



CLAUDIO ANTÓNIO MAROCO RIBEIRO QUELHAS

**OS DESAFIOS PARA A
PROTEÇÃO CIVIL NA ATUALIDADE:
O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE**

**Dissertação com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito e Segurança.**

Orientador:

Prof. Doutor António Duarte Amaro

Coorientador:

Tenente-Coronel/ GNR José Luís Alves

Fevereiro de 2021



CLAUDIO ANTONIO MAROCO RIBEIRO QUELHAS

**OS DESAFIOS PARA A
PROTEÇÃO CIVIL NA ATUALIDADE:
O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE**

**Dissertação com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito e Segurança.**

Orientador:

Prof. Doutor António Duarte Amaro

Coorientador:

Tenente-Coronel/ GNR José Luís Alves

Fevereiro de 2021

DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO

Declaro que o texto apresentado na presente dissertação, intitulada “OS DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO CIVIL NA ATUALIDADE: O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE” é da minha exclusiva autoria. Toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada (art.º 20.º- A do Regulamento do 2.º Ciclo e art.º 8.º do Regulamento do 3.º Ciclo).

Assinatura
Assinado de forma digital por
MacBook-Pro-de-Claudio.local
Localização: Lisboa
Dados: 2021.02.14 14:14:44 Z
14 de fevereiro de 2021

Menção: Esta dissertação ocupa um total de 198.229 carateres, incluindo espaços e notas.

PÁGINA INTENCIONALMENTE EM BRANCO

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança:
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.”*

Luís Vaz de Camões, *in* "Sonetos"

RESUMO

Vivemos hoje num contexto marcado pela complexidade e elevada incerteza, onde temas como as consequências das alterações climáticas e a proliferação de epidemias, estão na ordem do dia das principais agendas internacionais, por se constituírem, entre outros, potenciadores de um elevado risco e como tal, verdadeiros desafios à sobrevivência da humanidade.

É certo e provado que o potencial da ocorrência de catástrofes está em crescente exponencial, o que exige um elevado compromisso individual e coletivo, além de uma expressão de solidariedade internacional, numa lógica de desenvolvimento de diferentes instrumentos estratégicos e novas políticas públicas de Segurança. Nesta conjuntura, emerge de forma destacada a Proteção Civil (PC).

Desde a sua origem no âmbito da Defesa Civil como resposta à proteção da população no contexto da guerra, a PC tem evoluído como atividade nuclear da Segurança Nacional, para reduzir o risco da ocorrência de acidentes graves e catástrofes, protegendo e socorrendo as pessoas e os bens.

Neste âmbito, Timor-Leste, localizado no Sudeste Asiático, é um país altamente exposto a diferentes perigos, com vulnerabilidades várias perante o risco da materialização desses perigos em catástrofes. Ciente desta realidade, encontra-se a exercer um esforço no sentido de incrementar as suas políticas de PC, procurando assentar as mesmas no desenvolvimento de um Sistema de PC moderno e adaptado aos desafios da atualidade.

O objetivo da presente investigação, constituída por um estudo de caso, centrou-se em verificar se o desenvolvimento da PC da República Democrática de Timor-Leste se encontra adequado para responder aos desafios e ameaças da atualidade. A mesma encontra-se consubstanciada numa análise conjetural da PC deste país, conjugada com a opinião dos seus responsáveis e de diferentes especialistas em matéria de PC.

Do ponto de vista científico, utilizou-se o método descritivo e analítico, numa metodologia de natureza qualitativa, combinando técnicas de análise documental, aplicação de entrevistas semiestruturadas e análise SWOT.

Concluiu-se que o desenvolvimento do setor está a ser efetuado de forma estruturada e paulatinamente, respondendo aos desafios que se colocam à PC, devido à forte determinação política, às referências adotadas em relação ao Sistema de PC Português e às medidas planeadas em áreas estratégicas como a gestão do risco; a gestão da crise em situação de catástrofe; a cooperação internacional e os recursos, formação e treino.

Palavras-Chave: Catástrofes, Proteção Civil, Riscos, República Democrática de Timor-Leste, Segurança.

ABSTRACT

We live today in a context marked by complexity and high uncertainty, where topics such as the consequences of climate change and the proliferation of epidemics are on the daily order of the main international agendas, because they are, among others, potentials of high risk and as such, real challenges to the survival of humanity.

It is certain and proven that the potential for the occurrence of catastrophes is growing exponentially, which requires a high individual and collective commitment, in addition to an expression of international solidarity, in a logic of developing different strategic instruments and new public security policies. At this context, Civil Protection (CP) emerges in a prominent way.

Since its origin in the scope of Civil Defense as a response to the protection of the population in the war, CP has evolved as a nuclear activity of National Security, to reduce the risk of the occurrence of serious accidents and catastrophes, protecting and assisting people and their goods.

In this context, East-Timor, located in South East Asia, is a country highly exposed to different dangers, with various vulnerabilities to the risk of the materialization of these hazards. Aware of this reality, his Government it is making an effort to increase its CP policies, seeking to base them on the development of a modern CP System adapted to the challenges of today.

The objective of the present research, constituted as a case study, was to verify if the current development of the CP of the Democratic Republic of East-Timor is adequate to respond to the current challenges and threats. It is embodied in a conjecture analysis of the CP, combined with the opinion of the leaders of the CP of East-Timor, in addition to the opinion of different experts in the matter.

It was used the descriptive and analytical method, in a qualitative methodology, combining documentary analysis techniques, application of semi-structured interviews and SWOT analysis.

It was concluded that the development of the sector is being carried out in a structured and gradual manner, responding to the challenges faced by the CP, due to the strong political determination, the references taken in relation to the Portuguese System and the measures adopted in strategic areas such as risk management; crisis management in a catastrophe situation; international cooperation; and resources, training and education.

Keywords: Catastrophes, Civil Protection, Democratic Republic of East Timor, Risks, Safety & Security.

