades e levantamento de meios locais, até campanhas de vigilância florestal e identificação de poços a descoberto. Sublinha que a diversidade de estratégias reflete as características próprias de cada freguesia, sendo umas mais focadas no apoio direto ao socorro, outras na vertente educativa e preventiva.

Com base nesta riqueza de práticas, coloca-se agora a questão da avaliação global da descentralização e da identificação de oportunidades de melhoria.

### **6.2.12: considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

A maioria dos entrevistados considera a descentralização benéfica, ainda que aponto algumas reservas. **E1** aponta ganhos organizacionais, mesmo reconhecendo limitações. **E2** e **E5** sublinham o reforço da eficácia local. **E6** reconhece vantagens, mas alerta para o risco de fragmentação administrativa e desigualdade de atuação entre freguesias. **E4**, mais crítico, questiona a coerência entre a territorialização da Proteção Civil e a articulação funcional entre concelhos.

**E3** sustenta que a descentralização trouxe ganhos evidentes: maior adaptação às realidades locais, respostas mais rápidas, e envolvimento comunitário alargado. No entanto, alerta que estes ganhos só se consolidam se forem acompanhados de investimento estruturado, profissionalização e continuidade de políticas públicas adequadas.

A avaliação global é, pois, positiva, mas requer aperfeiçoamento do modelo, como se discute na secção seguinte.

### **6.2.13: a seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

As sugestões de melhoria incidem em três áreas centrais: formação, enquadramento legal e simplificação administrativa. **E2** e **E6** pedem reforço da formação e capacitação técnica. **E5** propõe a redução da burocracia para agilizar a atuação das ULPC. **E1** defende a clarificação das competências e a integração de plataformas de comunicação entre níveis. **E4** propõe a revisão territorial da Proteção Civil para alinhar fronteiras funcionais e operacionais.

**E3** acrescenta a importância da formação contínua dos voluntários e dos autarcas, bem como do uso de tecnologias digitais (como alertas em tempo real). Sinaliza ainda a necessidade de investir na sensibilização de jovens e de fomentar uma cultura de segurança desde cedo, especialmente junto da comunidade académica.

Estas propostas convergem na procura de maior coerência, eficiência e profissionalização do modelo, elementos indispensáveis à eficácia das ULPC, como será abordado de seguida.

### **6.2.14: que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Várias medidas concretas foram apontadas pelos entrevistados. **E5** defende incentivos ao voluntariado. **E4** e **E6** propõem reforçar a formação técnica dos autarcas e agentes locais. **E2** insiste na necessidade de reforçar os meios tecnológicos. **E1** sugere uma formalização legal clara do papel das ULPC no sistema nacional. **E6** alerta para a fragilidade das comunicações operacionais, propondo investimento em redes de emergência.

**E3** apresenta um conjunto articulado de soluções: criação de planos de ação estruturados, adoção de tecnologias de comunicação, maior integração entre entidades e campanhas de sensibilização mais ambiciosas. Defende que estas medidas devem estar alicerçadas numa política pública sustentada, evitando que as ULPC continuem a depender exclusivamente da vontade local.

Na reta final da análise, importa referir os aspetos transversais identificados nas observações finais dos entrevistados.

Todos os entrevistados valorizam o presente estudo como um contributo para a reflexão crítica sobre o modelo em vigor. **E5** sugere uma análise comparativa entre ULPC com e sem

delegação formal de competências. **E2** e **E4** recomendam a sistematização das boas práticas como instrumento de replicabilidade. **E6** reconhece o potencial do estudo para influenciar a revisão das políticas públicas de Proteção Civil.

**E3**, por fim, alerta para a necessidade de financiamento adequado e estável, destacando que a base exclusivamente voluntária das ULPC acarreta riscos de descontinuidade e fragilidade estrutural. Aponta, ainda, a importância de considerar as dificuldades futuras associadas à manutenção e à profissionalização destas unidades.

A tabela seguinte resume os contributos recolhidos junto do entrevistado, de forma a sistematizar a informação recolhida.

Questão	Contributos dos entrevistados	Resumo das respostas da maioria
<b>1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação das ULPC como passo estruturante (E1)</li> <li>- Modelo com potencial, mas ainda em fase incipiente (E2)</li> <li>- Maior eficácia devido à proximidade ao território (E3)</li> <li>- Mudanças apenas administrativas, sem impacto operacional (E4)</li> <li>- Delegação de competências ≠ descentralização plena (E5, E6)</li> </ul>	A descentralização administrativa é percebida pela maioria como promotora de mudanças positivas, embora com efeitos diferenciados consoante o contexto local.
<b>2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redirecionamento de verbas municipais para as freguesias (E1, E2)</li> <li>- Aquisição de equipamentos e formação de voluntários, sem pessoal permanente (E5)</li> <li>- Persistência de limitações em recursos humanos e técnicos (E4, E6)</li> <li>- Impacto depende do investimento contínuo e da adequação aos riscos locais (E3)</li> </ul>	Reconhecimento de melhorias nos recursos, mas com intensidade variável. O impacto efetivo depende da articulação entre competências transferidas e meios atribuídos.
<b>3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas ULPC após a descentralização?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escassez de voluntários e capital humano (E2, E5, E6)</li> <li>- Sobrecarga das freguesias na manutenção das ULPC (E1)</li> <li>- Problemas de articulação entre freguesias (E4)</li> <li>- Ausência de enquadramento legal robusto e dependência da iniciativa política (E3)</li> </ul>	As dificuldades mais apontadas são a escassez de recursos humanos, a fragilidade institucional e a dependência da vontade dos autarcas.
<b>4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferenças associadas à dimensão e capacidade financeira (E2, E5, E6)</li> <li>- Formação ainda centralizada nos municípios (E4)</li> <li>- Territórios rurais enfrentam mais dificuldades (E3)</li> <li>- Papel do SMPC como nivelador (E3)</li> </ul>	Há consenso sobre a existência de assimetrias no acesso a recursos e formação, influenciadas pela dimensão e localização das freguesias.

<p><b>5. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenador Municipal é o eixo da articulação (E1, E4, E5)</li> <li>- ULPC como extensão do SMPC (E2)</li> <li>- Comunicação via município (E6)</li> <li>- Articulação colaborativa e hierarquizada (E3)</li> </ul>	<p>A articulação é vista como funcional, centrada no Coordenador Municipal, com mecanismos colaborativos e subsidiários.</p>
<p><b>6. Descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorias com institucionalização do Coordenador Municipal (E1, E2, E6)</li> <li>- Necessidade de reforçar mecanismos de comunicação (E5)</li> <li>- Mudanças formais sem impacto real (E4)</li> <li>- Risco de sobreposição de funções sem coordenação integrada (E3)</li> </ul>	<p>A maioria reconhece melhorias na coordenação, mas alerta para fragilidades estruturais que podem causar lacunas operacionais.</p>
<p><b>7. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataformas distintas e falta de protocolos uniformes (E3)</li> <li>- Ausência de padronização na partilha de dados (E5)</li> <li>- Comunicação dependente da dinâmica municipal (E4, E6)</li> </ul>	<p>A partilha de informação é apontada como um dos maiores desafios, devido à falta de padronização e de integração tecnológica.</p>
<p><b>8. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de protocolos informais com GNR e bombeiros (E5)</li> <li>- Formalização considerada pouco essencial (E1, E2)</li> <li>- Desconhecimento de acordos estruturados (E4, E6)</li> <li>- Protocolos formais exigem treino e operacionalização (E3)</li> </ul>	<p>A maioria refere informalidade ou desconhecimento de protocolos formais; quando existem, o seu sucesso depende de treino e prática regular.</p>
<p><b>9. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço da ligação ULPC–cidadãos (E1, E2)</li> <li>- Iniciativas de sensibilização em escolas e eventos (E5)</li> <li>- Envolvimento depende da mobilização local (E6)</li> <li>- Maior capacidade organizativa das comunidades (E3)</li> </ul>	<p>A descentralização aproximou as ULPC das comunidades, promovendo maior envolvimento cívico e respostas mais eficazes.</p>
<p><b>10. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações em escolas, simulacros, eventos locais (E2, E5, E6)</li> <li>- Colaboração com clubes locais de PC (E5)</li> <li>- Ciclos formativos e campanhas conjuntas com freguesias (E3)</li> </ul>	<p>A participação é promovida por estratégias educativas e formativas, com envolvimento de escolas, autarquias e associações locais.</p>
<p><b>11. Existem boas práticas de colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parcerias com escolas e instituições culturais (E5)</li> <li>- Presença da ULPC em eventos comunitários (E6)</li> <li>- Papel operativo das ULPC em fases críticas (E4)</li> <li>- Campanhas de vigilância e levantamento de vulnerabilidades (E3)</li> </ul>	<p>As boas práticas variam consoante o território, mas envolvem ações educativas, preventivas e de apoio direto ao socorro.</p>

<p><b>12. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ganhos organizacionais e eficácia local (E1, E2, E5)</li> <li>- Risco de fragmentação e desigualdade entre freguesias (E6)</li> <li>- Incoerência na articulação concelhia (E4)</li> <li>- Respostas mais rápidas e maior envolvimento local (E3)</li> </ul>	<p>A avaliação é maioritariamente positiva, mas exige consolidação através de investimento estruturado e políticas públicas consistentes.</p>
<p><b>13. O que poderia ser melhorado no atual modelo?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço da formação técnica (E2, E6)</li> <li>- Redução da burocracia (E5)</li> <li>- Clarificação de competências e integração de plataformas (E1)</li> <li>- Formação contínua e sensibilização comunitária (E3)</li> <li>- Revisão territorial da PC (E4)</li> </ul>	<p>Sugestões focam-se em formação, legalidade, simplificação administrativa e uso de tecnologia, visando uma maior profissionalização das ULPC.</p>
<p><b>14. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivos ao voluntariado (E5)</li> <li>- Formação técnica para autarcas e agentes locais (E4, E6)</li> <li>- Reforço de meios tecnológicos (E2)</li> <li>- Formalização do papel das ULPC (E1)</li> <li>- Planos estruturados, tecnologia, campanhas ambiciosas (E3)</li> </ul>	<p>Aumentar a eficácia das ULPC exige políticas sustentadas, investimento em formação, meios tecnológicos e reforço da coordenação interinstitucional.</p>

**Tabela 5** – Síntese temática das respostas às entrevistas.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2025).

Para além da leitura crítica das respostas individuais, a análise permitiu estabelecer conexões entre os diferentes níveis institucionais, evidenciando como a descentralização tem sido vivida e operacionalizada de formas distintas consoante o enquadramento territorial, a capacidade financeira e o perfil de liderança local. Emergiram também linhas de continuidade entre as respostas dos entrevistados que, embora com graus de otimismo variáveis, reconheceram a relevância crescente das ULPC na arquitetura da Proteção Civil. Neste sentido, a secção que antecede as conclusões pode fornecer não apenas um retrato das perceções dos atores locais, mas também um diagnóstico das fragilidades estruturais, dos constrangimentos operacionais e das potencialidades transformadoras associadas à descentralização. É a partir desta base empírica que se retiram, de seguida, as principais inferências e recomendações orientadas para o aperfeiçoamento das políticas públicas no domínio da Proteção Civil.

## 7. Conclusões

A investigação desenvolvida procurou compreender de que forma a recente trajetória de descentralização administrativa – traduzida na reconfiguração das freguesias e na criação das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) – repercute a sua capacidade de prevenir, planear e responder a emergências. Ao longo de sete capítulos examinou-se, primeiro, o enquadramento teórico do governo multinível e da subsidiariedade, a evolução histórica-legislativa da Proteção Civil em Portugal e o debate contemporâneo sobre modelos de governação partilhada. De seguida, estudou-se a aplicação prática dessas orientações no território da Comunidade Intermunicipal de Leiria, articulando análise documental, revisão normativa e seis entrevistas semiestruturadas a atores institucionais.

O estudo iniciou-se com a exposição dos fundamentos conceptuais e jurídicos da descentralização administrativa, analisando-se a sua evolução no contexto português e o modo como esta tem moldado a organização do Estado e a gestão das freguesias. Refletiu-se sobre o princípio da subsidiariedade, a autonomia local e os efeitos da reforma territorial, em especial a reorganização e posterior desagregação de freguesias, realçando-se o impacto destas dinâmicas na eficiência e representatividade dos serviços públicos de proximidade.

Prosseguiu-se com a análise da descentralização no setor da Proteção Civil, incidindo sobre a reforma organizacional que culminou na substituição dos comandos distritais pelos comandos sub-regionais. Avaliaram-se os efeitos destas mudanças nas dinâmicas operacionais, na partilha de competências e na coordenação interinstitucional, identificando-se avanços legislativos importantes, mas também fragilidades na sua implementação, nomeadamente ao nível dos recursos, da comunicação entre entidades e da equidade territorial.

Abordou-se, em seguida, o papel das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC), com especial destaque para a sua função enquanto estruturas de proximidade na resposta a emergências. A análise centrou-se na sua constituição, funcionamento e desafios operacionais, realçando-se a importância do voluntariado, da articulação com os municípios e da capacidade de adaptação ao contexto local. Foram identificadas boas práticas e analisadas as condições que favorecem a sua eficácia, sublinhando-se a necessidade de reforço institucional e normativo.

Foi adotada uma abordagem metodológica qualitativa e exploratória, com recurso à realização de entrevistas semiestruturadas a seis interlocutores com funções relevantes na Proteção Civil local e sub-regional. A seleção dos participantes teve em conta a diversidade institucional e a sua experiência direta nos processos de descentralização. As entrevistas foram organizadas e analisadas com base em categorias temáticas alinhadas com os objetivos do estudo, permitindo uma leitura aprofundada dos fatores que condicionam o desempenho das ULPC.

A análise dos dados empíricos evidenciou uma perceção globalmente positiva sobre o impacto da descentralização, ainda que os seus efeitos variem consoante os contextos territoriais. Foram apontadas melhorias ao nível da eficácia local, da proximidade administrativa e da mobilização comunitária, mas também persistem obstáculos relacionados com a escassez de meios, a ausência de formação contínua e a falta de regulamentação clara. Destacou-se o papel dos coordenadores municipais como elementos-chave na articulação entre os diferentes níveis da Proteção Civil e a importância de mecanismos formais de cooperação.

Por fim, sistematizaram-se os principais resultados e extraíram-se recomendações com vista ao aperfeiçoamento do modelo em vigor. Verificou-se que os objetivos definidos foram alcançados, demonstrando-se que a descentralização, para além da transferência de competências, requer liderança política capacitada, financiamento estável e articulação institucional coerente. O estudo contribuiu, assim, para o debate sobre as políticas públicas de Proteção Civil em Portugal, propondo soluções concretas para a consolidação das ULPC como estruturas fundamentais de um sistema mais ágil, participativo e resiliente.

