

# A Presença Policial na Proteção Civil

## *The Police Presence in Civil Protection*

Ricardo Claro\*

\* NOVA School of Law – Universidade Nova de Lisboa, Portugal; ricardo.claro95@gmail.com

### **Resumo**

Com base numa visão integrada de segurança nacional, a proteção civil assume-se como um vetor indispensável na edificação e reestruturação das políticas públicas de segurança. Atualmente, desafios securitários como as catástrofes naturais, o surgimento de pandemias e os acidentes graves exigem uma resposta concentrada, coordenada e complementar entre as diversas instituições de segurança, proteção civil, emergência e socorro. O presente artigo analisa a cultura de proteção civil em Portugal e a presença das forças de segurança enquanto agentes de proteção civil e entidades participantes de diversas comissões. Através da análise dos vários órgãos, sistemas e estratégias estabelecidas, o autor demonstra a presença da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública enquanto forças de segurança e, em simultâneo, enquanto agentes de proteção civil.

**Palavras-chave:** forças de segurança; políticas públicas; proteção civil; Portugal

## Abstract

Based on an integrated vision of national security, civil protection is assumed as an indispensable vector in the construction and restructuring of public security policies. Currently, security challenges such as natural disasters, the emergence of pandemics and serious accidents require a focused, coordinated and complementary response between the various security, civil protection and emergency institutions. This article analyzes the culture of civil protection in Portugal and the presence of security forces as civil protection agents and entities participating in various commissions. Through the analysis of the various systems and strategies established, the author demonstrates the presence of the National Republican Guard and the Public Security Police, as security forces, and simultaneously as civil protection agents.

**Keywords:** civil protection; public policy; Portugal; security forces

## 1. Introdução

Os estados e a comunidade internacional têm de adaptar e reestruturar constantemente as suas estratégias de segurança, de modo a fazer face a diversas ameaças e riscos. O monopólio do uso da força como único garante da segurança encontra-se em crise (Claro, 2018, p. 18), pelo que é necessária uma reestruturação das políticas públicas de segurança que considerem outras vertentes como a proteção civil e o socorro (Correia e Claro, 2020, p. 23).

Nos últimos anos, os assuntos de proteção civil têm assumido um cariz cada vez mais preponderante na agenda política dos estados, das diversas entidades públicas e privadas — internacionais, nacionais e locais —, e da sociedade, considerando as desastrosas consequências provocadas por eventos como as cheias, os fogos florestais, os terramotos e as amplitudes térmicas extremas.

Com efeito, importa evidenciar a crescente influência e implicação securitária das problemáticas ambientais, sanitárias e de proteção civil, tendo em conta que, em muitas situações de catástrofe natural, estão criadas condições ideais para a prática de atividades criminosas (Amaro, 2020, p. 8) e, por conseguinte, para um aumento do sentimento de insegurança da comunidade. Nos dias de hoje, o vetor da proteção civil não pode ser relegado, visto que se assume como um dos pilares da segurança nacional, que deve ser tido em conta na edificação de políticas públicas de segurança. Nesta perspetiva, António Amaro (2013, p. 10) constata que “o número de catástrofes naturais e induzidas pelo desenvolvimento tecnológico que têm assolado o mundo bem como outros conflitos de natureza social, com origem em causas antrópicas, mostra que a sociedade está perante uma enorme variedade de riscos”.

No que respeita a Portugal, existem cerca de 8 milhões e 400 mil hectares sujeitos a incêndios rurais, com variáveis graus de propensão e vulnerabilidade ao fogo, podendo os mesmos ser provocados pelo comportamento humano, pelas condições meteorológicas favoráveis ao seu início e propagação e por fenómenos extremos<sup>[1]</sup>.

---

1. De acordo com o Enquadramento da Diretiva Única de Prevenção e Combate, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março.

Como Bacelar Gouveia e Duarte Caldeira (2018, p. 7) consideram, “as mais recentes expressões da exposição ao risco foram os incêndios florestais de 2017 e as suas trágicas consequências, com a morte de 116 pessoas e a contabilização de elevados prejuízos materiais no tecido social e económico dos municípios afetados”<sup>[2]</sup>.

Deste modo, refira-se que determinadas problemáticas no âmbito da proteção civil, como os fogos florestais, as cheias e os desastres ambientais, podem originar consequências severas à segurança pública, pelo que tem de existir uma clara e crescente interdependência entre as forças de segurança e as estruturas de proteção civil. Não só deve ser exigida uma reação imediata e integrada das instituições de proteção civil, emergência e socorro, como também uma resposta concertada das forças e serviços de segurança, que mantêm a segurança interna e cooperam neste âmbito.