PÁGINA INTENCIONALMENTE EM BRANCO

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1. ABORDAGEM METODOLÓGICA	3
1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO	3
1.2. PERCURSO METODOLÓGICO	5
1.3. PLANO GERAL E CONTEÚDO	8
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	9
1. A PROTEÇÃO CIVIL NO MUNDO ATUAL	9
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA	9
1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEPTUAL	12
2. DESAFIOS PARA A PC NA ATUALIDADE	20
2.1. GESTÃO DO RISCO	22
2.2. GESTÃO DE CRISE EM SITUAÇÃO DE CATÁSTROFE	27
2.3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	29
2.4. RECURSOS, TREINO E FORMAÇÃO	32
2.5. TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (I+D)	33
3. SÍNTESE TEMÁTICO-CONCEPTUAL	35
CAPÍTULO II – ANÁLISE DO SETOR DA PROTEÇÃO CIVIL DA RDTL	37
1. PERFIL DO PAÍS.....	37
1.1. RESENHA GEOGRÁFICA E CLIMÁTICA	38
1.2. RESENHA ECONÓMICO-SOCIAL	39
2. DIAGNÓSTICO DE RISCOS	41
2.1. BREVE ANÁLISE PRÁTICA DO GRAU DE RISCO DE TL	42
2.2. ANTECEDENTES E PRINCIPAIS EVENTOS	44
3. ENQUADRAMENTO FUNCIONAL, ORGANIZACIONAL E LEGAL.....	47
3.1. EVOLUÇÃO GERAL DA ATIVIDADE DE PC	47
3.2. O CENTRO INTEGRADO DE GESTÃO DE CRISES	49
3.3. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZAÇÃO DA PC	51
4. SÍNTESE SWOT DO SETOR DE PC DA RDTL.....	59
CAPÍTULO III – ABORDAGEM PRÁTICA.....	60
1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO PRÁTICO	60
2. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	63
3. SÍNTESE PARCIAL RELATIVA ÀS QD1, QD2 E QD3	68
4. CONTRIBUTOS AO CONHECIMENTO	70
4.1. DE ORDEM TEÓRICA.....	70
4.2. DE ORDEM PRÁTICA (REFLEXÃO ESTRATÉGICA)	71
4.3. DE ORDEM EMPÍRICA	73
CONCLUSÕES.....	76
1. VALIDAÇÃO DA HIPÓTESE E RESPOSTA À RESPOSTA À QC	77
2. CONSIDERAÇÕES ONTOLÓGICAS À PRÓPRIA INVESTIGAÇÃO	79

2.1. OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO	79
2.2. LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....	79
3. SUGESTÕES PARA FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	81
4. NOTA FINAL DO INVESTIGADOR	82
BIBLIOGRAFIA.....	BB1
ANEXOS.....	1
Anexo A - Resultados da determinação do risco de catástrofe.....	A1
Anexo B - Guiões das entrevistas	B1
Anexo C - Análise de conteúdo das entrevistas (Guião A).....	C1
Anexo D - Análise de conteúdo das entrevistas (Guião B).....	D1
Anexo E - Matriz de análise.....	E1
Anexo F - Transcrição das entrevistas	F1

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Síntese temático-conceitual.	36
Tabela 2. Eventos catastróficos mais significativos nos últimos 20 anos.....	45
Tabela 3. Ideias-chave das entrevistas (nível político-estratégico).	64
Tabela 4. Ideias-chave das entrevistas aos especialistas.....	65
Tabela 5. Matriz de análise de conteúdo das Entrevistas A.....	C4
Tabela 6. Matriz de análise de conteúdo das Entrevistas B.....	D5
Tabela 7. Matriz de análise para a conceção de contributos estratégicos.	E2

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Impactos dos eventos catastróficos (1980-1999 vs 2000-2019).	9
Figura 2. O ciclo do evento catastrófico e a atividade de PC.	18
Figura 3. Total de catástrofes por perigos (1980-1999 vs 2000-2019).	20
Figura 4. Total de catástrofes por tipologia de perigo (2000-2019).	20
Figura 5. Top 10 dos países afetados por catástrofes (2000-2019).	21
Figura 6. Abordagem holística para a Gestão do Risco.	22
Figura 7. Mapa geral de TL	37
Figura 8. Caracterização topográfica de TL	38
Figura 9. Cenário de crescimento económico (PIB/capita até 2030)	39
Figura 10. Resultados gerais do Grau de Risco para 2021.....	42
Figura 11. Análise evolutiva do grau de risco.....	43
Figura 12. N.º de mortes em TL relacionada com desastres (1992-2017).	46
Figura 13. Previsão do Organigrama da futura APC	58
Figura 14. Matriz SWOT do setor da PC da RDTL.....	59
Figura 15. Modelo simplificado de análise.....	60

Figura 16. Convergência entre teoria, ações do Governo e contributos dos especialistas.	67
Figura 17. Opções estratégicas para o desenvolvimento do setor de PC.....	72
Figura 18. Resultados do indicador da exposição ao perigo.....	A1
Figura 19. Resultados do indicador da vulnerabilidade.....	A1
Figura 20. Resultados do indicador da falta de capacidade de lidar	A1
Figura 21. Resultados gerais e informação diversa	A1
Figura 22. Análise comparativa entre pares a nível global.....	A2

LISTA DE ABREVIATURAS

AI	Análise Interpretativa
ANPC	(ex.) Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APC	Autoridade de Proteção Civil
BBK	<i>Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe</i>
CIGC	Centro de Integrado de Gestão de Crise
CFM-DE	<i>Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DGPC	Direção Geral da Proteção Civil
DGPCyE	Dirección General de Protección Civil y Emergencias
DRMKC	<i>Disaster Risk Management Knowledge Center</i>
DL	Decreto-Lei
DNGRD	Direção Nacional de Gestão do Risco de Desastres
DNSPPP	Direção Nacional de Segurança e Proteção do Património Público
EE	Eixos Estratégicos
EM	Estados-Membros
GIPS	(ex.) Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
IC	Infraestruturas Críticas
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>
ICDO	<i>International Civil Defence Organization</i>
LBPC	Lei de Bases de Proteção Civil
LPC	Lei da Proteção Civil
LSN	Lei de Segurança Nacional
MED	Ministério da Economia e Desenvolvimento
MI	Ministério do Interior
MIN	Ministério da Integração Nacional
MPCU	Mecanismo de Proteção Civil da União
MSS	Ministério da Solidariedade Social
NDMD	<i>National Disaster Management Directorate</i>
NRBQ	Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico
NU	Nações Unidas
OE	Objetivo específico
OG	Objetivo geral
OI	Organizações Internacionais

ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PC	Proteção Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
QC	Questão central
QD	Questão derivada
RDTL	República Democrática de Timor Leste
SH	Segurança Humana
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SISN	Sistema Integrado de Segurança Nacional
SN	Segurança Nacional
SPC	Sistema de Proteção Civil
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>
TL	Timor-Leste
UE	União Europeia
UME	<i>Unidad Militar de Emergencias</i>
UNDRR	<i>United Nations Disaster Risk Reduction</i>
UNISDR	<i>United Nations International Strategy for Disaster Reduction</i>

PÁGINA INTENCIONALMENTE EM BRANCO

INTRODUÇÃO

“[...] os desastres naturais podem ocorrer em qualquer lugar a qualquer momento, sendo essencial adotar estratégias integradas para prevenir e responder a esses problemas.” (Roy Trivedy, citado em Lusa 2019)¹

Conformando o espírito desta afirmação, de facto esse lugar poderá ser Timor-Leste (TL), uma vez que se encontra vulnerável e exposto a diversos perigos dos quais pode resultar o risco de catástrofes várias, advenientes em parte da sua posição geográfica: no Sudeste Asiático. Na realidade o histórico² associado à ocorrência de eventos catastróficos constitui a clara evidência disso mesmo. Segundo o Índice de Risco Global *“Inform”* TL possui concretamente um grau de risco médio, o que é mais que suficiente para se poder considerar preocupante.