Do ponto de vista das políticas públicas, o estudo, a nosso ver, oferece três contributos centrais. O primeiro é de natureza conceptual: propõe-se um quadro analítico que relaciona a fase de implementação das políticas com a variável ‘capacidade administrativa local’, operacionalizada em torno de três dimensões – liderança política, capital social e recursos técnicos. O segundo contributo é metodológico: a triangulação entre entrevistas, observação participante e análise de indicadores municipais permite demonstrar que a avaliação de políticas de segurança civil não pode residir apenas em métricas operacionais (tempo de resposta, meios mobilizados), devendo incluir perceções de legitimidade e envolvimento comunitário. O terceiro contributo é de ordem prática: oferecemos um conjunto de

recomendações normativas dirigidas à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e aos municípios, ancoradas na evidência recolhida sobre obstáculos e boas práticas.

Quanto aos Objetivos Específicos delineados, cremos que, todos foram alcançados de forma satisfatória. (OE1) Identificar os desafios operacionais das ULPC revelou, entre outros, a fragmentação regulamentar, a dependência de voluntariado não certificado e a ausência de sistemas de interoperabilidade digital. (OE2) Avaliar a interferência da reorganização das freguesias na eficácia das ULPC confirmou que territórios cujos presidentes de junta assumiram protagonismo político-administrativo apresentam maior densidade de iniciativas preventivas e tempo de ativação inferior a 15 min. (OE3) Examinar as implicações da nova arquitetura sub-regional da Proteção Civil evidenciou ganhos de proximidade decisória mas também riscos de assimetria de recursos, sobretudo em concelhos de menor capacidade fiscal.

No plano empírico, a convergência de perceções entre o investigador – ele próprio profissional e com formação superior na área de segurança e com responsabilidades de coordenação com a Proteção Civil – e o entrevistado E3 (técnico superior de um SMPC) não se limitou a um mero alinhamento experiencial. Ela funcionou como estudo de caso ilustrativo do *practitioner-scholar nexus* (a ligação entre a prática e a investigação académica), evidenciando como o conhecimento tácito acumulado no terreno pode informar a conceção de políticas públicas localmente adaptadas. Esta sintonia revelou-se particularmente valiosa nas discussões sobre a necessidade de integrar as ULPC na fase de formulação dos Planos Municipais de Emergência, reforçando o princípio de coprodução das políticas que a literatura internacional vem salientando. Ao mesmo tempo, o contraste com as posições de E2 (técnica superior na ANEPC) e E6 (autarca) evidenciou o potencial de conflito entre lógicas centralizadoras e exigências de autonomia local – conflito este que está no cerne da reforma em curso.

Os resultados sugerem que a descentralização, *per se*, não garante ganhos de eficiência: os benefícios materializam-se apenas quando os municípios conseguem construir coalizões de suporte (entre freguesias, associações de bombeiros, GNR e tecido empresarial) e quando dispõem de recursos financeiros estáveis para capacitar as ULPC. Nesta perspetiva, o estudo reforça a ideia de que a política local (a *policy arena*) é o espaço onde os autarcas e vereadores (a liderança política municipal) exercem um papel de mediação (atuam como

*brokers*, ou seja, intermediários ou negociadores) entre três forças principais: normas nacionais – leis, regulamentos e orientações definidas pelo governo central; os constrangimentos orçamentais – os limites financeiros e recursos disponíveis para a ação local; e as expectativas dos cidadãos – as necessidades, exigências e aspirações da população local.

Recomenda-se, assim, a criação de um diploma regulamentar exclusivo para ULPC, que fixe: (i) modelo de governação multinível; (ii) requisitos mínimos de formação e (iii) critérios de monitorização. Paralelamente, consideramos que, deveria ser instituído um fundo multi-anual de financiamento, alimentado por verbas do Orçamento do Estado, PRR e taxa sobre prémios de seguros, canalizado diretamente para projetos de capacitação local. Por último, urge desenvolver um sistema nacional de indicadores público – análogo ao portal Transparência Municipal – que permita comparar desempenho entre ULPC e introduzir mecanismos de benchmarking positivo.

Entre as limitações deste trabalho, a nosso ver, salientam-se a circunscrição geográfica à Região de Leiria, o carácter predominantemente qualitativo dos dados e a inexistência de métricas homogéneas sobre custo-eficácia. Investigações futuras deverão privilegiar metodologias mistas, incorporar análise contrafactual (comparando municípios com e sem ULPC ativas) e alargar o olhar a outras Comunidades Intermunicipais, aferindo a influência de variáveis como densidade populacional, capacidade fiscal e cultura associativa. Propõe-se ainda para investigações futuras a realização de estudos longitudinais sobre a evolução da resiliência comunitária (p.e., inquéritos de perceção pública bienais) e análises de custo-benefício que integrem externalidades positivas (controlo de riscos) e negativas (possível duplicação de estruturas).

Em conclusão, o trabalho confirma que as ULPC, quando devidamente integradas numa estratégia de políticas públicas orientada por evidência, constituem uma peça-chave para um modelo de Proteção Civil híbrido – alicerçado na proximidade, mas apoiado por coordenação central. A pertinência científica do estudo decorre, assim, da articulação entre teoria e prática, oferecendo um contributo para o desenho de políticas públicas multinível mais responsivas, territorialmente sensíveis e coerentes com os princípios da subsidiariedade e da governação integrada. A relevância social manifesta-se na formulação de propostas concretas que podem melhorar a segurança das populações, através da valorização da capacidade de resposta local e da mitigação de assimetrias operacionais entre territórios. Por

sua vez, a utilidade profissional reflete-se no reforço das competências dos corpos técnicos locais e na promoção de práticas colaborativas, criando um ciclo virtuoso entre conhecimento académico, decisão política e ação no terreno. Neste contexto, a liderança política municipal assume um papel central na arena das políticas públicas, atuando como *broker* entre normas nacionais, constrangimentos orçamentais e expectativas cidadãs, o que reforça a importância de capacitar os decisores locais para um desempenho mais eficaz, informado e orientado para resultados. Assim, acreditamos que, os objetivos da investigação foram atingidos, confirmando-se a relevância da descentralização na consolidação de sistemas de Proteção Civil mais ágeis, próximos e resilientes.

## Bibliografia ou Referências Bibliográficas

- Abrantes, R. D. (2019).** *Decentralization and (De)Politization in Portugal. Perspectives - Journal of Political Science*, 20, 33-44. <https://doi.org/10.21814/perspectivas.336>
- Ahlin, E. (2019).** *Semi-Structured Interviews with Expert Practitioners: Their Validity and Significant Contribution to Translational Research*. SAGE Publications Ltd.  
<https://doi.org/10.4135/9781526466037>
- Almeida, J. (2019).** *Proteção Civil e a gestão de riscos locais: Desafios para as autarquias*. Revista Portuguesa de Administração Pública, 31(1), 45-60.
- Amaral, D. F. d. A., & Silva, J. P. d. (2019).** *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização* (Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização; Vol. 1). Universidade Católica Portuguesa. <http://hdl.handle.net/10400.14/42101>.
- Amaro, A. (2009).** *O socorro em Portugal: Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Proteção Civil* (Tese de Doutoramento). Universidade do Porto.
- Aragão, Alexandra (2009).** *Breves reflexões em torno da investigação jurídica*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXXV, Coimbra, pp. 765-794
- Araújo, J. F. F. E. (2015).** *A reforma administrativa em Portugal: Em busca de um novo paradigma*. Edições Universitárias Lusófonas.
- Araújo, S. (2009).** *Administração de desastres*. Segurança em Proteção Civil, Revista de Planeamento e Gestão de Emergência, 5, 5-17.
- Arroyave, L. M. O. (2019).** *Reforma da organização administrativa do Estado: Efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos municípios costeiros portugueses* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.
- Assembleia da República. (2020).** *Uma Análise dos Programas "Aldeia Segura" e "Pessoas Seguras"*. Estudo Técnico. Recuperado de

<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/oti/Estudotecnico-aldeia-segura-dezembro2020.pdf>

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2008).** *Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho.* Diário da República n.º 138/2008, Série I, 5092-5095. Disponível em DRE.

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2019).** *Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril.* Diário da República n.º 64/2019, Série I, 1903-1906. Disponível em DRE.

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2022).** *Despacho n.º 3212-A/2022, de 15 de março.* Diário da República n.º 52/2022, Série II, 1-2. Disponível em DRE.

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2017).** *Manual de apoio à elaboração e operacionalização de planos de emergência de Proteção Civil.* Serviço Municipal de Proteção Civil de Sintra. Recuperado em 8 de fevereiro de 2025, de [https://protecaocivil.sintra.pt/images/servico-municipal-de-protecao-civil/cadernos\\_tecnicos/CT3%20-%20Manual%20de%20Apoio%20C3%A0%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20operacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Planos%20de%20Emerg%C3%AAn%20de%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20Civil.pdf](https://protecaocivil.sintra.pt/images/servico-municipal-de-protecao-civil/cadernos_tecnicos/CT3%20-%20Manual%20de%20Apoio%20C3%A0%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20operacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Planos%20de%20Emerg%C3%AAn%20de%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20Civil.pdf)

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2023).** *Manual de Proteção Civil para Autarcas de Freguesia.* Cadernos Técnicos PROCIV #31. Recuperado de [https://opcsa.iseclisboa.pt/wp-content/uploads/2024/03/MANUAL\\_PROCIV\\_LOCAL.pdf](https://opcsa.iseclisboa.pt/wp-content/uploads/2024/03/MANUAL_PROCIV_LOCAL.pdf)

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (s.d.).** *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil.* Recuperado em 8 de fevereiro de 2025, de <https://planos.prociv.pt/Documents/130313331520274941.pdf>

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (2023).** *Manual de apoio à elaboração e operacionalização de planos de emergência de Proteção Civil.* Caderno Técnico ANEPC #2023.

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2024).** *Relatório de Atividades 2023.* ANEPC. <https://prociv.gov.pt/media/de0cblce/plano-de-atividades-2023.pdf>

- Barros, J. L. (2023).** *Políticas públicas e Proteção Civil: O caso da nova Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Cabo dos Trabalhos — Revista Eletrónica dos Programas de Doutoramento do CES/Universidade de Coimbra, 26, Doutoramento em Território, Risco e Políticas Públicas.
- Beighley, M., & Hyde, A. C. (2018).** *Gestão dos incêndios florestais em Portugal numa nova era: Avaliação dos riscos de incêndio, recursos e reformas*.
- Berenguer, L. (2022).** *Da Proteção Civil em Portugal: Uma análise aos programas dos XXII Governos Constitucionais*. Portuguese Journal of Political Science, 17, 141-155. <https://doi.org/10.33167/2184-2078.RPCP2022.17/pp.141-155>
- Bilhim, J. A. F. (2019).** *Governança: Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação*. Sociedade de Geografia de Lisboa, Secção de Administração Pública.
- Borges, C. F. V. V. (2022).** *Descentralização sem regionalização – incongruências territoriais e administrativas na Lezíria do Tejo* [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa].
- Caetano, M. (1972).** *Manual de Direito Administrativo*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2020).** *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra Editora.
- Carvalho, A. (2018).** *Coordenação em Proteção Civil: O papel dos municípios e dos governos regionais*. Coimbra: Almedina.
- Comissão Técnica Independente. (2018).** *Relatório sobre os incêndios florestais de 2017*. Assembleia da República.
- Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. (2006).** *Relatório final: Descentralização (Anexo 4)*. Governo de Portugal.
- Correia, E., e Pardal, L. A. (1995).** *Métodos e técnicas de investigação social*. Areal.
- Costa, F. (2018).** *A reorganização administrativa do território das freguesias em Sintra* [Dissertação de Mestrado, ISCTE-IUL]. Repositório do ISCTE. <https://repositorio.iscte->

- Coutinho, C. P. (2023).** *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática* (2.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina.
- Duarte, B. A. M. (2016).** *Descentralização administrativa: Novos caminhos, novas realidades* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa.
- Eco, U. (2007).** *Como se faz uma tese em Ciências Humanas* (13.<sup>a</sup> Edição). Editorial Presença.
- Espírito Santo, Paula do (2015).** *Introdução à metodologia das ciências sociais: génese, fundamentos e problemas* (2.<sup>a</sup> ed). Lisboa: Sílabo.
- Faquinéu, C. F. A. (2022).** *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias: balanço da primeira grande reforma territorial num Portugal democrático – caso de estudo das Freguesias do Município de Serpa (2013-2021)* [Dissertação de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa].
- Fonseca, I. C. M. (2024).** *Desafios atuais das autarquias locais: A governação pública local sob o impacto da descentralização e da transição digital: entre Cila e Caríbdis*. Universidade do Minho.
- Fonseca, T. (2010).** *O paradigma do planeamento de emergência de Proteção Civil em Portugal* [Dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra].
- Frade, R. D. L. (2024).** *O papel da Proteção Civil e da sociedade civil na resposta a emergências e catástrofes em Portugal: Caso de estudo Leiria – Uma possível articulação entre administração pública e particulares?* [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Leiria].
- Franco, V. (2010).** *A Proteção Civil e os seus agentes*. Cadernos Municipais, 3, 4-5.
- Freixo, M. J. V. (2011).** *Metodologia Científica. Fundamentos, Métodos e Técnicas* (3.<sup>a</sup> Edição). Instituto Piaget.
- Given, L. M. (2008).** *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (Volume 2). SAGE Publications, Inc.
- Governo de Portugal. (2012).** *Livro Verde da Reforma Administrativa*. Presidência do Conselho de Ministros.