Perante a possível dimensão catastrófica ao nível de vítimas, de destruição de bens materiais e de afetação da situação económica, a atividade de proteção civil deve ser prosseguida com base numa ideologia multissetorial e complementar, por forma a prevenir, proteger e responder a qualquer acontecimento primário ou secundário de modo célere, eficaz e eficiente. Atualmente, as forças de segurança não se conseguem dissociar das estruturas de proteção civil, socorro e emergência, pelo que se assumem como atores primários no âmbito da proteção civil.

## 2. A Cultura de Proteção Civil Nacional

Pela análise do preceito constitucional, constata-se uma modesta referência à proteção civil, aquando da menção da possibilidade das forças armadas poderem executar funções interligadas com a atividade de proteção civil — “*As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações [...]*”<sup>[3]</sup>.

Com efeito, Bacelar Gouveia (2018, p. 826) afirma que “a pobreza regulativa da CRP a respeito da proteção civil é tanto mais incompreensível quanto é seguro esta não ter desconhecido, ao longo das suas revisões, fenómenos e conceitos relativos àquela atividade”. Apesar das consequências catastróficas provocadas pela ocorrência de determinados acidentes graves e catástrofes e da consequente reestruturação legislativa, no plano constitucional a atividade de proteção civil mantém somente uma referência secundária incorporada no normativo das forças armadas.

2. Tal como expõe Luís Elias (2018, p. 266), “os incêndios florestais que deflagraram em 17 de junho de 2017 no concelho de Pedrógão Grande, no distrito de Leiria e os incêndios florestais que deflagraram em 15 de outubro de 2017 e que afetaram diversos concelhos nos distritos de Coimbra, Viseu, Guarda e Castelo Branco (...) têm originado inquéritos independentes na Assembleia da República, na Universidade e no Ministério Público, a criação de uma unidade de missão, uma profusão de resoluções do conselho de ministros, a alteração da liderança da ANPC, antecipando-se uma reforma profunda do enquadramento legal e organização da prevenção e combate aos fogos florestais”.

3. Cfr. n.º 6 do art.º 275 da Constituição da República Portuguesa. Esta menção foi introduzida com a revisão constitucional de 1997.

A 3 de julho de 2006 foi aprovada a Lei de Bases da Proteção Civil<sup>[4]</sup>. Com este diploma legal foram clarificados os objetivos da proteção civil, destacando-se nomeadamente: a prevenção da materialização dos riscos coletivos e da ocorrência de acidentes graves e catástrofes; a prestação de socorro e auxílio à comunidade civil e a outros seres vivos em perigo; a proteção de bens materiais e valores de elevado interesse público; e a ajuda na reposição da normalidade nas áreas afetadas<sup>[5]</sup>. Em síntese, conclua-se que as finalidades da atividade de proteção civil são a prevenção, o socorro, a proteção e a reposição da normalidade.

No que concerne aos domínios de atuação, esta atividade, a título exemplificativo, deve proceder: ao levantamento, à previsão e à prevenção de riscos coletivos; à prestação de informação e também formação aos cidadãos, objetivando a sua sensibilização para a prevenção e autoproteção; e ao planeamento e preparação de soluções de emergência e socorro, que vise a busca, o salvamento, a prestação de assistência, a evacuação e o abastecimento da comunidade<sup>[6]</sup>.

Enquanto atividade imprescindível para o estado e com uma relação direta com a segurança e o bem-estar da comunidade, a proteção civil compreende princípios especiais que objetivam a sua correta e eficiente prossecução. De entre vários princípios enumerem-se: o princípio da prioridade, que concede prevalência à prossecução do interesse público relativo à proteção civil<sup>[7]</sup>; o princípio da prevenção, basilar de toda a atividade; o princípio da precaução, que se refere à adoção de medidas que minimizem a ocorrência de riscos coletivos; o princípio da subsidiariedade, que define a necessidade de auxílio e atuação por escalonamento de níveis de intervenção; o princípio da cooperação, que aborda a importância da colaboração entre diversas entidades nacionais, regionais e locais, públicas e privadas; o princípio da coordenação, que é essencial para articular a execução das estratégias definidas; o princípio da unidade de comando, que clarifica que no teatro de operações, todos os agentes se articulam perante uma estrutura de comando una; e o princípio da informação, que prevê a necessidade de informar e sensibilizar toda a comunidade<sup>[8]</sup>.