A estes perigos soma-se o embrionário desenvolvimento de um sistema de prevenção e mitigação de catástrofes, o que incrementa um risco acrescido com consequências para a população. A atividade de Proteção Civil (PC) deve assumir como tal, um papel nevrálgico nas preocupações do Estado, de modo a desenvolver os mecanismos necessários para reduzir os riscos e assim proteger a sua população.

Bacelar Gouveia (2018, p. 830) destaca a função da PC referindo que a mesma se relaciona *“com a defesa da comunidade e dos indivíduos contra ocorrências não humanas que implicam a destruição ou a possibilidade de destruição de seus bens e direitos.”*

Deste modo, a PC é considerada um serviço público essencial para o cidadão. Este mesmo constitui o centro de gravidade da ação pública da PC, com o fim de ser garantida de maneira efetiva a sua segurança, proteção e socorro. Neste sentido, o mesmo autor (*ibidem*) reforça o caráter fundamental da PC ao referir que esta constitui um dos *“pilares da Segurança Nacional (SN)”* do Estado.

Assim mesmo, em muitos dos Estados na atualidade, *“a PC como instrumento de Segurança Pública, configurou-se como um dos espaços públicos genuínos e legitimadores da Ação do Estado.”* (Presidencia del Gobierno, 2019, p. 13).

¹ Afirmação proferida, em 2019, no seminário internacional “Importância do enquadramento legal para o Sistema de PC da RDTL”. Roy Trivedy é o representante residente do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento na RDTL.

² Segundo os dados proporcionados pela plataforma das Nações Unidas *desinventar.net*, no período entre 1992 a 2017, foram registados 1581 eventos catastróficos em TL. Esta plataforma apresenta os tratamento de dados estatísticos relacionados com os desastres. Disponível em: https://www.desinventar.net/DesInventar/country_profile.jsp?countrycode=tl&lang=ES.

Consulta em: 04/01/2021.

Todavia o histórico encontra-se descrito em detalhe no Capítulo II, ponto 2.2

Mais particularmente e em referência ao marco doutrinário espanhol, esta encontra-se associada ao conceito de Segurança Humana (SH), o qual traduz uma conceção que considera os indivíduos como a referência central da sua ação. Esta visa o espectro de ameaças e riscos que afetam os indivíduos, permitindo enfrentar novos cenários e avançar para a criação de uma verdadeira resiliência social (*ibidem*).

Para este efeito resulta fundamental a existência de um Sistema Nacional de PC, o qual proporciona as ferramentas para a concretização da atividade em questão (DGPCyE, 2020).

Com referência à doutrina portuguesa, este sistema deve corresponder a uma “*estrutura multinível da PC*”, organizado conforme a organização administrativa territorial (Gouveia, 2018, p. 840).

Cada país deve por isso desenvolver e fortalecer os seus sistemas nacionais de PC, envolvendo os múltiplos atores da sociedade (entidades públicas, privadas e cidadãos). Só assim é possível enfrentar eficazmente todos riscos que estão na origem dos eventos catastróficos. Além do mais, deve-se considerar que este empenhamento deverá abranger todo o ciclo da catástrofe (antes, durante e depois). Esta forma de abordagem holística da atividade de PC constitui um dos desígnios na atualidade.

A PC na República Democrática de Timor-Leste (RDTL) encontra-se numa fase inicial de desenvolvimento, decisiva para a integração de conhecimento específico na área. Neste recente progresso, existe uma forte influência do Sistema de Proteção Civil (SPC) português, considerando a similitude do seu enquadramento jurídico e iniciativas inicialmente adotadas.

Todavia “*existe um largo caminho a percorrer no âmbito do desenvolvimento e consolidação do setor...*”, sendo essencial assegurar “*a capacidade de integração com outras formas de conhecimento, capitalizando-o para identificar as estratégias mais apropriadas e eficazes, independentemente das origens do conhecimento*”³ (Quelhas, 2018, p. 12).

No seu recente processo evolutivo, cabe destacar que em outubro de 2019⁴, o então ministro interino do Ministério do Interior (MI), Brigadeiro General Filomeno da Paixão, assumiu a necessidade premente do reforço do sector da PC, nomeadamente das capacidades de resposta a catástrofes. Este considerava que o principal desafio seria a elaboração de um plano legislativo, com uma lei de bases e uma orgânica para o que poderia vir a considerar-se a Autoridade de Proteção Civil (APC) do país. Por sua vez, o então Secretário de Estado da PC, Dr. Alexandrino Araújo, referia que era urgente desenvolver o Sector da PC, o que requeria “*instrumentos legais modernos, recursos humanos bem formados e capacitados, infraestruturas adequadas ao funcionamento das diferentes*

³ Conclusões retiradas pelo autor da investigação do seu anterior estudo, no âmbito da pós-graduação em Direito e Segurança, sob a epígrafe “Diagnóstico setorial de riscos e PC em TL”.

⁴ Num seminário internacional subordinado à temática “importância do enquadramento legal para o Sistema de PC da RDTL”

entidades e equipamentos adequados” (Lusa, 2019). Só assim seria possível reforçar a capacidade de resposta.

Desde a manifestação de intenções, à realidade, foram dados pequenos passos, planeando-se as medidas a desenvolver num futuro próximo para o seu progresso. Considera-se a mais relevante, a aprovação e publicação da Lei de Proteção Civil (LPC) da RDTL, em dezembro de 2020. Este documento estabelece o “*quadro jurídico geral indispensável à regulação da atividade a desenvolver para prevenir e responder às situações referidas, criando as adequadas estruturas executivas, operacionais, consultivas e de coordenação para o fazer [...]*.”⁵.