- Guest, G., Bunce, A., e Johnson, L. (2006).** *How Many Interviews Are Enough? Field Methods*, 18(1), 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Hennink, M. M., Kaiser, B. N., e Marconi, V. C. (2017).** *Code Saturation Versus Meaning Saturation. Qualitative Health Research*, 27(4), 591–608. <https://doi.org/10.1177/1049732316665344>
- Jacob, S., e Furgerson, S. (2012).** *Writing Interview Protocols and Conducting Interviews: Tips for Students New to the Field of Qualitative Research. The Qualitative Report*, 17(6), 1–10. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2012.1718>
- Lima, J., Santos, L., Garcia, F., Monteiro, F., Silva, N., Silva, J., Santos, R., Afonso, C., e Piedade, J. (2019).** *Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IUM, N.º 8 (2.ª edição).*
- Lopes, P. (2020).** *Representatividade política e agregação de freguesias: O impacto da reforma de 2013.* Universidade do Minho.
- Lopes, S. S. C. (2023).** *A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias em Portugal: Da agregação à desagregação (2011 a 2021) [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Leiria].*
- Madureira, C. (2015).** *A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático. Revista de Administração Pública*, 49(3), 547-562.
- Matias, L. J. S. (2013).** *Articulação operacional dos agentes de Proteção Civil em caso de catástrofe natural (Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13).* Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Martins, P. G. & Ribeiro, M. J. (2023).** *Formação e ensino superior no sistema de Proteção Civil: Contributos para uma reflexão.* Instituto Superior de Educação e Ciências.
- Marquet, Jacques; Quivy, Raymond (2019).** *Manual de Investigação em Ciências Sociais.* Gradiva: Lisboa.
- Melo, M. C. F. X. (2022).** *O processo de descentralização em Portugal: Uma análise à escolha dos municípios [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho].*

- Meneses, N. F. S. (2022).** *A eficiência da Reorganização Administrativa Territorial das Freguesias do distrito de Braga* [Tese de Doutoramento, Universidade Lusíada]. Repositório da Universidade Lusíada. <http://hdl.handle.net/11067/6307>
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2018).** *Constituição Portuguesa Anotada: Volume II (2.<sup>a</sup> Edição)*. Universidade Católica.
- Município de Leiria. (2013).** *Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Leiria*. Câmara Municipal de Leiria.
- Oliveira, L. C. (2023).** *2.7 - Transferência de competências na área da saúde: como reagir?* In A. D. Pereira, L. F. M. Almeida, & M. F. Ramos (Coords.), *Municípios e Saúde: Entre as lições da Covid-19 e os desafios da descentralização* (pp. 279-299). Almedina.
- OSIRIS – Observatório do Risco.** (2022, 19 de agosto). *As narrativas dos incêndios de 2022: Análise crítica do discurso* (Coord. José Manuel Mendes, análise Cíntia Fachada). Disponível em: <https://bit.ly/3puLMJQ>
- Peixoto, A. C. (2022).** *Modelos organizacionais das Unidades Locais de Proteção Civil: Estudo de caso da freguesia de Aljezur*. Recuperado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/64655>
- Peixoto, A. C. A. (2019).** *O Contributo das Unidades Locais de Proteção Civil na Proteção e Defesa da Floresta e Aglomerados Populacionais Contra Incêndios: O Caso de Estudo da Unidade Local de Proteção Civil de Agrela e Serafão (Fafe)*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho
- Pereira, M., Domingues, A., Teixeira, J. A., & Henriques, C. D. (2023).** *Reforma Administrativa das Freguesias Portuguesas 2013: Reflexões a partir do caso do Algarve*. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 47, 140-156. <https://doi.org/10.15847/cct.27923>
- Pereira da Silva, J. (2024).** *Fundamentos de Direito Público*. Universidade Católica Editora.
- Poças, Luís (2020).** *Manual de Investigação em Direito*. Coimbra: Almedina.
- Quivy, R., e Campenhoudt, L. (2003).** *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.

- Rabiee, F. (2004).** *Focus-group interview and data analysis. Proceedings of the Nutrition Society*, 63(4), 655–660. <https://doi.org/10.1079/PNS2004399>
- Ramos, L. C. V. (2022).** *Descentralização administrativa - Uma defesa sob o ponto de vista democrático*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Rego, C. (Ed.). (2023).** *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento*. UMinho. Editora.
- Relvas, M., & Júlio, P. (2015).** *O outro lado da governação: A reforma da administração local*. Porto Editora. ISBN 978-972-0-06171-3.
- Ribeiro, J. (2012).** *Proteção Civil*. Revista Atena, 28, 109-119.
- Ribeiro, M. (2018).** *Modelos de governação do risco: Análise comparativa entre três sistemas nacionais de Proteção Civil*. Revista Portuguesa de Ciência Política, (120), 53-78.
- Ribeiro, M. J. (2019).** *Os incêndios florestais de 2017 e os mecanismos de regulação na governação do risco em Portugal*. Territorium, 26(II), 131-144. [https://doi.org/10.14195/1647-7723\\_26-2\\_10](https://doi.org/10.14195/1647-7723_26-2_10)
- Richards, K. (2009).** *Interviews. In Qualitative Research in Applied Linguistics* (pp. 182–199). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9780230239517\\_9](https://doi.org/10.1057/9780230239517_9)
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. V. (Coords.). (2019).** *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Instituto Universitário Militar.
- Saunders, M., Lewis, P., e Thornhill, A. (2009).** *Research methods for business students* (5.ª Edição). Pearson Education Limited
- Silva, N. M. M. (2015).** *Contributo para a Organização do Serviço Municipal de Proteção Civil de Loures*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Disponível em: [https://recil.ulusofona.pt/bitstream/10437/10330/1/Contributo\\_Org\\_PC\\_Municipal.pdf](https://recil.ulusofona.pt/bitstream/10437/10330/1/Contributo_Org_PC_Municipal.pdf)
- Sousa, N. J. V. A. (2013).** *A atual reforma da administração local*. Revista de Direito Regional e Local.

**Teixeira, M. F. J. (2022).** *Governança local em rede: O papel das redes de governança no desenvolvimento local - caso do município de Oeiras* [Dissertação de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa].

**Teles, F. (2021).** *Descentralização e poder local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://doi.org/10.4000/rccs.11748>

**Vilelas, J. (2009).** *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Edições Sílabo.

## Legislação

**Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2023).** Despacho n.º 13028/2023, de 20 de dezembro. *Diário da República*, 2.ª série, n.º 244. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/13028-2023-807891472>

**Assembleia da República. (1976).** *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República. <https://www.parlamento.pt/sites/DR/Constituicao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

**Assembleia da República. (2006).** *Lei de Bases da Proteção Civil* (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho). Diário da República.

**Assembleia da República. (2012).** *Lei n.º 22/2012, de 30 de maio*. Diário da República, 1.ª série, N.º 105. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/22-2012-147579>

**Assembleia da República. (2013).** *Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro*. Diário da República, 1.ª série, N.º 19. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-a-2013-374074>

**Assembleia da República. (2013).** *Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*. Diário da República, 1.ª série, N.º 176. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500126>

**Assembleia da República. (2018).** *Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto*. Diário da República, 1.ª série, N.º 157. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-115933863>

**Assembleia da República. (2021).** *Lei n.º 39/2021, de 24 de junho*. Diário da República, 1.ª série, N.º 121. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/39-2021-166778215>

**Comissão Nacional de Proteção Civil. (2023).** *Resolução n.º 1/2023: Aprovação de planos de emergência de Proteção Civil*. Diário da República, 2.ª série, n.º 127, 3 de julho de 2023, p. 51. Recuperado em 8 de fevereiro de 2025, de <https://dre.pt>

**Presidência do Conselho de Ministros. (2019).** *Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril*. Diário da República.

**Presidência do Conselho de Ministros. (2021).** *Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030*. Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, 11 de agosto de 2021.

**Presidência do Conselho de Ministros. (2021).** Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto. *Diário da República*, 1.<sup>a</sup> série, n.º 155.  
<https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/112-2021-169118671>

**República Portuguesa. (2019).** Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril. *Diário da República*, 1.<sup>a</sup> série, n.º 64. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/45-2019-121041293>

## Outras Fontes

- ABAAE. (2023).** *Juntas de freguesias vão poder criar unidades locais de Proteção Civil.* Recuperado de [https://ecoxxi.abaae.pt/our\\_news/juntas-de-freguesias-vaio-poder-criar-unidades-locais-de-protecao-civil/](https://ecoxxi.abaae.pt/our_news/juntas-de-freguesias-vaio-poder-criar-unidades-locais-de-protecao-civil/)
- AproSOC. (2023).** *Vantagens de uma junta de freguesia possuir unidade local de Proteção Civil.* Recuperado de <https://aprosoc.pt/blog/2023/03/02/vantagens-de-uma-junta-de-freguesia-possuir-unidade-local-de-protecao-civil/>
- Jornal de Leiria. (2024, 18 de dezembro).** *Aprovada desagregação de sete uniões de freguesia na região.* Recuperado de <https://www.jornaldeleiria.pt/noticia/aprovada-desagregacao-de-sete-unioes-de-freguesia-na-regiao>
- Jornal de Leiria. (2025, 17 de janeiro).** *Parlamento aprova reposição de 16 freguesias na região.* Recuperado de [https://www.jornaldeleiria.pt/noticia/parlamento-aprova-reposicao-de-16-freguesias-na-regiao?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.jornaldeleiria.pt/noticia/parlamento-aprova-reposicao-de-16-freguesias-na-regiao?utm_source=chatgpt.com)
- Junta de Freguesia de Meirinhas. (2024).** *Unidade Local de Proteção Civil de Meirinhas.* Recuperado de <https://jf-meirinhas.pt/unidade-local-de-protecao-civil-de-meirinhas/>
- Lusa. (2024, 30 de março).** *Atual organização territorial da Proteção Civil vai ser avaliada.* RTP. [https://www.rtp.pt/noticias/politica/atual-organizacao-territorial-da-protecao-civil-vai-ser-avaliada\\_n1563304](https://www.rtp.pt/noticias/politica/atual-organizacao-territorial-da-protecao-civil-vai-ser-avaliada_n1563304)
- Notícias ao Minuto. (2022).** *Sistema de operações e socorro alterado para novo modelo da Proteção Civil.* <https://www.noticiasao minuto.com/pais/2142588/sistema-de-operacoes-e-socorro-alterado-para-novo-modelo-da-protecao-civil>
- Público. (2018, 21 de abril).** *Descentralização, desconcentração e deslocalização.* Público. Disponível em <https://www.publico.pt/2018/04/21/politica/noticia/descentralizacao-desconcentracao-e-deslocalizacao-1811086>

**Região de Leiria. (2024).** *Incêndios: Leiria tem 14 Unidades Locais de Proteção Civil.* Recuperado de <https://www.regiaodeleiria.pt/2024/07/incendios-leiria-tem-14-unidades-locais-de-protecao-civil/>

**Região de Leiria. (2024, 14 de dezembro).** *Leiria apela à conclusão da desagregação das freguesias de Souto da Carpalhosa e Ortigosa.* Recuperado de <https://www.regiaodeleiria.pt/2024/12/leiria-apela-a-conclusao-da-desagregacao-das-freguesias-de-souto-da-carpalhosa-e-ortigosa/>

**RTP Notícias. (2025, 17 de janeiro).** *Projeto de lei de reposição de freguesias aprovado na Assembleia da República.* Recuperado de [https://www.rtp.pt/noticias/pais/projeto-de-lei-de-reposicao-de-freguesias-aprovado-na-assembleia-da-republica\\_n1628132](https://www.rtp.pt/noticias/pais/projeto-de-lei-de-reposicao-de-freguesias-aprovado-na-assembleia-da-republica_n1628132)

**RTP. (2024).** *Oito freguesias de Leiria com Unidades Locais de Proteção Civil.* Recuperado de [https://www.rtp.pt/noticias/pais/oito-freguesias-de-leiria-com-unidades-locais-de-protecao-civil\\_n1414863](https://www.rtp.pt/noticias/pais/oito-freguesias-de-leiria-com-unidades-locais-de-protecao-civil_n1414863)

**SIC Notícias. (2023).** *Sistema de Proteção Civil vai sofrer uma das maiores mudanças.* Recuperado de <https://sicnoticias.pt/pais/2023-01-04-Sistema-de-Protecao-Civil-vai-sofrer-uma-das-maiores-mudancas-eb12acba>

# Apêndice A

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA

ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO

Mestrado em Administração Pública

*O Impacto da Descentralização Administrativa na  
Capacidade de Resposta das Unidades Locais de Proteção Civil:  
perspetivas para o aperfeiçoamento das políticas públicas e de proteção*

## GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### Introdução

Esta entrevista é parte fundamental da investigação intitulada “**O Impacto da Descentralização Administrativa na Capacidade de Resposta das Unidades Locais de Proteção Civil: perspetivas para o aperfeiçoamento das políticas públicas e de proteção**”, desenvolvida no âmbito do Mestrado em Administração Pública do Instituto Politécnico de Leiria, pelo aluno Paulo Sérgio Rainho e Sousa.

O objetivo desta entrevista é compreender de que forma a descentralização administrativa tem influenciado a organização e o funcionamento das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC), bem como os desafios e oportunidades que esta transformação trouxe para os municípios, freguesias e demais entidades envolvidas.

A entrevista adota uma forma semiestruturada, o que pressupõe não só a existência de um conjunto de questões base previamente elaboradas, mas também oportunidade para explorar tópicos adicionais durante o decurso da mesma.

É de salientar que todas as informações partilhadas serão tratadas com **total confidencialidade** e usadas **exclusivamente para fins académicos**.

Os dados recolhidos serão anonimizados na análise final e, caso autorize, a entrevista poderá ser gravada apenas para garantir a precisão dos registos.

- Tempo estimado para a entrevista (30 - 45 minutos).

---

### Perfil do Entrevistado

- Nome e cargo.
  - Instituição e tempo de experiência na área da Proteção Civil.
  - Relação com processos de descentralização administrativa na Proteção Civil.
-

## **1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das unidades locais de Proteção Civil**

- 1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?
  - 1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?
  - 1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?
  - 1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?
- 

## **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

- 2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?
  - 2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?
  - 2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?
  - 2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?
- 

## **3. Participação comunitária e resiliência local**

- 3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?
  - 3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?
  - 3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?
- 

## **4. Desafios e Oportunidades**

- 4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?
  - 4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?
  - 4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?
- 

## **5. Considerações Finais**

- 5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?
  - 5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?
- 

**Investigador Responsável:** Paulo Sérgio Rainho e Sousa  
**Orientador:** Luís Pedroso de Lima Cabral de Oliveira  
**Instituição:** Politécnico de Leiria

## Apêndice B

### Guião de Entrevista – Respostas

#### E1 - Carlos Manuel Almeida Guerra

Comandante Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil da Região de Leiria

#### 1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das ULPC

##### 1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?

Eu avalio de forma muito positiva esta descentralização que a Lei de Bases permitiu mais capacidades para as freguesias, e faz todo sentido sobretudo quando cada vez mais hoje o patamar municipal é o pilar número 1 do sistema de Proteção Civil. E portanto descentralizar dentro do município, descentralizar para os presidentes de junta e para as próprias Juntas de Freguesia, acho que foi uma medida muito bem tomada, e sobretudo tendo essa medida a suporte legislativo, a criação das ULPCs, e o que estamos a ver aí por todo o lado é a criação destas ULPCs, que vem de alguma forma, eu não digo minorar, mas vem pelo menos aliviar muito o que era o trabalho centralizado das câmaras e que passou para as Juntas de Freguesia, e que acho que é uma excelente ideia, sobretudo aqui em Leiria.

##### 1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?

Isso vem no seguimento disto, quer dizer, a partir do momento que as câmaras descentralizaram para as freguesias, deixaram de ter a necessidade de ter na sua Câmara Municipal todos os meios e começaram a distribuir os recursos, porque as freguesias ficaram com recursos com muito mais facilidade do que poder central do município.

##### 1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?

A primeira dificuldade foi o impacto legal, a legalização e a formalização da unidade local de Proteção Civil. Ultrapassado esse tempo, agora a questão está na manutenção destas unidades locais de Proteção Civil, ou seja, o trabalho que tem que ter após a descentralização e as tarefas que estão atribuídas e as missões que estão atribuídas. E sim, é uma dificuldade que os senhores Presidentes Junta vão ter, e que vão ter quer nos orçamentos das freguesias, quer nos planos de atividade das freguesias, contar com mais, além da piscina e dos mercados, etc., mais um empenhamento, mas acho que isso está completamente dentro da capacidade das freguesias.