O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) surgiu a 25 de julho de 2006 com a publicação do Decreto-Lei n.º 134/2006. Este sistema afirma-se como uma estrutura que pretende responder às situações — iminentes ou a decorrer — de acidente grave ou catástrofe, garantindo a articulação sob um comando único de todos os agentes de proteção civil no plano operacional<sup>[9]</sup>. Com efeito, e objetivando a cooperação e colaboração entre os agentes de proteção civil, foram estabele-

4. Aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

5. Cfr. alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do art.º 4 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

6. Cfr. alíneas a), c) e d) do n.º 2 do art.º 4 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

7. De notar, que apesar de conferir prioridade em relação a outras matérias, sempre que estejam em causa conflitos de interesses, a proteção civil não pode causar prejuízo à defesa nacional, à segurança interna e à saúde pública, cfr. alínea a) do art.º 5 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

8. Cfr. art.º 5 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

9. Cfr. n.º 1 e 2 do art.º 1 do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, na versão mais atualizada.

cidos: o Centro de Coordenação Operacional Nacional e o Centro de Coordenação Operacional Distrital.

Em 2019, foi aprovada a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)<sup>[10]</sup>, através da qual foi afirmada a importância de incorporar o planeamento civil de emergência na atividade de proteção civil. Com efeito, esta estrutura de proteção civil tem a missão de planear, coordenar e executar as políticas de emergência e proteção civil, nomeadamente: na prevenção e resposta a acidentes graves e catástrofes; no socorro e proteção da comunidade; na coordenação dos agentes de proteção civil; e no planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência<sup>[11]</sup>.

No âmbito da gestão de riscos e do planeamento de emergência de proteção civil, a ANEPC prossegue diversas atribuições, entre as quais: assegura e apoia o planeamento de emergência de proteção civil para fazer face a situações de acidente grave ou catástrofe; elabora diretivas operacionais relacionadas com situações de emergência e riscos naturais e tecnológicos; auxilia na realização de ações de prevenção em espaços florestais e participa em ações de sensibilização, mais concretamente na gestão do combustível e no apoio à realização de queimas e queimadas; e promove a prevenção de comportamentos de risco e adoção de medidas de autoproteção, através da realização de ações de sensibilização, de simulacros e da elaboração de planos de contingência e evacuação<sup>[12]</sup>.

Concertante à atividade de proteção e socorro e de entre várias atribuições, a ANEPC desenvolve: a coordenação horizontal entre todos os agentes de proteção civil e outras estruturas com responsabilidade na proteção e socorro; e a monitorização de todas as operações neste âmbito, articulando os meios e prevendo a intervenção de outros serviços complementares<sup>[13]</sup>.

Em 2020, foi estabelecido o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, com o propósito de garantir a organização e preparação dos setores estratégicos estatais para fazer face a situações de crise<sup>[14]</sup>. São integrantes deste sistema o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) e as comissões de planeamento de emergência<sup>[15]</sup>. De entre diversas atribuições, cumpre ao CNPCE: coordenar o planeamento civil de emergência; elaborar diretrizes específicas para a adaptação das entidades e serviços públicos às situações de crises; instituir comissões de planeamento de emergência; promover a divulgação da informação e esclareci-

10. Outrora designada por Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), cfr. art.º 44 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

11. Cfr. n.º 1 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

12. Cfr. alínea a), c), e) e h) do n.º 2 do art.º 4 do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

13. Cfr. alíneas b) e d) do art.º 4 do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

14. Cfr. n.º 1 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho.

15. Cfr. art.º 3 do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho.

mento da população; e apresentar propostas de legislação no âmbito do planeamento civil de emergência<sup>[16]</sup>.

A 13 de outubro de 2021 foi criado o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no Território Nacional (SGIFR)<sup>[17]</sup>. Ao nível nacional, este sistema prevê as diretrizes estratégicas que contribuem para minimizar o perigo e alterar o comportamento dos proprietários e utilizadores do território rural, nomeadamente através da articulação institucional na gestão integrada do fogo rural, de organização e de intervenção, relativas ao planeamento, preparação, prevenção, pré-supressão, supressão e socorro e pós-evento<sup>[18]</sup>.