Para este desenvolvimento tem sido essencial o apoio internacional, proporcionado por um conjunto de iniciativas de cooperação bilateral de países como o Japão, a Coreia do Sul, a China, a Indonésia, a Austrália e de modo privilegiado de Portugal, com diverso tipo de assessoria. Destaca-se ainda neste âmbito o apoio das Organizações Internacionais, como a União Europeia (UE) e as Nações Unidas (NU), numa dimensão de cooperação multilateral (Alexandrino Araújo, citado em Lusa, 2019).

A este propósito Gaetini *et al.* (2009) reforça o papel importante que a cooperação tem assumido para o desenvolvimento da PC a uma escala não só nacional, como regional e internacional. A partilha de ideias, de experiência e de formação neste âmbito, aproveitando os conhecimentos diferenciados e boas práticas de outros países, é a resposta indicada para otimizar os sistemas nacionais.

O caminho encontra-se assim a ser percorrido no sentido de desenvolver o sector conforme as intenções do Governo Timorense. O investimento em políticas públicas de PC é indispensável e o caminho quer-se equilibrado para um desenvolvimento sustentável e adaptado à realidade do país.

Com este estudo pretende-se assim mesmo, deixar um contributo, do ponto de vista académico, para o futuro da PC da RDTL.

1. **ABORDAGEM METODOLÓGICA**

1.1. **DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO**

O presente trabalho de **investigação académica**⁶, elaborado com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito e Segurança, subordina-se à temática da PC, enquanto área emergente que tem merecido na atualidade, um lugar de

⁵ Preâmbulo da Lei n.º 12/ 2020, de 02 de dezembro, Lei da Proteção Civil (LPC).

⁶ Segundo Calduch (2014, p. 18) a investigação académica constitui-se como a acreditação de um conhecimento satisfatório dos aspetos científicos mais relevantes sobre o tema investigado, assim como das capacidades, competências e habilidades profissionais para alcançá-lo.

destaque nas políticas de segurança dos Estados e das Organizações Internacionais.

Tendo como objeto de estudo a PC na atualidade, delineou-se o seguinte enunciado da investigação: **“Os desafios para a Proteção Civil na atualidade: o caso da República Democrática de Timor-Leste.”**

Como tal, a investigação possui uma **delimitação temporal**, consubstanciada no estudo do setor na atualidade. Possui também uma **delimitação espacial**, identificada pela realidade da PC em TL, o que permite delimitar deste modo a investigação ao **nível estatal**⁷.

Arreigada numa forte motivação pessoal e profissional, a escolha do tema possui como antecedentes o trabalho desenvolvido pelo autor no âmbito dos estudos pós-graduados em Direito e Segurança, sob a epígrafe “Diagnóstico setorial de riscos e PC em TL”. Este trabalho, que tinha como objetivo geral (OG) perceber o “estado da arte” da PC em TL em 2018, através de uma breve análise do setor, sem uma compreensão exaustiva da problemática, permitiu constatar a elevada pertinência do tema devido ao frágil quadro situacional em que se encontrava o desenvolvimento deste setor. Desde então e até ao momento de realizar a investigação, o autor acompanhou sempre de perto os novos passos que se iam dando na matéria, mantendo o foco em querer contribuir verdadeiramente para o desenvolvimento da PC em TL.

Além do mais, refletindo sobre o grau de risco global de TL constata-se que este país possui um valor preocupante no que concerne à componente da “falta de capacidade para lidar com as catástrofes”, o que o coloca na 42.^a posição a nível mundial⁸.

Subjaze por isso, claro e evidente a necessidade de alavancar o setor da PC através da capacitação institucional, para melhorar a segurança da população, vista como um todo. Além do mais, o próprio Secretário de Estado da PC, num seminário sobre o SPC da RDTL, realizado em 2019, referiu ser urgente desenvolver o Sector da PC em TL. Estas evidências demonstram a pertinência de uma investigação na área. Assim, imbuído do princípio da necessidade de compreensão integral de determinado fenómeno, para se poder agir numa lógica de valor acrescentado, concluiu-se que se considera relevante prosseguir com uma análise mais aprofundada do setor, a qual se materializa na presente investigação.

Almejar efetuar esta análise representa um verdadeiro desafio, o qual se enfrentou numa tentativa de contribuir para o desenvolvimento estratégico da PC da RDTL. À priori estava claro que o distanciamento geográfico em que se encontrava o autor da investigação e o objeto de estudo constituir-se-ia um

⁷ Conforme refere Calduch (2014, p. 38)

⁸ Segundo o Índice de Risco Global “*Inform*” possui um valor de 6.2, numa escala de 0-10.

obstáculo a ultrapassar. O risco foi contudo assumido devido à possibilidade de recorrer à múltipla tecnologia disponível nos nossos dias⁹.

1.2. PERCURSO METODOLÓGICO

A problemática em estudo surgiu da necessidade de entender quais as áreas estruturantes para o desenvolvimento de uma PC moderna e adaptada aos riscos e ameaças que se colocam na atualidade.

Percebida a problemática¹⁰ em torno do objeto de estudo, colocou-se como **questão central (QC)** a seguinte: Será que o desenvolvimento da PC da RDTL está ao nível dos desafios que se colocam à PC na atualidade?

Para responder a esta QC, foi necessário colocar **questões derivadas (QD)**, de modo a orientar o percurso metodológico da investigação, designadamente:

- **QD1.** Qual o compromisso, intenção e prioridades estabelecidas pelo Governo para o desenvolvimento do setor da PC?
- **QD2.** Será que o modelo do SPC português se constitui como uma boa referência para aplicar em TL?
- **QD3.** Estarão a ser consideradas as melhores opções estratégicas para desenvolver o setor, que se quer moderno e adaptado aos desafios da atualidade?

Desenvolveu-se a linha de investigação com base na seguinte **hipótese**: o desenvolvimento do setor, ainda que embrionário, está a ser efetuado de forma estruturada e paulatinamente, aproveitando as oportunidades para responder aos desafios que se colocam à PC na atualidade. Apresentam-se como **argumentos** que sustentam esta hipótese, os seguintes:

- **Argumento 1:** as medidas que se encontram a ser adotadas nesta fase estão sustentadas por uma forte determinação política;
- **Argumento 2:** estão a ser consideradas na estruturação do sistema boas referências, em especial o SPC português;
- **Argumento 3:** estão a ser consideradas diferentes medidas num conjunto de áreas estratégicas identificadas como fator de sucesso para responder aos desafios da PC na atualidade, designadamente: gestão do risco; gestão da crise em situação de catástrofe; cooperação internacional no âmbito da PC; e recursos, formação e treino.