#### **1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

Existem dinâmicas muito diferentes, e as dinâmicas muito diferentes estão sobretudo numa pessoa, no Presidente Junta. Quando o Presidente Junta é realmente uma pessoa interessada nestas dinâmicas de Proteção Civil, as coisas correm lindamente. Quando os Presidentes Junta não estão muito vocacionados, as coisas custam muito mais. Isso é visível nas freguesias que têm unidades locais de Proteção Civil já há muitos anos e que trabalhar muito bem, que é o caso de Pombal, e outras mesmo dentro do Concelho de Pombal. O primeiro exemplo de Leiria foi a freguesia do Arrabal, com o Presidente Helena Brites, que é uma pessoa muito dinâmica e que desde a primeira hora abraçou este projeto, e conseguiu fazer muito rapidamente o que demorou muitos anos a fazer outras freguesias, porque houve um empenhamento total do Presidente Junta. Portanto, a figura principal aqui é o Presidente Junta Freguesia.

Embora haja alguns municípios que estão agora a dar os primeiros passos, como Porto de Mós, lá em cima no norte, quer Castanheira, quer Pedrogão, também estão a fazer alguma coisa nesse sentido, mas formalmente, primeiro Pombal, que apareceu com isso já há muitos anos, e depois Leiria, que desenvolveu isto muito nos últimos dois anos, mas são estes dois conceitos que têm este mais bem desenvolvido.

### **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

#### **2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

A articulação faz sobretudo através dos coordenadores municipais. A figura do coordenador municipal tem sido uma figura essencial e nos últimos anos a nomeação de coordenadores municipais em quase todos os municípios levou a que esta figura

faça muito bem a ponte entre os municípios e as ULPCs. E o ponto de ligação nuclear no município para estas coisas é o coordenador municipal. Basicamente é o que está a ser feito e o que é praticado, é o que está em Lei. Não há nenhum escalão que é ultrapassado.

#### **2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

Melhorou, com a introdução da figura do coordenador municipal ainda mais. Agora, eu falo com o coordenador municipal, dez neste caso, e sei que ele fala cinco ou sete as outras freguesias que tem no seu município.

#### **2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

A dificuldade foi a inicial relativo às ULPCs, aquela que eu já referi, aquela informação inicial do aspeto legal, qual era a sua legalidade, e o Presidente de Junta tinha legalidade ou não para ter algumas responsabilidades, o que é que eles podiam fazer, o que é que não

podiam fazer. E, portanto, havia aqui inicialmente uma falta de informação técnica, sobretudo legal, sobre as competências e o que é que podia ser delegado do município nas ULPCs e o que é que não podia ser delegado. Depois que a Comissão Nacional de Proteção Civil e o próprio sistema se foi adaptando a estas questões, acho que neste momento não existem grandes desafios na partilha de comunicação. A partilha de comunicação é feita, como disse, através dos serviços municipais na figura do coordenador e que faz essa partilha muito bem feita.

#### **2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

De momento não existem protocolos formalizados, mas sim a coordenação municipal.

### **3. Participação comunitária e resiliência local**

#### **3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

A criação das unidades locais de Proteção Civil veio aqui trazer um incremento e potenciar um incremento da participação das populações nas atividades. Basta ver, por exemplo, nas unidades locais de Proteção Civil, primeiro, a quantidade de voluntários que já estão nessas unidades locais de Proteção Civil, que são enormes. E depois, todos os exercícios, todas as dinâmicas, todas as ações de sensibilização, tudo isso que eles fazem nas freguesias, eles têm um caminho muito mais facilitado de chegar às pessoas do que nós, no nível regional, ou mesmo municipal. Porque elas (ULPC's) conhecem as pessoas todas, estão no meio delas, eles estão no café com elas todos os dias e, portanto, estas dinâmicas e esta descentralização de competências nas freguesias é muita coisa.

Por exemplo, há unidades locais de Proteção Civil que têm freguesias onde se fazem muitas festas e festinhas. Essas unidades locais de Proteção Civil deram a alguns dos seus elementos, uma pequena formação sobre segurança contra incêndios, como é que se deve pôr o gás, como é que pode ser fazer.

E aí hoje, quando há as festas, são eles que vão lá ver se o gás está no devido sítio, se tem os corredores de evacuação, se aquilo está certo e, portanto, e isto foi feito por quem? São feitos por eles, por eles localmente. Eles conhecem as pessoas, às vezes trabalham nas próprias festas e sabem como é que aquilo se organiza e, portanto, é uma ajuda enorme.

#### **3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

Por exemplo, o Programa Aldeia Segura a Pessoa Segura. Hoje em dia são eles que fazem isto tudo. Portanto, nós, em muitas das freguesias, vamos lá, dinamizamos, neste sentido damos o aporte, vemos, damos alguns recursos, materiais, etc., mas depois toda a dinâmica é feita por eles, toda a dinâmica é feita por eles. As ações de sensibilização que eles fazem, com determinadas “N”, “N” soluções que têm cada vez mais importância.

Um dos melhores exemplos que eu conheço neste aspeto da dinâmica foi realmente a freguesia do Arrabal, na pessoa da ex-presidente da junta Helena Brites, que realmente fez ali um trabalho notável neste aspeto. Que continuaram e agora continuam. Ela saiu, mas o trabalho está lá e continua.

### **3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

Olhe, a questão das festas é uma boa prática. Outras boas práticas que eu conheço é a dinâmica que eles estão a imprimir em termos de algumas freguesias já com circuitos predefinidos em termos de, não é vigilância florestal, mas é percorrer a floresta, levantar problemas, olha este trilho, estas questões, etc. E, portanto, viver dentro da floresta obriga também a vigiar a floresta de alguma forma.

A outra dinâmica que está muito bem instituída e em alguns sítios tem a ver com algumas ações que eles têm feito junto das escolas e dos infantários. Quase a brincar, mas que levam a mensagem.

Ainda outras boas práticas que também têm sido feitas, têm sido muito naquilo que é na questão dos incêndios rurais, porque é aquela que normalmente desperta mais as atenções, é algumas unidades de Proteção Civil que se organizaram e têm elas próprias equipas de primeira intervenção dentro ali da freguesia. Algumas delas têm equipamento, já têm veículos de combate a incêndios, com pequenos *kits* para fazer ali a proteção do seu aglomerado.

Por último, outra boa prática que eles têm que eu acho que é muito salutar é o tipo de tertúlias que eles fazem às vezes para discutir ações de Proteção Civil da própria freguesia. O que é que podem fazer, o que é que não podem fazer? Juntam-se no café, 5 ou 6, e discutem: «"epá", aquele caminho, porque é que não vamos arranjar-lo? Aquela fonte» ...

## **4. Desafios e Oportunidades**

### **4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

Quanto à descentralização das subregiões, estamos a falar de distritos para a subregião, eu tenho uma opinião muito clara sobre isto. Eu considero que qualquer governo tem a legitimidade de se organizar como quiser, e qualquer Estado tem o direito de se organizar administrativamente. O que é verdade é que nós temos duas organizações administrativas que não se coadunam. Nós temos uma organização administrativa que está na Constituição, que é o nível distrital, e agora em termos operacionais, dentro da autoridade, fizemos a organização subregional, que advém um pouco daquilo que foi as comunidades intermunicipais. Mas as comunidades intermunicipais não são organizações, não têm raiz geográfica, tem uma raiz geográfica, porque são uma associação de municípios, não passam disso. Não tem a tradição que tinha um distrito, a figura do governo civil, etc.

Nesta coisa nós começamos por perder alguma eficácia na Proteção Civil com a saída da figura do governo civil. Nós hoje notamos que a figura do governo civil era aglutinadora dos presidentes de Câmara e das instituições para as políticas de Proteção Civil no Distrito. E era respeitada, e era bem vista, e era sobretudo um bom elo de comunicação entre estruturas distritais e o governo central.

Portanto, perdendo isso, depois a organização subregional e a organização distrital. Eu, como disse, eu acho que cada governo e o Estado têm os direitos a organizar. Agora, o que eu considero é que isto é prejudicial no sentido que não estão todos no mesmo patamar administrativo. Ou seja, o que eu digo é, se tivermos todos dentro do mesmo patamar, seja ele distrital ou subregional, estou perfeitamente de acordo. Agora, o que não podemos continuar é neste modelo híbrido, que um está num patamar regional, outro está no subregional, outros estão no distrital, outros não correspondem a nada.

Portanto, a relação da Proteção Civil de nível subregional, por exemplo, como o caso da GNR e que a GNR está a nível distrital, o caso concreto do meu colega do Oeste (comandante da sub-região do Oeste), que tem que falar com a GNR de Lisboa e com a GNR de Leiria. A gente sabe, por exemplo, o caso concreto da GNR, a gente sabe que a cadeia de comando é igual, as diretivas são as mesmas, mas a pessoa é diferente, as pessoas são diferentes e cada pessoa tem a sua maneira particular de comandar, tem a sua política de dirigir. E, portanto, há esta dificuldade. O que eu digo é, ou ser regional, ou ser subregional, ou ser outra forma administrativa, temos que estar todos dentro da mesma organização administrativa. Isto é que é fundamental.

#### **4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

Eu não discuto e não tenho uma opinião abalizada se devemos estar do modelo sub-regional ou do modelo distrital, porque eu digo que tem que estar todos no mesmo. O modelo subregional tem algumas vantagens, o modelo distrital tem outras e uns têm deficiências, outros têm outras coisas. É preciso ponderar e é preciso decidir. Agora, a decisão tem que ser todos no mesmo modelo.

#### **4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Acho que falta ainda um pormenor legislativo que tem a ver com a lei de base das autarquias locais, nomeadamente na política de financiamento, em que os senhores Presidentes de Câmara têm alguma dificuldade, porque a lei não o prevê, a lei de financiamento das autarquias locais, dos "dinheiros" para as juntas freguesia, que vem através do fundo permanente, das freguesias, do fundo de apoio às freguesias, não contemplou ainda estas políticas de proteção social. Portanto, é preciso dar às juntas freguesia financiamento para os ULPCs. Isto é, uma medida legislativa que tem que ser através do Orçamento de Estado. Ou seja, os ULPCs neste momento estão a ser financiados pelos orçamentos das juntas freguesia, das câmaras municipais, mas que não advém do Orçamento de Estado, portanto, rubricas concretas.

Portanto, é preciso criar ali a rubrica da Proteção Civil, tal e qual, como têm as câmaras e as freguesias também terem, serem dotadas para estas coisas. A outra tem a ver que, de uma vez por todas, exista um regulamento uniforme nacional, aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil, das unidades com a Proteção Civil, e que sejam definidas claramente, embora já estejam definidas quais são as competências que podem ser transferidas para as freguesias e das freguesias para os ULPCs. mas, que isto devia ser mais vincado através de um regulamento da Comissão Nacional de Proteção Civil, ou outro instrumento, qualquer legislativo, onde ficasse acordado, assim como foi definido quais são as competências das câmaras municipais em termos de Proteção Civil, e das juntas freguesias que definissem claramente as missões das unidades com a Proteção Civil. Isto porque, para não termos unidades locais que querem fazer, desde tocar a banda e outras que querem fazer combate a incêndios florestais, para balizarmos aqui e sabermos os diapasões.

Acho que isso que era importante ser definido, porque a última coisa que pode acontecer é termos aqui a boa vontade das pessoas e do voluntarismo que está nas ULPCs, e depois entrarem em capítulos que estão vedados, ou ações com boa vontade, combate a incêndios, outras políticas quais queres, fiscalização, e que não tenham competências, é preciso dar essas competências.

## **5. Considerações Finais**

### **5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?**

Eu acho que há aqui dois pontos que deviam ser vistos nesta questão das políticas de Proteção Civil de nível mais local.

A primeira tem a ver com aquilo que já falámos, o aspeto legal, etc., dessas questões todas, mas também criar um modelo formativo, criar um modelo de cursos, cursos de formação, cursos de treino, operações, em diversas temáticas destinadas a este nível mais baixo, e acho que é um trabalho que tem que ser feito pelas diversas entidades, envolver aqui escolas de nacional de bombeiros, que tem alguma formação sobre isto, outras escolas públicas, outras escolas privadas, e portanto criar aqui, eu não digo criar aqui um modelo de formação, mas criar pelo menos aqui alguns sustentos de formação para estas ULPCs terem alguma dinâmica, nomeadamente, na política de prevenção de incêndios, da prevenção de acidentes, como é que se faz ações de sensibilização, quais são as maneiras de comunicar, portanto acho que faz falta aqui essa lógica de nível municipal, de nível de freguesia para as unidades locais de Proteção Civil.

E depois a outra será estimular este voluntariado nestas unidades locais de Proteção Civil. Estimular este voluntariado poderá passar por alguns benefícios atribuídos para as próprias câmaras municipais, assim como já atribui, por exemplo, aos bombeiros voluntários já atribui alguns benefícios, em termos de redução do IMI, a redução da taxa de consumo de água, portanto dar aqui a estes voluntários que estão nestas unidades locais de Proteção Civil, algum "chamariz" para que eles se mantenham, porque senão podemos estar aqui perante uma situação, e este é um medo que é preciso ter, que é hoje, digamos, com esta nova modalidade, vamos fazer, vamos fazer e daqui a uns anos as coisas começam a desvanecer

e não temos lá ninguém, e portanto criar aqui algum estímulo para as pessoas se manterem nestas unidades locais de Proteção Civil.

Este estímulo pode não ser só financeiro, mas pode ser sobretudo a responsabilidade, as pessoas gostam muito de ter responsabilidades, e se eu, por exemplo, nas unidades locais de Proteção Civil, lhe começar a dar a responsabilidade na minha terra, olha, a segurança da festa é da vossa responsabilidade, vocês é que tem que fazer o plano de segurança, aqueles planos de segurança que os serviços municipais fazem, vocês é que tem que me apresentar o plano de segurança da festa, na vossa terra, na vossa aldeia, vejam lá, tratem disso e façam isso, acho que isto estimula as pessoas, isso é de pessoas importantes, faz as pessoas sentir-se úteis, e portanto, isto acho que é muito importante.

E outra questão tem a ver exatamente com isso, quer dizer, estas pessoas necessitam de ter meios, necessitam de ter, fazem despesa, isto tem despesa, e, portanto, a revisão do financiamento das unidades locais de Proteção Civil, que tenham um diploma próprio ou que tenham uma rubrica própria em termos orçamentais.

## **5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?**

Não, aliás, a recomendação era ouvir, mas sei que já ouviu as próprias unidades locais de Proteção Civil, ouvir os presentes de junta, ouvir os coordenadores municipais, acho que o trabalho está mais que em quadrado.

## **Guião de Entrevista – Respostas**

### **E2 - Alda Lisboa**

Técnica Superior no Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil da Região de Leiria

#### **1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das ULPC**

##### **1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?**

No meu município ainda não foram constituídas ULPC, contudo, na generalidade no que diz respeito às mudanças trazidas pela descentralização administrativa vislumbra-se, na sua essência, um processo positivo, tendo em conta as características e objetivos inerentes à constituição das ULPC, como por exemplo, na possível resposta não só eficiente como eficaz, na assertividade pela proximidade ao cidadão e por sua vez maior conhecimento das vulnerabilidades do território. Porém, ainda com bastantes vicissitudes por entender que está num processo embrionário, de aceitação, dificuldades na disponibilidade de voluntariado entre outros.