Pelo exposto, conclui-se que a proteção civil assenta numa cultura suportada por quatro pilares: a prevenção; a resposta; a reposição da normalidade; e a investigação científica. Relativamente à prevenção, destaque-se a importância de sensibilizar e dotar a comunidade civil de toda informação necessária, objetivando precaver a adoção de comportamentos negligentes e a formar uma primeira linha de agentes de proteção civil. Quanto à resposta, evidenciam-se as funções de socorro e emergência civil, bem como todas as funções que objetivam a assistência, o salvamento e o *terminus* dos acontecimentos que colocam em perigo a vida humana e de seres vivos e bens materiais. No que respeita à reposição da normalidade, a atividade de proteção civil, além das funções de combate direto aos incidentes, interage com diferentes entidades, por forma a garantir o abastecimento da população, a reabertura segura das vias de circulação e a permitir o normal desenrolar da vida em sociedade. Já sobre a investigação científica, e após a ocorrência de diversos acidentes graves e catástrofes, assinala-se a importância de: em primeiro, compreender o que o provocou — causas naturais ou humanas; em segundo, prospetivar a possibilidade de ocorrência de um próximo risco securitário; e em terceiro, definir e atualizar políticas públicas que assumam a importância da proteção civil em diferentes níveis.

### 3. As forças de segurança como agentes de proteção civil

A atividade de proteção civil é dirigida e executada como atividade principal por estruturas específicas, mas complementada por outras entidades que a desenvolvem de forma secundária e que se relevam imprescindíveis. Como afirma Bacelar Gouveia (2018, p. 831), a perceção da proteção civil é muito mais ampla, não apenas perante a multiplicação dos agentes da proteção civil, mas também pela diversificação da natureza dos riscos que lhe cabe defender.

Em Portugal, um conjunto de adversidades (cheias e inundações, incêndios urbanos, fogos florestais e incêndios urbanos, entre outros) têm testado de forma contínua as capacidades operacionais e técnicas do sistema de proteção civil e, especificamente, da multiplicidade dos agentes que o integram (Lopes e Amaro, 2018, p.

16. Cfr. n.º 6 do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho.

17. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, na sua redação atual.

18. Cfr. n.º 1 do art.º 4 do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, na sua redação atual.

157). Como António Amaro (2018, p. 109) destaca, “[...] a necessidade de diversos agentes de proteção civil e socorro intervirem, complementando a sua intervenção e conjugando os seus esforços para a eficácia da operação, obriga a que haja uma perfeita coordenação de toda a ação de socorro”. Contudo, assinala-se que a intervenção coordenada e conjunta de diversos agentes de proteção civil objetiva não só a garantia do sucesso de operação de socorro, mas também a minimização a ocorrência de acontecimentos negativos secundários, como o aumento da criminalidade<sup>[19]</sup>.

No âmbito nacional, são agentes de proteção civil: os corpos de bombeiros, as forças de segurança; as forças armadas<sup>[20]</sup>; os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; a Autoridade Nacional da Aviação Civil; o INEM, I. P., e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde; os sapadores florestais; e a Cruz Vermelha Portuguesa<sup>[21]</sup>.

Reportando exclusivamente ao espectro das forças de segurança<sup>[22]</sup>, destaca-se que um dos fins da segurança interna, desenvolvido pelas forças de segurança, é a prossecução de medidas de proteção civil, que visem proteger a vida e a integridade física das pessoas, através da prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, da defesa do ambiente e da preservação da saúde pública<sup>[23]</sup>.

Na esfera das atribuições de proteção civil da GNR e da PSP, destaca-se: a garantia da ordem e da tranquilidade pública e a segurança e proteção de pessoas e bens; a prevenção da prática dos demais atos contrários à lei; a proteção, o socorro e o auxílio aos cidadãos e a defesa e preservação dos bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza; a garantia do cumprimento das disposições legais relativos à proteção ambiental e a sua prevenção e investigação; a contribuição para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos; e a prossecução das demais atribuições impostas legalmente<sup>[24]</sup>.

Respeitante ainda às atribuições da GNR, adite-se a execução de ações de intervenção ao nível do combate inicial, em todo o território nacional, em situações de emergência de proteção e socorro, nomeadamente nas ocorrências de incêndios

19. Neste ponto, António Amaro (2020, p. 9) recorda que as certas catástrofes provocaram também sérios problemas de segurança às populações como, por exemplo, no Tsunami que devastou o sul da Ásia, a 26 de dezembro de 2005. Tendo em conta que as atenções foram concentradas no resgate e na identificação das mais de 200 mil vítimas e na tentativa de recuperação, o mais rápido possível, das zonas afetadas, a ocorrência de crimes graves como o tráfico de seres humanos relevaram-se uma problemática séria e real.