Constituiu-se portanto como **objetivo geral (OG)** da investigação, verificar se o atual desenvolvimento da PC da RDTL se encontra adequado para responder

⁹ Contribuiu ainda para a decisão de realizar a presente investigação, a experiência profissional do autor, adquirida ao longo de 13 anos, a servir no Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR), nas mais diversas funções, nas quais conseguiu interiorizar um quadro teórico e lógico-conceitual na área da PC, que lhe permite atualmente aportar conhecimento diferenciado para os objetivos pretendidos.

¹⁰ "A problemática é a abordagem ou a perspetiva teórica que se decide adotar para tratar o problema colocado pela pergunta de partida." (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 104).

aos desafios da PC na atualidade. Para uma efetiva compreensão da temática e de modo a permitir alcançar os resultados desejados, estabeleceu-se ainda os seguintes **objetivos específicos (OE)**:

- **OE1:** Determinar qual o compromisso, intenção e prioridades estabelecidas pelo Governo, considerando as áreas estruturantes de desenvolvimento do setor;
- **OE2:** Verificar se o modelo do SPC português se constitui como uma boa referência para aplicar ao desenvolvimento da PC em TL;
- **OE3:** Verificar se estão a ser tomadas em conta as melhores opções estratégicas para o desenvolvimento da atividade de PC na atualidade.

No final como forma de gerar contributos de ordem prática, capitalizando o conhecimento decorrente não só da investigação, como também da experiência do autor, pretende-se sistematizar um conjunto de opções estratégicas devidamente ponderadas, que permitam estabelecer uma referência e uma análise comparativa com as prioridades e medidas atualmente adotadas.

Para atingir os objetivos propostos, ou seja, encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos adquiridos, optou-se por utilizar a forma de **investigação aplicada**¹¹, com uma estratégia de abordagem do **tipo qualitativa**¹². Segundo a classificação axiológica proposta por Easterby-Smith, Thorpe & Jackson (2012), considera-se ainda a investigação um trabalho ético, relativista e interpretativista. Baseia-se num desenho de pesquisa de **estudo de caso**¹³: a PC da RDTL.

O percurso metodológico desenrolou-se em três fases:

- A **fase exploratória**, que teve em vista a tomada de decisão relativamente à escolha do tema, da abordagem ao mesmo, da metodologia a utilizar e os procedimentos a seguir no desenvolvimento da pesquisa. Esta fase, materializou-se no projeto de investigação, para o qual teve uma forte influência o estudo já anteriormente efetuado¹⁴. Através deste estudo, enriquecido numa fase posterior por leituras preliminares, com o objetivo de efetuar uma revisão da literatura mais aprofundada, foi possível obter uma visão preliminar do “estado da arte” da PC da RDTL. A revisão da

¹¹ “[...] tem por objetivo encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos, adquiridos no decurso da realização de trabalhos originais.” (Carvalho, 2009, p. 42)

¹² Segundo Vilelas (2009), citado por Santos et al. (2019, p. 27) “o objetivo desta abordagem passa normalmente pela compreensão da realidade social das pessoas, grupos e culturas, pretendendo-se através da exploração do comportamento, das perspetivas e das experiências dos indivíduos estudados, alcançar uma interpretação da realidade social.” “As pesquisas que utilizam esta estratégia trabalham com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões. Em vez da medição do fenómeno, o seu objetivo é alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas.”

¹³ Conforme proposto por Santos et al. (2019, p. 33). Segundo estes autores um estudo de caso consiste num “procedimento metodológico através do qual o investigador procura recolher informação detalhada sobre uma única unidade de estudo, podendo essa unidade ser o indivíduo, a comunidade ou até mesmo a nação. [...], descrever de forma rigorosa a unidade de observação, que é o centro da atenção do investigador” (ibidem, p. 36).

¹⁴ “Diagnóstico Sectorial de Riscos e Proteção Civil em Timor-Leste”, do autor (2018).

literatura permitiu ainda identificar a importância da PC e quais as áreas de desenvolvimento que permitem responder aos riscos e ameaças da atualidade. Isto possibilitou delimitar o objeto de estudo e formular a problemática, os objetivos a atingir e o procedimento metodológico geral. Nesta fase, teve especial relevância a entrevista exploratória, não estruturada e de caráter informal, realizada ao Exmo. Assessor do Secretário de Estado da PC da RDTL, Sr. Tenente-Coronel José Alves¹⁵. Com base nesta entrevista foi possível concluir que era importante perceber se o desenvolvimento se está a fazer de forma sustentável e adequada, dadas as dificuldades existentes no setor ao longo de vários anos.

Para a revisão da literatura utilizou-se a técnica de recolha de dados de análise documental, em especial de fontes primárias e secundárias¹⁶. A análise documental das fontes bibliográficas pesquisadas, quer nacionais, quer internacionais, permitiu perceber as várias dimensões da problemática, conseguindo-se deste modo preparar o trabalho de campo¹⁷. Decorrente desta fase, foi extraída a informação com vista à elaboração do primeiro e parte do segundo capítulo, dando-se primazia à utilização do **método descritivo**¹⁸, no sentido de sistematizar a informação mais relevante e relacionada com a resolução da problemática.

- Seguiu-se a **fase analítica**, que essencialmente consistiu na recolha, análise e apresentação dos dados pretendidos, com base no **método analítico**, recorrendo à técnica de análise documental, análise SWOT¹⁹ e à análise de conteúdo decorrente da aplicação da técnica de entrevista semiestruturada²⁰. Esta foi utilizada para recolher na perspetiva dos principais intervenientes da PC da RDTL (atores chave) e de diferentes especialistas nesta temática, contributos essenciais para se promover uma análise dos resultados com maior propriedade. Nesta fase, foi

¹⁵ Entrevista realizada em 20 de maio de 2020. Nesta entrevista foi ainda demonstrada a disponibilidade para a coorientação da investigação por parte do mesmo, a qual se verificou ser uma grande mais-valia, não só pelo conhecimento detalhado da realidade do setor da PC da RDTL, mas também por desempenhar funções junto dos principais responsáveis, permitindo desta forma constituir-se como elo de ligação e ajudar a ultrapassar o obstáculo da distância geográfica a que se encontrava o investigador do objeto de estudo.

¹⁶ Segundo Calduch constituem-se fontes primárias de documentação as que incluem diretamente informação original. As fontes secundárias incluem informação elaborada como resultado de uma análise, mas que se referem a documentos primários originais (2014, p. 25).

¹⁷ Constituíram as principais fontes os normativos jurídicos, literatura científica, relatórios e artigos de publicações especializadas, refletidas na bibliografia do trabalho.