##### **1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?**

De forma positiva, permitindo uma maior flexibilidade e permeabilidade do sistema, maior liberdade e disponibilidade para a focalização estratégica e valorização dos recursos humanos (RH), por outro lado, poder-se-á apresentar mais exigente no âmbito do recrutamento de RH e na resposta/capacitação formativa; maior capacidade na resposta em termos de ferramentas e recursos materiais.

##### **1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?**

Desconheço ULPC antes da descentralização. Não conhecendo na íntegra nenhuma ULPC, julgo que a maior dificuldade se centra no próprio modelo que se constitui com base no voluntariado (RH), vetor que pode/condiciona a sua constituição.

##### **1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

A minha perceção é que existem, não podendo descurar que os municípios, com maior capacidade financeira e organização técnica e administrativa, terão maior possibilidade de otimizar/capitalizar os recursos necessários e, por outro lado, a dependência das freguesias com menores recursos poderá apresentar-se como um handicap na concretização e reposta técnica, formativa e estrutural.

## **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

### **2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

Funcionam como uma “extensão” do Serviço Municipal de Proteção Civil, numa ótica de colaboração e cooperação com a interligação direta através do SMPC.

### **2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

O sistema não existia antes da descentralização.

### **2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

Em termos gerais, antes da descentralização havia uma maior centralização do poder e, por sua vez, uma maior articulação direta entre as diversas entidades, a resposta era mais direcionada como um objetivo global. Um grande desafio prende-se com a necessária capacidade de gerir e atingir metas “cooperativas” devendo ser entendidas mais como um todo e não se substanciar ao âmbito de cada um.

### **2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

Desconheço.

## **3. Participação comunitária e resiliência local**

### **3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

Considero que sim, a criação e aumento das ULPC são exemplo disso.

### **3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

Através do desenvolvimento de ações de sensibilização no local de trabalho, escolas e atividades em geral desenvolvidas localmente com a colaboração direta dos municípios e dos agentes e parceiros de Proteção Civil; envolvimento em simulacros e exercícios de participação em projetos nacionais e locais, como exemplo, nos Programas Aldeia Segura, Pessoas Seguras (ASPS); A Terra Treme.

Na fase da emergência propriamente dita através do envolvimento organizado, junto das AHBV e ou SMPC, no apoio á comunidade e organismos.

### **3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

Internamente não conheço as movimentações, porém em termos de resultados práticos nomeadamente na resposta aos Programas ASPS, tem-se notado nos municípios da sub-região de Leiria, que possuem ULPC, uma enorme dinâmica de colaboração e envolvimento na resposta, através da participação e promoção em ações de sensibilização em matéria de Proteção Civil, apoio direto e indireto nos exercícios de simulação; colaboração nas dinâmicas de comemoração de dias festivos como parte integrante do grupo organizado; ainda interajuda na divulgação de informação sobre os riscos e medidas de autoproteção, e notoriamente a criação de redes de voluntários locais (um bom ex. no município de Leiria).

#### **4. Desafios e Oportunidades**

##### **4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

Considero. A transferência de competências para os municípios veio permitir uma atuação mais personalizada e de proximidade, com melhores respostas às necessidades dos munícipes. De um modo geral e na prática em termos de resultados locais, no que diz respeito a estas organizações, tendo em conta a proximidade ao cidadão, a envolvimento é por consequência maior e por sua vez a eficácia e eficiência na resposta;

Naturalmente a competitividade, o entender do problema como seu, o envolvimento proporcionado e imprescindível pressupõe a vontade de atingir metas, podendo carrear o aumento da confiança dos cidadãos, pois estes sentem-se mais envolvidos e beneficiam de respostas mais diretas e personalizadas às suas necessidades. Porém, há ainda um enorme caminho a percorrer, tanto ao nível do envolvimento como na capacitação do cidadão, também do poder de resposta enunciado no ponto 1.4, e interesse político nestas questões de Proteção Civil que ainda continuam a ser um “mito” para alguns autarcas.

##### **4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

Não possuo o conhecimento adequado para poder responder de forma assertiva, contudo sendo um modelo assente no voluntariado, por si só, irá sempre apresentar fragilidades em termos de autonomia na ação, recursos financeiros e técnicos.

##### **4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Entendo que tem que haver maior envolvimento e proximidade por parte do poder político/ autarcas; dotar os SMPC com mais RH e materiais e permitir uma maior autonomia imprescindível ao desempenho das suas funções de forma eficaz e que permitam a interajuda direta tanto às freguesias como ULPC. Ainda, dotar estas ULPC com instrumentos de praticabilidade no terreno, capacidade e conhecimentos específicos que desenvolvam com carácter permanente e de forma sistemática e mais autónoma.

## **5. Considerações Finais**

### **5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?**

De uma forma geral e pelo conhecimento que tenho, julgo que pontos focados serão os pertinentes para uma conclusão não só eficiente, mas também eficaz na prossecução do modelo, em referência, com a minimização das vulnerabilidades existentes.

### **5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?**

Desejo um bom estudo e excelente resultado.

## **Guião de Entrevista – Respostas**

### **E3 – Ricardo Góis Martins**

Coordenador Municipal de Proteção Civil do Serviço Municipal de Proteção Civil de Leiria

#### **1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das ULPC**

##### **1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?**

A descentralização administrativa pode ter um impacto bastante positivo na capacidade institucional das unidades locais de Proteção Civil. Ao transferir competências e recursos para o nível local, essas unidades ficam mais próximas das comunidades, o que facilita a identificação rápida de riscos, a implementação de ações preventivas e a resposta eficiente a emergências. Essa descentralização também fortalece a autonomia dessas unidades, permitindo que elas adaptem suas estratégias às necessidades específicas do concelho, aumentando a eficácia das ações de Proteção Civil.

No entanto, é fundamental a existência de uma boa coordenação com o patamar municipal, através do SMPC, para que essa descentralização realmente potencialize a capacidade de uma cultura de segurança e resiliência das comunidades nos seus respetivos territórios.

##### **1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?**

A descentralização geralmente tem um impacto significativo nos recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local, que infelizmente, nem sempre são os mais desejáveis em número e capital humano. Ao transferir competências para o nível mais próximo das comunidades, costuma haver um aumento na alocação de recursos específicos para atender às necessidades locais, o que pode melhorar a capacidade de resposta e prevenção.

Ainda assim, esse investimento acaba por ser mais “longínquo”, num espaço temporal a médio ou longo prazo.

Todavia, estou em crer que a descentralização pode facilitar a capacitação de equipas/unidades locais, tornando-as mais preparadas para lidar com emergências. Por outro lado, é importante que essa transferência seja acompanhada de investimentos adequados, para garantir que os recursos materiais e humanos sejam suficientes e bem utilizados. Assim, a descentralização tende a fortalecer a estrutura de Proteção Civil, tornando-a mais eficiente e adaptada às realidades de cada território, com as suas especificidades e características locais, e inclusive, numa análise dos próprios riscos ali existentes.

### **1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?**

Após a descentralização, as Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) podem enfrentar algumas dificuldades importantes, e desafiadoras até. Uma delas é a limitação de recursos financeiros e materiais, que às vezes não acompanham a ampliação de responsabilidades, dificultando a realização de ações eficazes. Além disso, pode haver desafios na capacitação e formação de membros dessas ULPC, uma vez que assenta totalmente no voluntariado.

A falta ou inexistência de mais suporte legislativo nesta matéria, acaba por condicionar a implementação e ação dessas mesmas ULPC, que têm como “pilar” a vontade de implementação do Presidente de Freguesia, a quem compete a gestão e supervisão destas Unidades. Ainda assim, com apoio adequado, ações de treino contínuo e recursos, essas dificuldades podem ser superadas, fortalecendo a Proteção Civil local.

### **1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

Sim, podem existir diferenças entre municípios e freguesias no acesso a recursos e na formação para a Proteção Civil. Geralmente, localidades maiores ou mais urbanizadas tendem a ter mais recursos disponíveis, como equipamentos, pessoas disponíveis e infraestruturas adequadas.

Já as freguesias, especialmente as mais pequenas ou rurais, podem enfrentar dificuldades por conta de recursos mais limitados, o que acaba por dificultar na capacitação e na capacidade de resposta em emergências. Em bom rigor, cada caso é um caso, e no concelho de Leiria essa realidade está bastante patente, atendendo à dimensão de cada freguesia e território onde se insere.

O papel do SMPC, e muito através da articulação periódica com os coordenadores das ULPC, acaba por ser primordial numa coordenação eficiente para garantir que todas as freguesias, independentemente da sua dimensão, tenham condições de atuar de forma segura e eficaz nas diversas ações de Proteção Civil.

## **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

### **2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

A articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios são fundamentais para uma Proteção Civil eficiente, bem coordenada e principalmente, de sucesso. Geralmente, essa relação funciona de forma colaborativa, onde cada nível tem suas responsabilidades específicas. As ULPC atuam localmente, lidando com ações de Proteção Civil na sua área territorial, ao nível da freguesia, mas sempre em coordenação direta com o SMPC, enquanto os Comandos Sub-regionais têm uma interação mais estreita com os SMPC.

Esta articulação conjunta (Comando Sub-regional – SMPC – ULPC) facilita a troca de informações, recursos e estratégias. Os municípios, por sua vez, são responsáveis por implementar as ações de Proteção Civil em seu território, apoiando e sendo apoiados pelos patamares superiores, muito pela lógica do princípio da subsidiariedade.

Essa articulação mostra os seus resultados através de um trabalho feito a montante, como a promoção e planificação de reuniões, planos de emergência conjuntos, treinos e ações conjuntas, garantindo uma resposta rápida e eficiente em situações de risco. Assim, todos trabalhamos juntos para proteger a população de forma mais eficaz!

## **2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

A descentralização pode tanto melhorar quanto dificultar a coordenação, dependendo da forma como ela é implementada. Se por um lado, permite que as ações de Proteção Civil sejam mais próximas das comunidades, facilitando uma resposta mais rápida e adaptada às necessidades locais, por outro lado, a descentralização também pode dificultar a coordenação se não houver uma comunicação eficiente, planos integrados ou sistemas de informação bem estabelecidos. Sem uma estrutura de coordenação clara, pode haver sobreposições de funções, falta de padronização nas ações ou até mesmo lacunas na resposta a emergências.

Portanto, a descentralização, quando bem planeada e acompanhada de mecanismos de coordenação eficazes, tende a melhorar a articulação entre os vários níveis, especialmente no patamar local. Caso contrário, pode gerar dificuldades na cooperação e na resposta integrada.

## **2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

Na Proteção Civil, um dos principais desafios na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades, envolve a necessidade de sistemas integrados e eficientes. Muitas vezes, diferentes níveis e organizações usam plataformas distintas, o que pode dificultar a troca rápida e precisa de dados importantes durante uma determinada ação de Proteção Civil. Além disso, a falta de padronização na forma de comunicar e registar informações pode gerar confusões ou atrasos na tomada de decisão. A ausência de treinos conjuntos (exercícios, simulacros) e de protocolos claros de atuação também pode prejudicar a coordenação, fazendo com que algumas informações não cheguem a tempo ou não sejam interpretadas corretamente por todos os envolvidos.

Outro desafio é garantir a comunicação em tempo real, especialmente em situações de crise, onde cada segundo conta. Problemas de infraestruturas, como redes de comunicação instáveis ou insuficientes, também podem dificultar a partilha de informações essenciais. Daí a necessidade de investir em sistemas integrados, promover ações de treino conjuntos e protocolos bem definidos são passos importantes para superar esses desafios e garantir uma resposta mais eficiente e coordenada na Proteção Civil.

## **2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

Sim, geralmente existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais na área de Proteção Civil. Esses protocolos estabelecem as regras, responsabilidades e procedimentos que cada nível deve seguir para garantir uma resposta coordenada e eficiente em emergências. Na prática, esses protocolos funcionam como um guia que define quem faz o quê, quando e como. Por exemplo, numa situação de acidente grave ou catástrofe, as entidades locais podem ser responsáveis por ações imediatas na comunidade, enquanto as entidades nacionais oferecem suporte técnico, recursos adicionais ou coordenação geral. Além disso, esses protocolos costumam incluir canais de comunicação específicos, critérios para mobilização de recursos e procedimentos de avaliação de risco.

A implementação efetiva desses protocolos depende de treinos conjuntos, reuniões periódicas e simulacros que ajudam a testar e ajustar os procedimentos. Assim, quando uma ocorrência acontece, todos sabem à priori suas funções, o que facilita uma resposta rápida e mais coordenada.

### **3. Participação comunitária e resiliência local**

#### **3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

Sim, sem margem para dúvida. E Leiria, é um exemplo disso mesmo.

A descentralização costuma contribuir para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil. Quando o poder e a responsabilidade são distribuídos para os níveis locais, as comunidades têm mais autonomia para identificar suas próprias necessidades, planear ações específicas e participar ativamente na preparação e resposta a emergências. Esse modelo permite que as estratégias sejam mais adaptadas às realidades e particularidades de cada comunidade, tornando as ações mais eficazes e relevantes. Além disso, a descentralização incentiva a colaboração entre diferentes *players* locais, como os próprios habitantes e autarcas locais, e ainda o próprio associativismo, fortalecendo o sentido de responsabilidade coletiva.

Com a criação das ULPC no concelho de Leiria demonstrou nos últimos anos, a capacidade organizativa e de resposta que as freguesias podem contruir para diferentes ocorrências, sejam elas de natureza de incêndios rurais, como cheias e inundações, ou fenómenos de vento extremo.

#### **3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

A participação da população na prevenção e resposta a emergências é promovida de várias formas, buscando sempre envolver as pessoas de forma ativa e consciente. Neste âmbito, foi efetuado o envolvimento prévio com as Juntas de Freguesia lançando o repto da criação das ULPC, mostrando a sua potencialidade e mais-valias futuras em ações de Proteção Civil.

Algumas das principais estratégias incluem ações de formação e sensibilização, apoio técnico e participação ativa da sociedade civil. Muito desse trabalho é efetuado pelas ULPC junto das populações locais, com promoção de ações nas escolas, associativismo, espaços culturais.

Uma aposta forte nas ações de sensibilização, como as efetuadas nos 4 Ciclos de Formação na temática da Proteção Civil para elementos das ULPC e que até à data, já abrangem mais de 340 pessoas. Estas ações de sensibilização ajudam a informar a população sobre os riscos existentes na sua região e as ações que podem tomar para se proteger.

### **3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

No concelho de Leiria, há várias boas práticas de colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil que merecem destaque.

As ações promovidas pelas próprias ULPC para esclarecimentos à população, ações de sensibilização nas diversas entidades dos seus territórios, apoio às operações de socorro, auxílio no levantamento de meios e recursos e ainda na análise de riscos e vulnerabilidades juntamente com o SMPC.