20. Cfr. art.º 52 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, “As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil”. Ainda sobre este assunto, destaque-se o artigo 53.º do mesmo diploma, que adita que a Autoridade Nacional de Proteção Civil e os presidentes das câmaras municipais podem solicitar a coadjuvação das Forças Armadas em missões de proteção civil. A ANEPC promove à articulação institucional com as Forças Armadas no âmbito da cooperação necessária, cfr. n.º 2 do art.º 6 do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril.

21. Cfr. n.º 1 e 2 do art.º 46 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

22. Neste artigo, analisa-se como forças de segurança apenas a GNR e a PSP.

23. Cfr. n.º 3 do art.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

24. Cfr. alíneas b), d), i), p) e q) do n.º 1 e a) do n.º 2 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e alíneas b), d), i), n), p) e q) do art.º 3 da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

florestais<sup>[25]</sup>. Para a sua prossecução, e além da normal constituição desta força, destaque-se a carreira de guarda-florestal<sup>[26]</sup> e a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS)<sup>[27]</sup>.

Enquanto órgão de coordenação em matéria de proteção civil<sup>[28]</sup>, exponha-se a Comissão Nacional de Proteção Civil. Esta comissão assume-se como promotora da colaboração entre todos os agentes de proteção civil e da realização de exercícios, simulacros ou treinos que contribuam para a eficácia de todos os serviços<sup>[29]</sup>.

Esta comissão é presidida pelo Ministro da Administração Interna e integrada, de entre várias instituições, pela GNR e pela PSP. De ressaltar que nas comissões distritais e municipais, as forças de segurança também integram as suas composições, revelando, deste modo, uma representatividade nacional, distrital e municipal<sup>[30]</sup>. Note-se que no que respeita ao SIOPS, de igual forma, representantes da GNR e da PSP integram a composição dos centros de coordenação operacional, nomeadamente a nível nacional e distrital<sup>[31]</sup>.

No âmbito do reforço da segurança das populações e como alteração estrutural na política de prevenção e combate a incêndios florestais foi criado o programa “Pessoas Seguras”<sup>[32]</sup>. Este programa objetiva o desenvolvimento de ações de sensibilização para a prevenção de comportamentos de riscos, a adoção de medidas de autoproteção e a realização de simulacros e de planos de evacuação em articulação com as autarquias locais. Em larga medida, cabe à GNR e à PSP prosseguir e estabelecer este programa, articulando-se com as demais entidades.

Na mesma linha, a Diretiva Única de Prevenção e Combate<sup>[33]</sup> de 2018 invoca a atuação da GNR e da PSP nas seguintes fases: na execução das diversas diretrizes definidas na diretiva; nas ações de prevenção e sensibilização; na gestão do combustível e na fiscalização; e na pré-supressão, através da atuação principal ou complementar.

Por sua vez, além da GNR e da PSP integrarem como vogais a composição do CNPCE<sup>[34]</sup>, as duas forças de segurança foram ouvidas na edificação do diploma legal do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, de forma a exporem os

---

25. Cfr. alínea g) do n.º 2 do art.º 3 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

26. O Decreto-Lei n.º 247/2015, 23 de outubro, aprova o estatuto da carreira de guarda-florestal. Note-se que um dos grandes princípios de reforma para a alteração estrutural na prevenção e combate a incêndios florestais, foi o da aproximação entre prevenção e combate. Um dos mecanismos para o alcançar era o desenvolvimento da rede de guardas e sapadores florestais e do SEPNA da GNR, cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.

27. Criada pelo Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro.

28. Cfr. n.º 1 do art.º 36 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

29. Cfr. alínea f) do n.º 2 e alínea d) do n.º 3 do art.º 36 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

30. Cfr. n.º 1 e n.º 2 do art.º 37 e alínea e) do n.º 1 do art.º 39 e alínea d) do art.º 41 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

31. Cfr. n.º 2 do art.º 3 e n.º 2 do art.º 4 do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho.

32. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.

33. Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março.

34. Cfr. alíneas f) e g) do n.º 5 do art.º 7 do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho.

seus contributos. Desta forma, assumem-se não só como agentes de proteção civil, mas também como instituições primárias na construção da legislação no domínio da proteção civil, emergência e socorro.