¹⁸ Segundo Calduch (2014, p. 29) “o objetivo deste método é ter um conhecimento inicial da realidade tal como ela emerge da observação direta feita pelo investigador e/ou dos conhecimentos que adquiriu através da informação indireta obtida. Portanto, é um método cujo objetivo é obter, interpretar e apresentar, com o máximo rigor ou precisão possível, a informação sobre uma realidade.”

¹⁹ Acrónimo Inglês para “Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats”, ou seja, fortalezas, debilidades, oportunidades e ameaças. Segundo Calduch (2014) esta técnica tem como objetivo obter um conhecimento resumido dos principais atributos que definem uma determinada situação, individual ou coletiva, para se poder definir a melhor estratégia ou plano de ação. Deve ser verificável em duas perspetivas – dimensão interna (fortalezas e debilidades) e dimensão externa (ameaças e oportunidades).

²⁰ Explicação detalhada na caracterização do estudo (ponto 1. do capítulo III).

possível confrontar os conteúdos em estudo, decorrentes da fase anterior e da informação obtida através das entrevistas.

- A investigação terminou com a **fase conclusiva** validando-se o estudo e respondendo às questões inicialmente colocadas.

1.3. PLANO GERAL E CONTEÚDO

A dissertação encontra-se estruturada em três grandes capítulos.

No capítulo I apresenta-se a fundamentação teórica do estudo. No âmbito da temática da PC procurou-se enquadrar e contextualizar a PC enquanto área de responsabilidade do Estado no domínio da Segurança. Iniciou-se com um enquadramento conceptual da atividade de PC, terminando-se com a apreciação da importância, os desafios e as áreas de especial interesse e desenvolvimento da PC na atualidade.

No capítulo II identifica-se o “estado da arte” em relação ao contexto da PC da RDTL. Para o efeito apresenta-se uma análise consubstanciada na determinação do perfil do país, num diagnóstico de risco e no enquadramento evolutivo da atividade de PC, desde o ponto de vista institucional e legal. Para efeitos de caracterização institucional e legal apresenta-se uma visão tendencial para a comparação com o sistema português.

No capítulo III é apresentado a descrição prática do estudo, os resultados, a sua integração e respetiva análise. Esta baseia-se na informação obtida nas entrevistas realizadas ao Sr. Secretário de Estado da PC, ao Diretor Geral de PC da RDTL e ainda a diferentes especialistas na matéria, suportada na informação obtida pela análise documental e exposta nos capítulos anteriores. Considerando as ilações identificadas foi possível gerar um conjunto de opções estratégicas de forma a materializar os objetivos da investigação.

Por fim expõe-se as conclusões, bem como a proposta de abertura de novas linhas de investigação relacionadas com a temática.

CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Este capítulo apresenta o marco teórico-concetual, que, através da revisão da literatura, foi possível identificar como sendo o mais relevante para a perceção e entendimento da temática, de modo a cumprir os objetivos da investigação. Identifica-se assim o contexto e a base teórica onde a investigação se insere, identificando-se os marcos essenciais para “desenhar” a restante investigação.

1. A PROTEÇÃO CIVIL NO MUNDO ATUAL

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA

A PC constitui uma das atividades fundamentais na vasta área que é a Segurança. Esta última compreende uma realidade multifacetada que abrange áreas tão relevantes como a ordem e tranquilidade públicas, a investigação criminal, o controlo de fronteiras e área marítima, a proteção e socorro, a segurança do património público, a segurança privada, a segurança rodoviária, a prevenção de conflitos comunitários e a cooperação internacional.

De todas estas áreas, a PC destaca-se na atualidade, encontrando-se no centro das atenções à escala global, face à necessidade de enfrentar coletivamente as drásticas consequências da panóplia de perigos naturais e tecnológicos que originam catástrofes sem fronteiras. Estas afetam determinantemente a vida e o quotidiano das comunidades, com perdas irreparáveis e muitas das vezes injustificáveis.

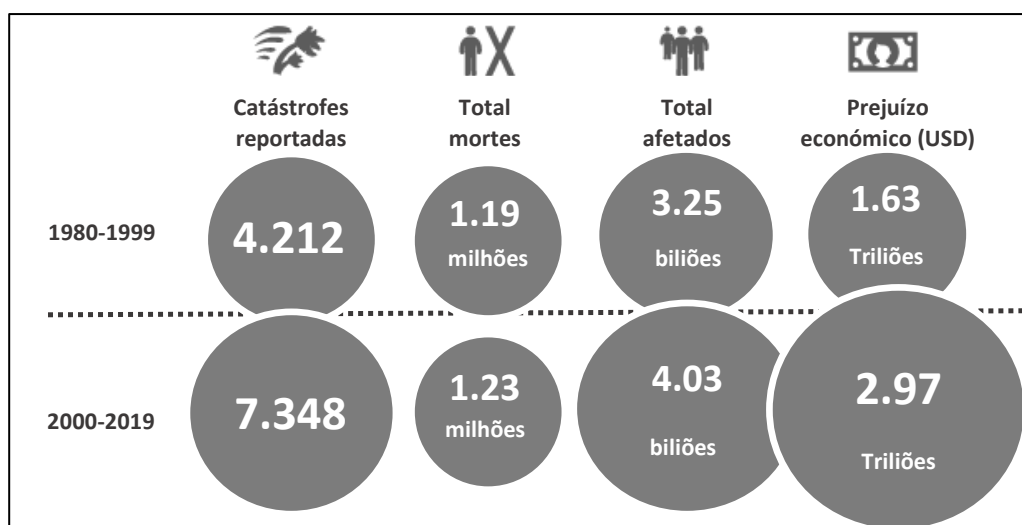


Figura 1. Impactos dos eventos catastróficos (1980-1999 vs 2000-2019).
Fonte: (UNDRR & CRED, 2020, p. 6)

Como se pode observar na figura 1, desde o início do século XXI que os números trágicos relacionados com a ocorrência de catástrofes aumentaram consideravelmente em relação aos últimos 20 anos do século passado. Inclusive pode-se verificar quase o dobro das catástrofes por igual período de tempo.

Nestes termos, os países mais vulneráveis enfrentam hoje, particulares desafios para lidar com a consequência das catástrofes, em especial as ocasionadas por eventos atmosféricos extremos, resultado das atuais alterações climáticas. Isto constitui na atualidade uma das maiores ameaças para a SH.

Segundo Eckstein, Künzel, & Schäfer (2021), durante o ano de 2019 a principal fonte de perdas e de danos foram as tempestades e eventos associados, nomeadamente a intensa precipitação, inundações e deslizamentos de terras.