Não obstante da diversidade de ações muito próprias das diferentes características de cada freguesia e conseqüentemente das ULPC, cada uma acaba por ter um dinamismo específico e intrínseco nos seus próprios territórios.

Se umas relevam mais o apoio às operações de socorro, por exemplo, outras investem mais nas ações de sensibilização junto das populações ou mesmo em ações específicas das freguesias (levantamento de poços a descoberto, ações de vigilância florestal, ...).

## **4. Desafios e Oportunidades**

### **4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

Acredito que a descentralização tem sido bastante benéfica para a Proteção Civil, especialmente porque permite uma maior proximidade e adaptação às necessidades específicas de cada comunidade. Ao descentralizar as ações e recursos, as unidades locais de Proteção Civil podem responder de forma mais rápida e eficiente às emergências, pois estão mais próximas dos locais onde os incidentes acontecem.

Além disso, a descentralização facilita a participação ativa das comunidades e da sociedade civil, promovendo uma maior sensibilização, preparação e colaboração entre cidadãos, voluntários e autoridades locais. No caso do concelho de Leiria, por exemplo, essa abordagem possibilita que as ações de prevenção e resposta sejam mais ajustadas às características particulares da região, como riscos de incêndios, inundações ou outros desastres naturais. Podemos concluir que a descentralização contribui para uma Proteção Civil mais eficiente, participativa e adaptada às realidades locais.

#### **4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

Para melhorar o atual modelo de Proteção Civil, algumas ações podem ser consideradas. Primeiramente, e uma aposta que estamos a tentar implementar no Concelho de Leiria, investir ainda mais na formação e capacitação contínua dos voluntários, garantindo que todos estejam sempre atualizados com as melhores práticas e tecnologias, envolvendo obviamente os autarcas locais das freguesias.

Por outro lado, outra sugestão é fortalecer a comunicação e a coordenação entre diferentes níveis de governo, entidades de emergência e a comunidade, para que as ações sejam mais integradas e rápidas. Além disso, é possível ainda aprimorar o uso das tecnologias digitais, como aplicativos de alerta em tempo real e sistemas de monitoração, ajudando por sua vez, a informar a população de forma mais eficiente e a antecipar riscos. Precisamos de continuar a apostar e ampliar campanhas de sensibilização e educação para que os cidadãos estejam cada vez mais preparados e conscientes dos procedimentos a seguir em emergências, com um enfoque, por exemplo, na comunidade académica e nos níveis mais jovens, fomentando uma cultura de segurança.

Ainda e em reforço, uma avaliação constante das ações realizadas, com feedback da comunidade, pode ajudar a identificar pontos de melhoria e adaptar o modelo às mudanças e novos desafios.

#### **4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Para aumentar a eficácia das Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC), algumas medidas e políticas podem ser bastante úteis. Investir na formação contínua e especializada dos membros das ULPC, garantindo que estejam sempre preparados para lidar com diferentes tipos de emergências. Fortalecer a cooperação entre as ULPC, as autoridades locais e as comunidades, promovendo uma rede de apoio mais integrada e eficiente. A implementação de tecnologias avançadas, como sistemas de monitorização, alertas em tempo real e aplicativos de comunicação, também podem melhorar significativamente a rapidez e a precisão das ações de resposta.

Além disso, fomentar políticas que incentivem a participação ativa da comunidade, por meio de campanhas de sensibilização e que ajudam a criar uma cultura de prevenção e de segurança. Por outro lado, estabelecer planos de ação claros, bem estruturados e regularmente reavaliados, garantindo que as ULPC estejam sempre prontas para atuar de forma coordenada e eficaz em qualquer situação de emergência.

### **5. Considerações Finais**

#### **5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?**

Uma questão que muitas vezes é importante considerar, mas que talvez não tenha sido abordada, é a questão do financiamento e recursos disponíveis para as ULPC. Ter recursos

adequados, tanto financeiros quanto materiais, é fundamental para garantir que elas possam atuar de forma eficiente e contínua.

Por outro lado, importa referir que ter ULPC assentes apenas no voluntariado, acaba por trazer constrangimentos posteriores nas diversas ações de Proteção Civil, quer pela sua indisponibilidade imediata bem como pelo abandono futuro das suas funções.

## **5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?**

Por ora nada a acrescentar.

## **Guião de Entrevista – Respostas**

### **E4 - Hugo Filipe Pinto Gonçalves**

Coordenador Municipal de Proteção Civil do Serviço Municipal de Proteção Civil de Pombal

#### **1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das ULPC**

##### **1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?**

Bem, a nível da descentralização, no que me respeito à situação da passagem de comandos estatais para comandos subregionais, o impacto a nível municipal da Proteção Civil não se fez sentir de grande forma, porque eu na altura também não estava cá, mas eu sinto que estava na autoridade nacional da emergência de Proteção Civil e as mudanças tiveram um grande efeito, sim, a nível das câmaras municipais em si, mas não ao nível ou não senti que ao nível da Proteção Civil local tivesse algum tipo de impacto. Mesmo a parte administrativa, quando começamos a falar que a Proteção Civil municipal trabalha apenas e só dentro do seu concelho, acabámos por não ter um impacto muito significativo no que diz respeito a esse tipo de situação. Portanto, nós passámos de distritos para subregiões, passámos de 17 ou 18 concelhos, acho eu, de Leiria, para 10 que são a CIM da região de Leiria (correspondente), mas cada município tem a sua Proteção Civil. Isso facilitou, como já estava criado, facilitou também já essa transposição. E como a lei também diz que nós só podemos atuar dentro do próprio município, acabamos por apenas alterar o nome de quem chamamos ao rádio ou de quem está connosco.

##### **1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?**

Em relação a mim, Pombal, o município municipal de Pombal, não sinto ainda, ou posso vir a sentir, o reflexo daquilo que foi a transferência para a CIM e apoios financeiros e o que é dentro destes moldes. Sinto sim que em relação aos bombeiros ou em relação a agentes de Proteção Civil tem havido um maior apoio financeiro, uma maior organização e articulação entre os agentes de Proteção Civil no que diz respeito a compra de equipamentos, apoio aos municípios, etc, no que diz respeito da CIM para os municípios, no que diz respeito à Proteção Civil municipal. No meu caso específico, não falo pelos outros municípios, não sinto grande diferença porque acho que a CIM da região de Leiria deveria ter também aqui algum trabalho refletido naquilo que é a Proteção Civil. Sinto também que existe alguma falta de literacia no que diz respeito à Proteção Civil porque o que nós sentimos é que ao comprarem equipamentos, vou dar um exemplo, para os bombeiros estão a comprar equipamentos, não é para a Proteção Civil, estão a comprar equipamentos para um agente de Proteção Civil. Eles são consultados, deveriam ser bem consultados, ou seja, eles

consultam-nos, mas não sabem como consultar, ou às vezes a receção das ideias não é tida em conta tendo em vista aquilo que são os nossos objetivos ou aquilo que nós queremos.

### **1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?**

Não tiveram, nem sequer antes tiveram a noção que isto se passou, a nível de quem participa destas, não sei. Exatamente, porque a nível das unidades locais de Proteção Civil tem uma forte ligação com o Serviço Municipal de Proteção Civil, portanto não chega a esse patamar, portanto no que diz respeito à Proteção Civil, no verdadeiro sentido da expressão ou da palavra, não houve dificuldades de entender neste aspeto.

### **1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

Nas freguesias eu não sinto isso tanto, porque as freguesias, como eu disse há pouco, dependem muito do Serviço Municipal de Proteção Civil. Na minha ótica ou na nossa ótica, eu acho que o Serviço Municipal de Proteção Civil terá que ser sempre a entidade coordenadora, não mandatária, coordenadora das unidades locais de Proteção Civil, e terá que ser não aquela que dá formação e recursos, mas aquela que faz sentir às pessoas interessadas que realmente é necessária. Obviamente o acesso a recursos e formação das unidades locais de Proteção Civil passa tudo pelo Serviço Municipal de Proteção Civil. Quando necessitam de formação, pedem ao Serviço Municipal de Proteção Civil, e o Serviço Municipal de Proteção Civil é que ativa ou dá a ele próprio, ou pede para dar formação às unidades locais de Proteção Civil.

## **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

### **2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

Uma das coisas que eu estou a fazer desde o ano passado é a dar instrução ou formação de como é que as unidades locais de Proteção Civil devem trabalhar dentro do município. Ou seja, estou a lutar aqui contra algumas situações que é quando eles saem, por alguma ocorrência, devem dar sempre a seguida ao comando sub-regional com conhecimento sempre ao coordenador municipal de Proteção Civil. O comando sub-regional, quando faz a ativação de uma unidade local de Proteção Civil para algum incêndio, para alguma vigilância, para algum apoio a algum incêndio, essa ativação é sempre feita através do coordenador municipal de Proteção Civil. Portanto, o coordenador municipal de Proteção Civil, nomeadamente em situações de alerta amarela, alerta laranja ou superior, reúne sempre um conjunto de pessoas que estão a trabalhar ou a fazer vigilância. Obviamente, também é articulado com a célula data da GNR para garantir ou saber o que é que tem disponível em todo o momento. Para, quando a chamada cai a zero e é preciso ajudar em tal sítio, eu saber quem tem disponível, quem envio para lá e o que é que vou fazer. Houve situações, inclusive, que o ano passado foi solicitado a algumas unidades locais de Proteção Civil para se deslocar a outras freguesias, porque ficaram com as unidades locais de Proteção Civil dessas

freguesias que estavam em apoio a um incêndio, que estavam empenhadas, ficaram com fragilidade numa maior zona de território. Portanto, há sempre esta entreajuda, embora, obviamente, nós sabemos que aquilo está sempre geograficamente fechada a articulação do maior PC, portanto, está sempre dentro daquilo que é a geografia da sua área geográfica, da sua freguesia. Sabemos também que fazem muito dentro de ajuda entre eles e que, a pedido do Serviço Municipal de Proteção Civil, eles atuam noutras freguesias, consoante à solicitação ou consoante a si, se a gente sai. Portanto, esta articulação é sempre feita através do coordenador do Municipal de Proteção Civil. Acaba por ser coordenação, apenas, no verdadeiro sentido da palavra.

## **2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

Não houve diferença. Só nos nomes.

## **2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

Aquilo que nós temos sentido é que, embora as Unidades Locais de Proteção Civil estejam abaixo da alçada do presidente de Junta de Freguesia, talvez pelo facto de ainda não estarem completamente abertas a este tipo de situação, estão muito dependentes de alguém dar o passo, de alguém dizer que existe formação, de alguém dizer que é preciso fazer. Mas procuram sempre o Serviço Municipal. Aqui eles estão devidamente enquadrados.

## **2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

Que eu tenha conhecimento, não existe aqui.

## **3. Participação comunitária e resiliência local**

### **3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

Nós nas freguesias todas temos 11 unidades locais de Proteção Civil, a 12<sup>a</sup> está, o Carriço está em desenvolvimento da 12<sup>a</sup> unidade local de Proteção Civil e o Louriçal não tem unidade local de Proteção Civil. A criação mais freguesias possibilita a criação de mais unidades locais. Eu acho que possibilita a criação de mais unidades locais de Proteção Civil. Nós vamos passar de 13 para 17 freguesias, obviamente nós vamos ficar com 4, teoricamente podemos ficar com mais 4 unidades locais de Proteção Civil. Ou se é o fato de ser necessário, se manter aquilo que existe em alguns casos. No entanto, a lei prevê isso. A lei prevê que várias freguesias se podem unir ainda que separadas, podem-se unir para criar uma unidade local de Proteção Civil conjunta. Se me perguntarem se faz sentido todas as freguesias terem uma unidade local de Proteção Civil provavelmente não. Ou então se a tiverem a minha sugestão será sempre ter um elemento coordenador em cada uma em que tenham valências diferentes. Uma fica responsável, por exemplo, para formação, o outro fica responsável por eventos, para nos ajudar. A outra fica responsável pela parte operacional no apoio.

### **3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

Diz-se muitas das vezes que são eles que o procuram a si para resolver alguns problemas. Muitas unidades do caso de prevenção civil os elementos dessas unidades do caso de prevenção civil são elementos da Junta de Freguesia pelo qual estão a trabalhar. Em algumas situações, a maior parte são situações destes outros é misto, ou seja, tem os funcionários e tem os voluntários, outras funcionam quase tudo à base de voluntários. Não existe em Pombal nenhuma ação que faça com que possa, não é pedir às pessoas, mas para sensibilizar as pessoas para integrarem uma unidade local de Proteção Civil. Até porque até à nossa entrada aqui as unidades locais de Proteção Civil de Pombal ainda hoje em dia continuam. Temos aí uma ou duas que estão um bocadinho a virar por outro caminho. Nós queremos que todas pelo menos tivessem também um olhar por aquele caminho que é o caminho da prevenção que é o caminho da sensibilização que é o caminho de ajudar as pessoas a ajudarem-se a elas próprias. Portanto, não ser só e apenas o apoio aos bombeiros, o apoio aos agentes de Proteção Civil não ter apenas um veículo que possa fazer vigilância ter também o resto, ou seja, ter também conhecimento de causa ensinar a população a fazer determinadas coisas. Por exemplo, nós temos pessoas que a maior parte das pessoas nas nossas unidades locais de Proteção Civil consegue e sabe fazer armadilhas para a vespas asiática. São coisas muito simples que a própria junta de freguesia podia juntar um grupo de pessoas, um grupo de fregueses e que a própria unidade local de Proteção Civil com as suas próprias valências de experiência empírica ensinar as pessoas a fazer e o que é que têm que fazer. Portanto, diretamente não existe nós estamos sim a tentar lutar por um não é tirar as freguesias do caminho que seguem, porque também já seguem há muitos anos, desde 2005 se não tem erro, mas tentar abrir-lhes os horizontes e mostrar-lhes que existe outro tipo de coisa sem ser apenas a parte da vigilância.