No âmbito do SGIFR, a GNR e a PSP são duas das entidades que integram a composição deste sistema, nomeadamente nas comissões nacionais, regionais, sub-regionais e municipais de gestão integrada de fogos rurais<sup>[35]</sup>. Tanto a PSP como a GNR<sup>[36]</sup> executam ações de sensibilização e divulgação, de fiscalização em matéria de gestão do combustível e de interdição terrestre ou condicionamento à circulação. Garantem ainda a abertura de corredores de circulação de forças de socorro e apoia a evacuação de populações e de animais em perigo e o restabelecimento da segurança. Além do mencionado, cumpre ainda à GNR, a título de exemplo, dimensionar o seu dispositivo para a intervenção na gestão do fogo rural e na proteção contra incêndios rurais, executar ações de fogo controlado, apoiar o ataque inicial terrestre ou aéreo, manter uma força permanente para ataque inicial e ampliado e garantir a investigação das causas de incêndios florestal. Ambas as forças de segurança assumem ainda a missão de fiscalizar o estabelecido no SGIFR.

Pelo exposto, constata-se a representatividade das forças de segurança em grupos de trabalho específicos de proteção civil e socorro. Tal facto deve-se, em primeiro, à perceção da necessária prossecução de atividades de proteção civil e socorro por parte da GNR e da PSP e, em segundo, a uma contínua delegação de competências a estas polícias, o que conduz a que tenham que integrar diversos grupos, por forma a participarem no processo de decisão, a exporem as adversidades com que se deparam e a contribuírem para a formação de estratégias e diretrizes.

Como corolário da presença *policial* na proteção civil destacam-se certas competências de coordenação e comando operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI). Relativamente à coordenação, cumpre ao secretário garantir: a articulação entre as forças segurança e o SIOPS; a coordenação entre as forças de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental; e a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência<sup>[37]</sup>. Concertante ao comando operacional assinala-se que em situações extraordinárias que necessitem da intervenção conjunta das forças e serviços de segurança e do SIOPS, como os acidentes graves ou catástrofes, o SGSSI assume o comando operacional, através dos seus dirigentes máximos<sup>[38]</sup>.

A participação das forças de segurança na proteção civil é notória e incontornável, assumindo-se cada vez mais como necessária e imprescindível perante os atuais

35. Cfr. art.º 26, 27, 28 e 29 do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho.

36. Cfr. art.º 9 e 10 do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho.

37. Cfr. alíneas b), d) e e) do n.º 3 do art.º 16 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

38. Cfr. n.º 1 do art.º 19 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

desafios. A coordenação entre os pilares do *security* e do *safety*<sup>39]</sup> evidencia-se como imprescindível para a prossecução da atividade de segurança interna, tendo que existir uma coordenação célere e eficiente entre as forças de segurança e os serviços de proteção civil, socorro e emergência.

#### 4. Conclusão

A ocorrência de incêndios florestais de grandes dimensões, cheias massivas, furacões, sismos e demais problemáticas de proteção civil têm trazido efeitos nefastos à segurança e ao bem-estar das populações. Como consequência direta destes acontecimentos, destacam-se as perdas de vidas humanas e de outros seres vivos e os danos avultados no património, o que tornou no contexto estatal e societário evidente a necessidade de consubstanciar uma cultura de proteção civil, que permita preservar e garantir a proteção e a segurança da sociedade.

Nesta perspetiva, Bacelar Gouveia e Duarte Caldeira (2018, p. 7) destacam que “as ameaças que impendem sobre os Estados e as comunidades, provenientes da ocorrência de eventos extremos de origem natural, bem como os resultados da diversidade de riscos que padronizam a sociedade contemporânea, conferem particular atualidade à Proteção Civil”. Com efeito, afirma-se a atividade de proteção civil como atual, permanente, multidisciplinar e plurissetorial, exigindo por parte dos decisores políticos, dos agentes de proteção civil e da comunidade civil uma preocupação e atuação contínua, articulada e cooperante.

Em Portugal, existe uma cultura de proteção civil já edificada, contendo diversas instituições que concorrem para a prevenção e resposta a estes acontecimentos, suportadas, em larga medida, por um compêndio legislativo cada vez mais abrangente. Nesta perspetiva, a par das estruturas específicas de proteção civil, socorro e emergência, também as forças de segurança, em concreto a GNR e a PSP, desenvolvem determinadas competências e atribuições de proteção civil, socorro e emergência. De modo geral, prosseguem responsabilidades no plano da precaução e prevenção, sensibilização das comunidades locais e fiscalização do cumprimento dos normativos impostos. No caso particular da GNR, através de unidades específicas, verifica-se ainda a sua ação na resposta inicial e direta a vários acontecimentos e a participação ativa no campo da decisão em vários níveis.