Além do mais, o envelhecimento das infraestruturas, bem como a débil capacidade institucional e infraestrutural de alguns países, representam paralelamente outro desafio no que concerne à gestão do risco em muitas regiões do mundo (UNDRR, 2019). Na realidade, tem-se verificado que os países mais vulneráveis, os quais muitas das vezes coincidem com os mais expostos e por isso mais afetados, carecem de diferentes tipos de ajuda e apoio dos países com maior capacidade.

Esta ajuda proporcionada tem-se centrado sobretudo a nível financeiro e técnico, ajuda esta que é essencial na hora de recuperar e enfrentar a situação de elevado risco em que esses mesmos países mais vulneráveis se encontram. Esta dinâmica de ajuda e apoio enquadra-se no âmbito da cooperação internacional em matéria de PC. Esta emerge assim como uma ferramenta indispensável para enfrentar os desafios da atualidade, para os quais as estratégias de PC e as políticas públicas não podem permanecer alheias.

A situação atual que vivemos, resultado da Pandemia Covid-19, com consequências inimagináveis para a Humanidade, em pleno século XXI é prova evidente disto mesmo. Esta tem colocado novos desafios à comunidade internacional, exigindo ainda mais um esforço global nas áreas da Saúde, Segurança e PC, áreas estas que se complementam numa resposta estruturada a ameaças desta natureza.

Em retrospectiva, a PC possui as suas raízes em 1949, aquando da ratificação da parte IV, do protocolo adicional 1 ao Tratado de Genebra, base do Direito Internacional Humanitário. Surgiu associado ao conceito de “Defesa Civil”, como forma de responder à necessidade de proteger e assistir não só os combatentes em tempos de guerra, mas também a população civil. Nestes termos, emergiu ainda como forma de complementar o trabalho da Cruz Vermelha Internacional (ICRC, 2020).

Numa lógica evolutiva, pode-se afirmar que surgiu como “charneira” entre as necessidades de bem-estar e de segurança das populações. Magalhães (1991) sublinha esta interdependência, referindo que não existe segurança sem bem-estar, nem um verdadeiro bem-estar sem estar garantida a segurança.

Assim a PC tem evoluído até aos dias de hoje, numa simbiose entre a evolução dos perigos e ameaças, o desenvolvimento social, industrial e tecnológico e as necessidades de proteger os cidadãos. As próprias políticas públicas em relação à PC tem evoluído bastante, num processo contínuo de adaptação à transformação do meio.

Neste processo são fundamentais instrumentos estratégicos que considerem as novas ameaças e os desafios que se colocam na atualidade, observando o problema de forma integral e integrada de todos os fatores potenciadores de risco de catástrofe, tais como por exemplo, a evolução demográfica, a ordenação do território e uso do solo e as situações de vulnerabilidade social ou pessoal (Presidencia del Gobierno, 2019). Se observarmos em muitos dos países mais afetados por catástrofes nos últimos anos, todos encerram muitos destes fatores potenciadores, constituindo-se como especiais vulnerabilidades.

Neste âmbito importa mencionar a preponderância da Organização das Nações Unidas (ONU), responsável pela Estratégia Internacional para a Redução de Catástrofes das NU, redefinida pelo “*Quadro de Sendai para a redução do risco de desastre 2015-2030*”, em 2015. Esta estratégia constitui um poderoso instrumento de orientação da atividade de PC para todos os Estados e Organizações. O mesmo aplica-se ao risco de catástrofes de pequena e grande escala, frequentes e pontuais, súbitas e causadas por perigos naturais ou de origem humana, bem como perigos ambientais, tecnológicos e biológicos.

Este marco compreende áreas de intervenção prioritárias com base num quadro estratégico para gestão do risco de desastres, que se desenvolve a todos os níveis, bem como em todos os sectores da sociedade. As diferentes metas que a mesma define põem ênfase quer na redução da mortalidade, quer do número de pessoas afetadas, de perdas económicas, de danos causados em infraestruturas vitais e de interrupção dos serviços básicos. O grande objetivo focaliza a melhoria das estratégias de gestão de risco implementadas a nível nacional e regional, nos sistemas de aviso e alerta (UNDRR, 2015). A cooperação internacional surge ainda no eixo das estratégias a implementar.

Neste alinhamento, ao nível nacional são produzidas as “Estratégias Nacionais de PC”, como é o caso de Espanha, a qual que serve de exemplo. Estas constituem-se imprescindíveis para abordar todos os desafios nesta matéria, alinhando e integrando as atuações da Administração Geral do Estado no âmbito da PC, com referência ao marco internacional. Estas devem além do mais estar devidamente alinhadas e serem uma consequência das próprias Estratégias Nacionais de Segurança, quando não um capítulo integrado nas mesmas.

Espanha dispõe deste marco desde 2019 e nele reflete-se toda a informação essencial sobre os “*fatores que são transversais a todos os riscos e sua gestão, outros específicos em relação a cada um dos mesmos, além de definir as*

*principais linhas de ação orientadas a dar resposta, que abarcam todo o ciclo de gestão da catástrofe [...]*²¹ (Presidencia del Gobierno, 2019, prólogo).

Nesta Estratégia é apresentada uma visão integral da PC, consubstanciada no seu papel e relação como elemento essencial do Sistema de Segurança Nacional e na agenda internacional, refletindo-se assim o alinhamento com o contexto internacional. Apresenta ainda uma catalogação e descrição dos principais riscos e ameaças identificados no contexto da atividade de PC, os instrumentos normativos de gestão e as diferentes atuações prioritárias. No fundo, expressa claramente o marco sobre o qual devem convergir o desenho das diferentes estratégias parcelares no âmbito da redução do risco e da resposta²² a catástrofe. Termina com as linhas de ação e o procedimento de monitorização, avaliação e revisão da mesma (*ibidem*).

Estas estratégias assentam no carácter público, como forma de promover a boa gestão pública, transparente e aberta, com o objetivo de facilitar a participação de todos os cidadãos naquilo que se designa um esforço coletivo e solidário para responder aos acidentes graves e catástrofes.

A PC constitui pois, uma área de crucial importância para garantir a proteção e segurança da população perante os inúmeros desafios que se colocam na atualidade.

1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEPTUAL

Numa perspetiva teórica existe uma multiplicidade de termos e conceitos associados a esta temática, que muitas vezes suscitam dúvidas e erradas interpretações para a mesma realidade. Durante a revisão da literatura para a realização da presente investigação, o autor deparou-se precisamente com esta questão, aliás questão esta que tem vindo a avivar nos últimos anos um “debate doutrinal” em torno da temática.