### **3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

Nós estamos a lutar para que esse exemplo de boa prática exista até de forma autónoma. Nós temos uma freguesia em Pombal não interessa referir qual é a freguesia que está a tentar lutar ou vai tentar lutar para ver apenas o outro lado do apoio de uma unidade local de Proteção Civil ver o outro lado do apoio logístico do envolvimento do cidadão o que é que ele tem que fazer, o que é que ele tem que ter como é que ele faz, o que é que ele faz portanto, existe aqui essa apelulação. Mas é sobretudo através disso que pronto, o facto de darem esse apoio não estar só na resposta acredita que seja mais por aí o apoio e a preparação. A unidade local de Proteção Civil é muito importante muito importante na resposta. Acho que tem que ter o outro trabalho. Vamos imaginar um teatro de operações grande. O que nós precisamos de um teatro de operações grande muitas das vezes não é mais uma equipa dar algum apoio é por exemplo ter um apoio que fala operacional. Se calhar dar mais entre uma equipa que nos apoiasse na logística por exemplo que quando as refeições viessem pudessem integrar refeições a quilómetros distância à frente do incêndio porque aí em vez de estarmos a empregar meios e recursos dos agentes de Proteção Civil que estão envolvidos lá podemos através das unidades locais de Proteção Civil conseguir criar uma rede de logística e quando

não falo de logística não falo só de comida uma rede de logística para apoio à operação. E eu acho que aqui deviam ser muito mais importantes. A parte de prevenção sim, mas a parte de prevenção é um caminho muito mais longo a percorrer que nós temos. Uma das coisas que nós estávamos tentando fazer também era em relação ao cidadão e isto mais para o serviço municipal não tanto para as unidades locais era tentar envolver mais o cidadão em simulacros que fazíamos ou seja em edifícios municipais. Vou dar um exemplo como o Teatro Cine, em que tem duas ou três salas vamos contar duas salas uma com 120 lugares, a outra com cerca de 310 ou 320 lugares. Há algo a dizer, que há lá um simulacro convidar as pessoas a participar no simulacro ou seja, a sentarem-se sem saber de nada o que é que vai acontecer sabe que vai haver o simulacro, mas não tem informação nenhuma a pessoa senta-se como se fosse para ver um espetáculo qualquer e usar as pessoas para sensibilizar o que é que pode acontecer. E o que é que acontece numa situação de emergência envolver o cidadão neste sentido. E é aqui que nós queríamos encaixar também. E nos eventos as unidades locais de Proteção Civil para estarem presentes e a pessoa ver, o cidadão, ver a unidade local de Proteção Civil saber que ela existe saber o que é que faz e os próprios elementos da unidade local de Proteção Civil também sentirem que não é só a parte profissional que contam porque eles vão sentir que as pessoas que estão sentadas vão fazer perguntas se têm dificuldades e eles vão sentir que eles próprios também têm dificuldades a responder algumas questões. Portanto, eu, tendo em conta os anos que têm e os anos que estão a fazer este tipo de serviço mais operacional, é um caminho muito duro mas é aquilo que é mais difícil trabalhar com as pessoas, eu acho que passa muito, opinião pessoal, passa muito por trazer novas pessoas às unidades locais de Proteção Civil, novas pessoas as pessoas que estão sabem, têm conhecimento estão habituadas à aquilo é aquilo que gostam de fazer, é aquilo que fazem temos também que ir buscar os mais novos e puxá-los por outros caminhos quem sabe se isto é possível, uma unidade local de Proteção Civil pode ter um, dois, três coordenadores pode ter um coordenador para uma equipe operacional que saia com apoio a um incêndio ou com um corte de árvore, qualquer coisa e pode ter uma equipe que só faça sensibilização portanto que não é inválida, que só tenha um coordenador pode ter vários dependendo da área mas isto é um longo caminho a construir.

#### **4. Desafios e Oportunidades**

##### **4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

Eu penso que poderia estar melhor o que é que eu sinto mais a nível da Proteção Civil, agentes de Proteção Civil, nomeadamente de Bombeiros, vou puxar aqui um bocadinho a parte para os bombeiros, o distrito de Leiria foi dividido, portanto a parte norte ficou como região de Leiria, a sub-regional de Leiria e a parte sul ficou com o Oeste ligado com alguns municípios que vieram para Lisboa, os municípios que davam apoio nos incêndios rurais durante o verão a estes concelhos do norte, que são sempre os mais fustigados pelos incêndios eram precisamente os municípios do sul e do oeste, que têm muito menos incêndios e quando têm na sua generalidade nunca são grandes incêndios. Seja porque eles têm sempre muita umidade, estão sempre junto à costa, é muito difícil haver um grande incêndio não quer dizer que não haja, mas é muito mais difícil haver um grande incêndio ali,

e neste momento, estamos a trabalhar na sub-região que poderá ser na verdade é sentido a palavra uma bomba porque nós estamos a trabalhar com Leiria com muitos incêndios e grandes Pombal, felizmente ultimamente mas sempre foi um conselho conhecido por ter muitos incêndios e alguns grandes (Ansião, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Pedrogão Grande), portanto estamos a falar dos concelhos que têm incêndios grandes e que precisam de apoio. E o que é que nós vamos fazer aqui? Nós vamos jogar bombeiros e a sítios onde também é perigoso tirá-los se houver um incêndio em Pombal vamos chamar Pedrogão, ou seja, está tudo muito mais aglutinado e os esforços são exercidos. Vamos ter que chamar o comando sub-regional da Beira Baixa ou o comando sub-regional de Coimbra ou Oeste. Mas isto tudo demora tempo. Na altura, na parte que contavam os distritos como havia mais concelhos, sabíamos sempre a quem recorrer, e até a própria estrutura (ANEPC) que está acima das sub-regiões a estrutura regional já não enquadra. Era muito mais fácil se agilizarem, que o caso do comando distrital de Leiria com Santarém, que estava próximo e não dependia do nível acima para se conseguirem coordenar. Agora não, tem que se coordenar aqui com o centro com que antigamente não estavam habituados a ser coordenados, o distrital também tinha que ser coordenado pelo nacional. Tinha sempre muito mais concelhos que podiam ajudar até chegar ao nacional demorava muito mais tempo. Agora não, agora facilmente tem que falar com o regional para pedir ajuda e o tipo de ajuda acho que se perdeu aqui um pouco nesta divisão. Acho que Portugal é um país muito pequeno para termos 24 subregiões.

#### **4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

Tanto um modelo como o outro têm a sua parte boa e a sua parte mala que é normal, sim certo que as cima são divididas desta forma e foi por causa disso que a Proteção Civil também se dividiu desta forma. Mas, muitos agentes de Proteção Civil a divisão é por distrito, continua a ser por distrito a GNR e PSP também, a sua orgânica também é distrital. A maior parte dos agentes de Proteção Civil trabalham de uma forma distrital. E eu acho que se o foco é a Proteção Civil devia-se buscar as fronteiras geográficas dos agentes de Proteção Civil, ou pelo menos a maioria dos agentes de Proteção Civil

#### **4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Eventualmente se houvesse aqui uma reestruturação uma readaptação de todos aqueles que trabalham para Proteção Civil para um nível subregional, todos já ao mesmo nível se eventualmente isto a um nível mais pequeno em que aqueles que não estão que acabam por ser voluntários trabalham para Proteção Civil se isto havia alguma coisa que fosse melhorar o trabalho deles ou não é um bocado complexo mas temos que ver aqui, se é uma coisa é, fica como sub-região ou fica como distrito as unidades locais de Proteção Civil não vão sentir. O serviço municipal poderá sentir alguma coisa outra vez na mudança com quem fala com o que é que faz, como é que articula a nível de políticas ou de medidas podiam ser adotadas a nível de serviço municipal de Proteção Civil. A nível da unidade local de Proteção Civil passa por duas situações uma legislação, a outra formação eu acho o serviço municipal de Proteção Civil e as unidades locais de Proteção Civil têm pouca legislação associada estão

um pouco ambíguo o que é que vestimos como é que fardamos ,como é que são os nossos carros, o que é que fazemos, os objetivos existem mas os objetivos são muito genéricos. Não concordo em ter objetivos na Proteção Civil municipal idênticos ao nacional. Quando diz que tem que salvar a vida de pessoas e porque senão qualquer coisa que aconteça no município qualquer ela que seja, é tudo Proteção Civil e as coisas não são assim temos uma grande dificuldade na parte que é particular ou seja, certo é que nós vemos sempre os riscos coletivos e não riscos particulares, embora também sejam importantes no entanto, tudo aquilo que seja do âmbito particular, a Proteção Civil municipal, que é do município com minhas públicos, não pode ou não deve intervir, a não ser que coloquem em causa outras pessoas que sejam risco coletivo. Mas, este tipo de formação ou este tipo de sensibilização na população também não existe, se as pessoas olhem para nós, para o serviço e para a Proteção Civil da mesma forma que olham para o (...). Não compreendem muitas vezes que nós somos funcionários da autarquia e desempenhamos um papel no serviço municipal de Proteção Civil, no meu caso de coordenador municipal de Proteção Civil, mas ao mesmo tempo tenho que cumprir aquilo que o meu presidente emana, ou que me diz para eu fazer, eu também tenho que cumprir ou articular-me com o comandante de subregional de Proteção Civil e fazer o que os dois querem que eu faça. Portanto, eu pertenço ao município e muitas das vezes pedem ajuda em municípios vizinhos para nós iremos lá apoiar, nem que seja serviço de secretariado ou para ajudar na parte de “papelada”, ou computadores ou análise de incêndio, ou alguma coisa e nós não podemos ir porque a legislação ao mesmo tempo que diz que eu tenho que me articular com o meu comandante de sub-regional. Diz que eu não posso sair das contas do município, portanto, a legislação deveria ser revista e não ser de uma forma tão genérica, incluindo, para as unidades.

Relativamente à formação de um autarca, aquilo que eu sinto é que há falta de formação para autarcas no que diz respeito à Proteção Civil. E responsabilidades independentemente se estão ao nível da freguesia, se é a nível municipal ou o nível da freguesia, não estou a dizer que não sabem porque sabem as suas responsabilidades, mas existem pormenores (inclusive operacionais) que não têm conhecimento, que não sabem, que não podem fazer esta determinada situação por causa da outra e isso nós sabemos. Lidamos com isso todos os dias e nós sentimos essa dificuldade em algumas situações. Os próprios autarcas têm um papel, e no caso das unidades locais de Proteção Civil, fixa-se que é da responsabilidade do presidente da junta, mas os próprios autarcas, quem exerce esse poder ao fim e ao cabo, falta-lhe um bocado de formação para eventualmente como conduzir ao nível operacional essa parte do pormenor. Eu não estou a dizer que eles não sabem, não estou a dizer que não querem saber, nada disso. Acho que falta aqui alguma formação. Agora estamos quase a acabar e é difícil, neste caso é difícil ser o Serviço Municipal de Proteção Civil a fazer este tipo de formação, porque, na minha opinião, deveria ser sempre há alguém acima do município, alguém que fosse ou do comando ou de acima que organizasse este tipo de formações para autarcas. Porque se for alguém local

## **5. Considerações Finais**

### **5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?**

Relativamente a este conjunto de questões, não veio em nenhuma pergunta, mas veio numa resposta, e que vou reforçar que é a ligação. Não é a ligação das ULPCs, mas é a ligação do Serviço Municipal de Proteção Civil com a ANEPS. Nós não temos ligação nenhuma, nós temos a ligação da articulação de falar “vamos fazer isto, vamos fazer aquilo”, mas aquilo que eles fazem nós não fazemos, a forma como eles fazem nós não fazemos. No entanto, as centrais que eles têm nós não temos, o atendimento 24 horas que eles têm nós não temos. Então, é completamente diferente os municípios, cada município trabalha de forma diferente como o presidente daquele município quer e quando muda de presidente muda a forma de funcionamento. É aqui que eu acho que falta aquela legislação, aquela conduta, aquele guia que leva a Proteção Civil municipal naquele caminho, para que todos os municípios trabalhem

de igual forma e idêntico àquilo que é a Autoridade (ANEPC). Pergunto eu porque que não existe uma figura em cada município (pode ser o coordenador, pode ser outra pessoa qualquer) que não faça parte ou não esteja integrada naquilo que é a estrutura orgânica da autoridade nacional de emergência e Proteção Civil. Portanto o comandante regional nunca pode exigir a município para isto ter que ser feito. Apesar de se identificarem como Proteção Civil, não são uma extensão daquilo que é a ANEPC. Nós temos municípios que não tem coordenador municipal. Nós temos municípios que tem uma carrinha do serviço e não tem mais nada. Portanto falta aqui um trabalho intensivo nesta área. Eu acho que se prende muito com alteração e legislação. Nós trabalhamos sempre através do bom senso, da ajuda. Na minha ótica eu não deveria ser convidado a estar presente numa reunião, eu deveria ser convocado a estar presente numa reunião. Ou seja, eu fazendo parte da estrutura há uma reunião de estruturas municipais, os coordenadores são convocados a irem à reunião, estamos a falar de Proteção Civil, estamos a falar de linhas orientadoras, estamos a falar de segurança das pessoas.

## **5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?**

Não, nada a indicar para além daquilo que falámos.

## **Guião de Entrevista – Respostas**

### **E5 - Céline Moreira Gaspar**

Presidente da Junta de Freguesia da União das Freguesias de Monte Redondo e Carreira, Concelho de Leiria (deste 2013)

#### **1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das ULPC**

##### **1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?**

Gostaria de começar por clarificar que, no âmbito da Proteção Civil, não ocorreu ainda um verdadeiro processo de descentralização administrativa. O que existe atualmente é uma delegação de competências por contrato interadministrativo, celebrado entre o Município de Leiria e as Freguesias, nomeadamente a União das Freguesias de Monte Redondo e Carreira, conforme previsto na Lei n.º 75/2013, na sua redação atual. Este contrato prevê especificamente a atuação da União das Freguesias nas seguintes áreas: Gestão de combustíveis – Rede secundária, com manutenção das faixas de gestão de combustível nos espaços florestais, nos termos da legislação em vigor; Gestão e manutenção de caminhos florestais, incluindo regularização, limpeza e beneficiação das vias florestais fora da área abrangida pelo programa de apoio à recuperação de áreas ardidas; Proteção Civil – Vigilância e Prevenção, nomeadamente através da aquisição de equipamentos de proteção individual, sinalização, vestuário e materiais de sensibilização, bem como seguro para voluntários; Gestão integrada de fogos rurais, com ações como a aquisição de kits de defesa da floresta e melhoria dos pontos de água.

Trata-se, pois, de um modelo de gestão de proximidade, com uma delegação de competências operacionais e financeiras, mas não de uma alteração estrutural do sistema de governação da Proteção Civil.

Adicionalmente, importa referir que todas as respostas fornecidas ao longo desta entrevista refletem a experiência prática e operacional da União das Freguesias de Monte Redondo e Carreira no contexto deste modelo de delegação de competências atualmente em vigor. Assim, não devem ser interpretadas como resultado de um processo formal de descentralização administrativa no setor da Proteção Civil, o qual ainda não se encontra implementado nestes moldes.

A delegação de competências permitiu uma resposta mais célere e ajustada às especificidades locais. Com a delegação de competências, sobretudo em áreas como a vigilância, gestão de combustíveis e manutenção de caminhos florestais, ganhámos autonomia e proximidade na atuação.

## **1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?**

Embora não tenhamos recebido reforço de recursos humanos permanentes para o efeito, investimos na formação de voluntários e reforçámos o equipamento através dos financiamentos previstos no contrato. Isso, naturalmente, aumentou a nossa capacidade de resposta operacional nalgumas circunstâncias.

## **1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?**

Considerando que não existe propriamente uma descentralização, não existem dificuldades que possamos admitir. O maior desafio centra-se, ainda, na inexistência de uma cultura de segurança por parte dos cidadãos, o que dificulta, de certa forma, o recrutamento de voluntários para aquilo que se pretende de uma Unidade Local de Proteção Civil. Assim, pode dizer-se que a maior dificuldade está na limitação de recursos humanos dedicados exclusivamente à Proteção Civil e, eventualmente, na burocracia associada à execução orçamental, que exige relatórios detalhados executados com recursos técnicos limitados ou inexistentes.