Considerando as atuais atribuições e competências das forças de segurança, revelam-se funções de polícia e, em simultâneo, de proteção civil e socorro importantes para o bom desenrolar das operações no terreno. Neste sentido, António Amaro

---

39. Manuel Ribeiro (2018, p. 261) clarifica que por um lado, e subjacente a um quadro de ordem pública, policial ou militar, reproduz-se a definição anglo-saxónica de *security*, e que por outro lado, como um referencial mais civilista e numa lógica de proteção civil e socorro, evidencia-se a noção de *safety*. Na mesma perspetiva, António Amaro (2017, p. 28) afirma que, de igual forma, “nos países anglo-saxónicos é usual ver-se a expressão ‘segurança’, no seu aspeto genérico, dividida em duas grandes áreas: o “*safety*” que se refere a tudo o que é proteção contra incêndios, proteção ambiental (poluição, ruído, etc.) e segurança, higiene e saúde no trabalho. A segunda área, o “*security*”, refere-se à segurança contra intrusão, furto ou roubo, vandalismo, criminalidade grave e terrorismo”.

(2018, p. 119) afirma, que durante os períodos críticos, a GNR e a PSP exercem missões de condicionamento de acesso, circulação e permanência de pessoas e bens no interior de zonas críticas, bem como missões de fiscalização sobre o uso de fogo, queima de sobrantes, realização de fogueiras e a utilização de artefactos pirotécnicos.

Torna-se importante ressaltar as ações de sensibilização e de formação aos cidadãos, pois os mesmos, inúmeras vezes, se assumem como os primeiros agentes de proteção civil. De facto, quanto mais tempo o cidadão estiver sozinho e quanto maior for o acidente, a sensação de que está inteiramente por sua conta aumenta, evidenciando-se, desde modo, como o primeiro agente de proteção civil e o principal interessado e responsável na sua segurança, da sua família e da comunidade de proximidade em que se insere (Lopes e Amaro, 2018, p. 158). Desta forma, assumem-se necessárias e vantajosas as ações de formação e sensibilização às comunidades locais, envolvendo-as no processo de prevenção, resposta e reposição da normalidade.

Atualmente, desafios securitários como a ocorrência de desastres ambientais, cheias, pandemias e incêndios maciços exigem uma resposta integrada e concertada das instituições de proteção civil, bem como das forças e serviços de segurança (Correia e Claro, 2020, p. 23). Mas o inverso também se verifica, onde, a título exemplificativo, acontecimentos como atentados terroristas e manifestações violentas exigem uma atuação célere não só das forças de segurança, como também dos serviços de proteção civil e emergência, por forma a ser garantida assistência às vítimas.

Em suma, afirme-se a prevenção como o princípio basilar da proteção civil, para o qual todos os seus agentes devem concorrer, articulando-se e cooperando, de forma a contribuir para uma correta cultura de proteção civil. A separação entre o *security* e o *safety* assume-se cada vez mais ténue, devendo as forças de segurança e os serviços de proteção civil cooperar permanentemente, desenvolvendo uma relação próxima e benéfica para a garantia da segurança e bem-estar dos cidadãos.

Data de receção: 19/02/2022

Data de aprovação: 19/05/2022

### **Lista de siglas e acrónimos**

ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

CNPCE – Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

CRP – Constituição da República Portuguesa

GNR – Guarda Nacional Republicana

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica

PSP – Polícia de Segurança Pública

SEPNA – Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente

SGIFR – Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no Território Nacional

SGSSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

UEPS – Unidade de Emergência de Proteção e Socorro

## Referências

### *Obras gerais e específicas*

- Amaro, A. D. (2020). Segurança comunitária e proteção civil. In Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança (ed.). *Territorium: Revista Internacional de Riscos*. n.º 27. Coimbra: Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança.
- Amaro, A. D. (2018). A Evolução do Socorro e da Proteção Civil em Portugal. In Gouveia, J. B. (coord.). *Revista de Direito e Segurança*. n.º 11. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança.
- Amaro, A. D. (2017). Definições e Conceitos em Protecção Civil. In Gouveia, J. B. (coord.). *Estudos de Direito e Segurança*. Volume II. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Amaro, A. D. (2013). O Socorro em Portugal: Mudança de Perspetiva. In Gouveia, J. B. (coord.). *Revista de Direito e Segurança*. n.º 1. Lisboa: Instituto de Direito Público e Instituto de Direito e Segurança.
- Claro, R. (2018). O Panorama Securitário Atual, Um Olhar Sobre a Península Ibérica. In Correia, E. P. (Coord.). *Políticas Públicas de Segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Correia, E. P. e Claro, R. (2020). A Segurança Comunitária e a Pandemia de COVID-19. In *Revista Portuguesa de Ciência Política*. n.º 14. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Observatório Político.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e Prospetiva*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Gouveia, J. B. (2018). *Direito da Segurança: Cidadania, soberania e cosmopolitismo*. 1.ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, S.A
- Gouveia, J. B. et al. (2016). *Leis de Direito da Segurança*. 3.ª edição. Lisboa: Sociedade Editora Quid Juris.
- Gouveia, J. B. e Caldeira, D. (2018). Proteção Civil, uma dimensão civilizacional. In Gouveia, J. B. (coord.). *Revista de Direito e Segurança*. n.º 11. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança.
- Lopes, L. M. C. N. e Amaro, A. D. (2018). Cultura de Segurança em Proteção Civil. In Gouveia, J. B. (coord.). *Revista de Direito e Segurança*. n.º 12. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança.
- Ribeiro, M. J. M. (2018). *Segurança e Proteção Civil: reflexão sobre cidadania e participação pública*. In Gouveia, J. B. (coord.). *Revista de Direito e Segurança*. n.º 11. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança.