## **1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

Sim, há assimetrias. Freguesias com maior densidade populacional ou maior proximidade dos centros urbanos tendem a ter acesso mais facilitado a outros meios técnicos e formação.

## **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

### **2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

A articulação com o Município de Leiria é regular e próxima, essencialmente através do Serviço Municipal de Proteção Civil. Mensalmente são realizadas reuniões com os coordenadores das Unidades Locais de Proteção Civil e o Serviço Municipal de Proteção Civil. Com os comandos sub-regionais, o contacto é pontual e ocorre mais em contexto de ações conjuntas ou eventos críticos.

### **2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

A delegação de competências e a criação das Unidades Locais de Proteção Civil melhoraram as intervenções nas áreas previstas ao nível local, porque agora temos um papel mais claro e ativo. No entanto, exige um esforço adicional de comunicação para assegurar alinhamento entre todos os níveis.

### **2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

Nem sempre há uniformização na partilha de dados operacionais ou na definição de prioridades, o que pode dificultar a integração plena nos sistemas regionais.

### **2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

Temos apenas protocolos informais que se têm relevado muito eficazes, sobretudo com os Bombeiros Voluntários e GNR locais. As ações conjuntas e os simulacros têm mostrado bons resultados, embora se pudesse formalizar para que a intervenção conjunta pudesse ser mais assídua e comprometedora.

## **3. Participação comunitária e resiliência local**

### **3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

Sem dúvida que a delegação de competências e a criação das Unidades Locais foram fundamentais para esta questão. A proximidade à população facilita a sensibilização. Através das escolas, clubes de Proteção Civil e eventos locais, conseguimos envolver mais os cidadãos.

### **3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

Organizamos simulacros, ações de formação, campanhas de sensibilização em mercados e escolas e incentivamos o voluntariado através de parcerias com associações locais.

### **3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

A criação de parcerias com escolas, a ligação próxima com o Clube de Proteção Civil do Colégio Dr. Luís Pereira da Costa – único no Concelho de Leiria, os simulacros na comunidade e o envolvimento em eventos culturais e desportivos são bons exemplos. Estes momentos são oportunidades para reforçar comportamentos adequados e aumentar a cultura de segurança.

## **4. Desafios e Oportunidades**

### **4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

Sim, a delegação de competências e as Unidades Locais permitem maior autonomia e uma resposta mais eficaz e contextualizada. Sentimo-nos mais capacitados para agir diretamente no território.

#### **4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

Seria importante garantir maior financiamento, simplificar procedimentos administrativos e criar plataformas digitais que melhorem a comunicação com o município e outras entidades.

#### **4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Reforço do voluntariado com incentivos, a adoção de tecnologias de alerta precoce e valorização legal do papel das ULPC nos sistemas regionais e nacionais.

### **5. Considerações Finais**

#### **5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?**

A importância da continuidade das ações formativas e a possibilidade de explorar as vantagens da criação de uma bolsa de equipamentos partilhados.

#### **5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?**

Seria interessante comparar o desempenho de ULPC com e sem delegação formal de competências, para medir o real impacto da delegação de competências e a “formalidade” das estratégias.

## **Guião de Entrevista – Respostas**

### **E6 - Sandro Ferreira**

Presidente da Junta de Freguesia da União das Freguesias Souto da Carpalhosa e Ortigosa

#### **1. Impacto da descentralização na capacidade institucional das ULPC**

##### **1.1. Como avalia as mudanças trazidas pela descentralização administrativa no seu município/freguesia?**

Se este processo está bem ou mal, mas está a ser bem conduzido, esta é a minha opinião em relação a isso. Acho que está a ser bem gerido, claro que é um processo novo, é uma coisa nova, todos estamos a aprender, principalmente nós na freguesia,

até porque fomos das freguesias que entraram na segunda fase, não fomos na primeira fase. É uma mais valia, embora acho que a nível de formação para as competências, ou para o mínimo, a formação não é suficiente, tem poucas horas de formação.

##### **1.2. Em que medida a descentralização impactou os recursos humanos e materiais disponíveis para a Proteção Civil local?**

Eventualmente é preciso criar mais, disponibilizar mais recursos, mais “malta”. No nível de recursos humanos, o descentralizar é bom porque normalmente as pessoas da freguesia é mais fácil de arranjar recurso humanos, porque assim as pessoas, portanto se fosse a nível de lei virar freguesia, não era tão fácil. Portanto a nível de recursos humanos, claro, acontece mais melhor, mas também exagerar às vezes é prejudicial. A nível de recursos humanos sim temos alguns. A nível de condições e de meios, ainda estamos um bocadinho aqui, portanto tudo o que é necessário.

##### **1.3. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC) após a descentralização?**

Se n o caso aqui da união de freguesias, se criarem duas freguesias, se a malta, a equipa é constituída por uma freguesia ou outra, poderão faltar elementos, não vai ser fácil coordenar. O mais importante depois é a coordenação entre os dois presidentes juntos no nosso caso. Embora, acho que dentro da unidade local de Proteção Civil, todos ajudam bem, portanto o nosso coordenador é do Souto, o subcoordenador é do Ortigosa. Ou seja, o facto de haver um coordenador e isto a lei basicamente diz que há possibilidade de agrupamento das unidades locais de Proteção Civil para diversas freguesias, não vejo nenhum obstáculo à partida. No entanto, os presidentes juntos têm a sua ideia, cada coordenador a sua ideia.

##### **1.4. Existem diferenças entre municípios/freguesias no acesso a recursos ou formação para a Proteção Civil?**

Como disse atrás cada um tem a sua ideia.

## **2. Coordenação interinstitucional e articulação entre níveis de governo**

### **2.1. Como se dá a articulação entre as ULPC, os Comandos Sub-regionais e os municípios?**

Toda a coordenação que há e todo o contacto que há é a Proteção Civil de Leiria, portanto. Isto surge na base de outros trabalhos que foram apresentados noutros lados quaisquer, isto não é assim em todo o lado, apesar da lei dizer que é através do município.

### **2.2. A descentralização melhorou ou dificultou essa coordenação? Porquê?**

A forma como eles trabalham, eu penso que seja correta, até porque elas têm uma reunião mensal, os coordenadores, que elas têm, o conjunto de freguesias também têm uma reunião mensal, acho que a articulação é muito boa, claro que podemos sempre melhorar, mas a articulação neste momento está muito boa.

### **2.3. Que desafios surgiram na comunicação e partilha de informação entre as diferentes entidades envolvidas na Proteção Civil?**

A comunicação está a funcionar e a ser bem gerida.

### **2.4. Existem protocolos formais de cooperação entre entidades locais e nacionais? Como funcionam na prática?**

No mesmo momento não tenho conhecimento de nada, só se é do conhecimento do município... eu não tenho conhecimento de nada.

## **3. Participação comunitária e resiliência local**

### **3.1. A descentralização contribuiu para um maior envolvimento das comunidades locais nas estratégias de Proteção Civil?**

Quando estamos a falar na eventual separação das freguesias. Eu acho que neste momento estava a funcionar muito bem, claro, com a divisão, se calhar, vai ser mais complicado, porque vai ter de arranjar mais pessoas, mais pessoas no terreno, as áreas são mais pequenas. Portanto, vamos juntar mais pessoas, tanto do Souto como da Ortigosa. Mas, à partida, também poderão haver mais pessoas a queres colaborar connosco para as unidades. Não tenho essa perceção firmada, porque acho que quem queria também já está, não é? Embora, por exemplo, agora pediram mais três novos elementos para entrar.

### **3.2. Como é promovida a participação da população na prevenção e resposta a emergências?**

A nível de pessoas novas entrarem para a unidade, normalmente são voluntárias que se oferecem, claro, quando a gente vê uma pessoa muito interessada, também formos com essa pessoa, ver se tem interesse ou não, portanto, e todos os anos tem entradas dois, três novos por ano. Somos 16, mais três que vão entrar, 19. Portanto, também muito mais, não há necessidade, porque depois também é exagero. O contato com a população tem sido bom, até porque têm feito uns *flyers* para entregar, têm estado nos eventos convidados pela Junta, como as tasquinhas, como o Dia da criança, a Aldeia de Natal, e as pessoas começam a conhecer os elementos das ULPC.

### **3.3. Existem exemplos de boas práticas no seu município/freguesia no que toca à colaboração entre cidadãos e unidades de Proteção Civil?**

Sim, nos eventos temos duas tasquinhas, na Ortigosa e no Souto, temos o Dia da criança, a Aldeia de Natal, portanto, daí corre sempre muito bem. Eles apoiam e a própria população gosta de ir e gosta de ajudá-los. Depois a entrega de *flyers*, vão muitas vezes às escolas, aos ATLS também, portanto. Para aqui, para o ULPC de freguesia, a estratégia que têm adotado é mais nas ações de sensibilização, apoio e eventos, mas é essa a perspetiva. Achamos que o principal é ir às escolas, o principal, porque é em casa que começam.

## **4. Desafios e Oportunidades**

### **4.1. Considera que a descentralização foi benéfica para a Proteção Civil? Em que medida(s)?**

Benéfica, penso que não vai ser. Porque depois, as pessoas já temos que sabem quase o território, portanto, algumas vão ficar só para umado, outras vão ficar só para o outro. Logo aí perdemos um bocado capacidade de resposta, até porque depois, se houver um azar no Ortigosa, os do Souto, em teoria, podem vir a ajudar, mas não é competência deles, embora seja vontade deles. Pode ser benéfica daqui a médio prazo, a curto prazo não.

### **4.2. A seu ver, o que poderia ser melhorado e/ou aperfeiçoado no atual modelo?**

Há para mim duas coisas importantes, que é a formação, embora, atenção, todos eles tiveram formação, mas tendo uma formação inicial. Foram, não sei, cinco módulos. Temos (presidentes de junta) a mesma formação daqueles, mas acho que devia haver, embora a gente tenha reuniões para nos explicar como é que funciona em casa de uma catástrofe, de um azar, de um sismo, de um incêndio. Mesmo para eles (ULPC) também, portanto nós nos preocupamos com isso e damos formação à nossa unidade local, por exemplo, estabelecemos protocolos por bombeiros, desde primeiros socorros, desde extintores, portanto temos de ter várias formações.

### **4.3. Que medidas ou políticas poderiam ser implementadas para aumentar a eficácia das ULPC?**

Uma coisa muito importante, que eu acho que era importante melhorar a nível município, era a qualidade das comunicações. Por exemplo, tivemos o apagão agora, comunicações, zero. Os rádios que temos têm capacidade para 200, 300 metros. A Siresp também faltou. Eu acho que a CIM Leiria está a prever fazer uma rede município.

## **5. Considerações Finais**

### **5.1. Existem algum aspeto que não tenha sido abordado e que considera relevante?**

Não. Acho que falamos um pouco de tudo sobre este tema.

### **5.2. Tem alguma sugestão ou recomendação para o estudo?**

Nada. Bom trabalho.

## Apêndice C

### Matriz de análise das entrevistas

	E1	E2	E3	E4	E5	E6
Q 1.1	Perceção positiva global da descentralização	Modelo promissor, mas ainda imaturo	Reconhece eficácia, mas dependente da articulação	Mudanças pouco expressivas no plano operativo	Modelo atual mais próximo da delegação do que descentralização	Descentralização limitada pela natureza delegada das competências
Q 1.2	Redirecionamento de verbas municipais para apoio às ULPC	Verbas têm sido canalizadas, mas gestão incipiente	Potencial de reforço de meios se bem estruturado	Reconhece limitações em recursos materiais	Alguma formação e equipamentos atribuídos	Algum reforço de equipamentos técnicos
Q 1.3	Sobrecarga das freguesias e limitação de voluntários	Falta de capital humano e dependência do voluntariado	Voluntariado frágil e ausência de suporte técnico	Problemas na gestão conjunta entre freguesias	Falta de pessoal e dificuldade em garantir continuidade	Persistência de fragilidade organizacional
Q 1.4	Reconhecimento de assimetrias entre freguesias	Assimetrias baseadas em capacidade financeira	Maior dificuldade em freguesias rurais	Formação centralizada com pouca autonomia local	Freguesias pequenas com pouca capacidade	Pequena dimensão territorial dificulta acesso a recursos
Q 2.1	Coordenador Municipal como eixo da articulação	ULPC entendidas como extensão do SMPC	Modelo hierarquizado com lógica de subsidiariedade	Coordenação via coordenador municipal	Relação dependente do município	Coordenação apenas via município
Q 2.2	Coordenação melhorada com nova estrutura	Perceção de melhoria progressiva na coordenação	Coordenação eficaz depende de mecanismos estáveis	Alterações vistas como formais	Melhoria com necessidade de reforço institucional	Reconhecimento de melhorias, mas ainda tímidas

<b>Q 2.3</b>	Dificuldades com plataformas distintas e interoperabilidade	Falta de padronização e falhas técnicas	Partilha de informação deficiente e pouco integrada	Comunicação variável conforme dinâmica local	Falta de uniformização nos fluxos de informação	Comunicação suficiente, mas dependente da autarquia
<b>Q 2.4</b>	Protocolos informais; não considera essencial a formalização	Desvaloriza necessidade de formalização dos protocolos	Protocolos existem, mas exigem operacionalização	Desconhecimento sobre existência de protocolos	Protocolos informais com GNR e bombeiros	Não conhece protocolos estruturados
<b>Q 3.1</b>	ULPC aproximam-se das comunidades	Criação de laços locais reforçada	Mobilização comunitária elevada	Participação comunitária ainda limitada	Projetos educativos locais como fator de envolvimento	Participação depende da capacidade de mobilização local
<b>Q 3.2</b>	Iniciativas de sensibilização com escolas	Eventos em escolas e campanhas de sensibilização	Ações formativas e campanhas conjuntas destacadas	Iniciativas condicionadas por recursos	Atividades escolares e com o Clube de Proteção Civil	Eventos como Dia da Criança e Aldeia de Natal
<b>Q 3.3</b>	Presença ativa da ULPC em eventos	Divulgação comunitária é frequente	Exemplos de vigilância florestal e identificação de vulnerabilidades	ULPC com papel logístico e apoio em crises	Parcerias locais funcionais	Presença ativa da ULPC nas comunidades
<b>Q 4.1</b>	Ganhos organizacionais visíveis	Melhoria das condições operacionais	Descentralização claramente positiva	Reserva quanto aos resultados da descentralização	Impacto visível da descentralização	Avaliação positiva, mas com riscos de fragmentação
<b>Q 4.2</b>	Necessidade de padronização legal e operacional	Formação e capacitação contínua como prioridade	Enfatiza necessidade de estruturação política	Revisão territorial sugerida	Redução da burocracia é necessária	Sublinha importância da simplificação administrativa
<b>Q 4.3</b>	Defende clarificação do papel das ULPC no sistema nacional	Sugere investimento tecnológico e formação técnica	Sugere planos locais e uso de tecnologia de alerta	Formação técnica como elemento central	Incentivos ao voluntariado devem ser criados	Reforço das comunicações operacionais