### *Legislação*

Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

Decreto-Lei n.º 122/2021. Diário da República n.º 252/2021, Série I de 2021-12-30.

Decreto-Lei n.º 82/2021. Diário da República n.º 199/2021, Série I de 2021-10-13.

- Decreto-Lei n.º 119-A/2021. Diário da República n.º 246/2021, 1.º Suplemento, Série I de 2021-12-22.
- Decreto-Lei n.º 114/2021. Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30.
- Decreto-Lei n.º 46/2021. Diário da República n.º 112/2021, Série I de 2021-06-11.
- Decreto-Lei n.º 43/2020. Diário da República n.º 140/2020, Série I de 2020-07-21.
- Decreto-Lei n.º 45/2019. Diário da República n.º 64/2019, Série I de 2019-04-01.
- Decreto-Lei n.º 114/2018. Diário da República n.º 243/2018, Série I de 2018-12-18.
- Decreto-Lei n.º 113/2018. Diário da República n.º 243/2018, Série I de 2018-12-18.
- Decreto-Lei n.º 49/2017. Diário da República n.º 100/2017, Série I de 2017-05-24.
- Decreto-Lei n.º 247/2015. Diário da República n.º 208/2015, Série I de 2015-10-23.
- Decreto-Lei n.º 72/2013. Diário da República n.º 105/2013, Série I de 2013-05-31.
- Decreto-Lei n.º 134/2006. Diário da República n.º 142/2006, Série I de 2006-07-25.
- Declaração de Retificação n.º 39-A/2021. Diário da República n.º 238/2021, 3.º Suplemento, Série I de 2021-12-10.
- Declaração de Retificação n.º 66-A/2008. Diário da República n.º 209/2008, 1.º Suplemento, Série I de 2008-10-28.
- Declaração de Retificação n.º 1-A/2008. Diário da República n.º 3/2008, 1.º Suplemento, Série I de 2008-01-04.
- Declaração de Retificação n.º 46/2006. Diário da República n.º 151/2006, Série I de 2006-08-07.
- Lei n.º 9/2021. Diário da República n.º 42/2021, Série I de 2021-03-02.
- Lei n.º 21/2019. Diário da República n.º 39/2019, Série I de 2019-02-25.
- Lei n.º 80/2015. Diário da República n.º 149/2015, Série I de 2015-08-03.
- Lei n.º 59/2015. Diário da República n.º 121/2015, Série I de 2015-06-24.
- Lei n.º 53/2008. Diário da República n.º 167/2008, Série I de 2008-08-29.
- Lei n.º 63/2007. Diário da República n.º 213/2007, Série I de 2007-11-06.
- Lei n.º 53/2007. Diário da República n.º 168/2007, Série I de 2007-08-31.
- Lei n.º 27/2006. Diário da República n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03.
- Lei Orgânica n.º 1/2011. Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018. Diário da República n.º 43/2018, Série I de 2018-03-01.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017. Diário da República n.º 208/2017, 1.º Suplemento, Série I de 2017-10-27.

**Sobre o autor**

RICARDO CLARO é doutorando em Direito e Segurança na NOVA School of Law da Universidade Nova de Lisboa, Mestre em Ciências Policiais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Oficial da Polícia de Segurança Pública e Investigador Associado do Observatório Político.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2940-3183>]

**About the author**

RICARDO CLARO is a PhD student in Law and Security at NOVA School of Law, Master in Police Sciences by the Higher Institute of Police Sciences and Internal Security (ISCPSI), Public Security Police Officer and Associated Researcher at the Political Observatory.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2940-3183>]