Contudo, por não ser escopo da presente investigação não se vislumbra importante aprofundar a conceptualização de modo a alimentar esse mesmo debate. Contudo importa descrever e de forma crítica, os aspetos mais importantes sobre o marco teórico-conceptual de PC, não só como necessidade de contextualizar o objeto de estudo, mas também porque a realidade da PC de TL não está alheia a esta profusão conceptual. Atente-se que por largos anos, neste país se separava a atividade de PC com a de Gestão de Desastres, inclusive sendo áreas sob diferentes responsabilidades.

²¹ A *Estrategia Nacional de Protección Civil* foi aprovada no Conselho de Segurança Nacional, tendo o processo de elaboração sido liderado pela *Dirección General de Protección Civil y Emergencias*, com a colaboração de todos os Ministérios, Centros Universitários e outros organismos implicados na matéria, no sentido de elaborar um marco integral e transversal a toda a sociedade. Importa destacar que a mesma foi procedida de “*discussão e consenso entre todas as Administraciones Públicas representadas no Conselho Nacional de PC.*” (Presidencia del Gobierno, 2019, prólogo).

²² Entenda-se de forma global (a resposta como um todo, considerando as diferentes fases).

Neste debate doutrinal constata-se que é comum observar conceitos como “Proteção Civil”, “Defesa Civil” (conceito teórico ou doutrinal utilizado noutros países como o Reino Unido, Brasil e Argentina, entre outros), “Gestão de Desastres” (conceito teórico promovido pelas NU). Noutro campo associa-se a PC à “Emergência” e deste modo se conceptualiza o conceito de “Gestão da Emergência” (doutrina americana e europeia). Na própria orgânica da recém-criada Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) de Portugal, se verifica uma distinção conceptual ao referir que esta entidade exerce competências em “matéria de emergência e de PC e de proteção e socorro”²³, separando claramente diferentes áreas e domínios de atuação (sublinhado do autor).

Em particular, consultando a base internacional de vocabulário da Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das NU²⁴ constatamos que o único conceito registado é o de “desastre”, com as variações de “natural” e “causado pelo homem”, além das ações associadas de “prevenção”, “preparação”, “mitigação” e “assistência”.

Assim, ainda que a um nível mais universal surja o conceito de “Desastre”²⁵, por uma questão lógico-conceptual e, com efeitos para a investigação, adotou-se um conceito mais próximo à doutrina promovida pela realidade da PC portuguesa e que atualmente se consolidou em TL²⁶, com a recente publicação da Lei de PC. Alinha-se assim a investigação com este contexto doutrinal no qual se destaca o conceito de PC, catástrofe e acidente grave.

A este propósito Lourenço (2004), sustenta a tese de que o conceito de “Desastre” é um conceito mais amplo que abarca as situações de acidente grave, catástrofe e calamidade. Baseado no conceito das NU, este autor apresenta uma definição interessante para desastre onde relaciona todos os conceitos: *“acontecimento súbito, inesperado ou extraordinário, concentrado no tempo e no espaço, que provoca prejuízo severos na vida dos indivíduos, afetando as principais funções da sociedade em determinada área e que deve obrigar a repensar tudo, em função da gravidade, desde as finalidades (acidente grave), às regras (catástrofe) e até aos sistemas de valores (calamidades).”* (Lourenço, 2004, p. 19).

Relativamente ao conceito de catástrofe e acidente grave, considerando a definição efetuada por ambas Leis de Bases de PC (de Portugal e da RDTL) estes definem-se, respetivamente, como:

“é o acidente grave ou série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de

²³ Cfr. n.º 3 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril.

²⁴ Thesaurus da UNESCO, disponível em: <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/>.

²⁵ Conforme conceito das NU, desastre é o “*fenómeno concentrado no tempo e no espaço, no qual uma comunidade sofre danos severos, cujas perdas afetam quer as vidas humanas quer os seus bens, de tal forma que a estrutura social é afetada, bem como as principais funções da sociedade em determinada área*” (Lourenço, 2004).

²⁶ Todavia em determinados pontos ao longo do trabalho necessariamente acaba por ter que se mencionar o conceito de desastre por se abordar tópicos no âmbito doutrinal das NU e comuns ao contexto do passado deste sector em TL.

vida e o tecido socioeconómico em áreas circunscritas ou na totalidade do território nacional."²⁷

*"é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente."*²⁸

Encontra-se implícito nesta conceptualização o elemento fundamental causador do evento: o(s) perigo(s). Estes são geralmente divididos em dois tipos: naturais e tecnológicos. Os primeiros incluem processos ou fenómenos naturais potencialmente perigosos. Os segundos incluem os causados por acidentes tecnológicos ou industriais, falhas nas infraestruturas ou atividades humanas (Lourenço, 2004). No contexto teórico das NU são definidas oito tipos de categorias ou família de perigos: "Geofísicos", "Hidrológicos", "Meteorológicos", "Climatológicos", "Biológicos", "Antropogénicos" e a categoria de "outros" (UNDRR, 2019).

Em relação à ocorrência de catástrofes, considerando a atualidade, no qual se demarca temporalmente o objeto de estudo, interessa também fazer menção ao conceito de *"elementos potenciadores da catástrofe"*, que além do mais estabelecem uma relação de interdependência, ao exercer um efeito cascata uns sobre os outros. Eles são: *"incremento da população em áreas urbanas e de perigo ambiental"*; *"vulnerabilidade das infraestruturas económicas e tecnológicas"*; *"degradação dos ecossistemas"*; e *"incremento dos fenómenos meteorológicos adversos"* (Presidencia del Gobierno, 2019, p. 24)

Quanto ao conceito de PC propriamente dito, para se entender o conceito de forma integral, optou-se por se considerar em primeiro lugar a perspetiva espanhola que define a mesma como um serviço público:

*" [...] serviço público que protege as pessoas e os bens, garantindo uma resposta adequada perante a ocorrência de distintos tipos de emergências e catástrofes originadas por causas naturais ou derivadas da ação humana, accidental ou intencionada."*²⁹

Por sua vez, Monzó (1995, p. III) apresenta uma definição axiomática muito próxima do contexto utilizado em Portugal e por inerência em TL:

*"A PC é entendida como a ação permanente dos poderes públicos orientada ao estudo e prevenção das situações de grave risco, catástrofe ou calamidade pública e à proteção e socorro de pessoas e bens nos casos de que essas situações se produzam."*³⁰

Esta definição coincide em grande medida com a definição "material" portuguesa e timorense, ambas definidas nas suas Leis de Base de PC:

²⁷ Cfr. alínea c) do art.º 3º da Lei 12/2020, de 02 de dezembro (Lei da PC), e n.º 2 do art.º 3.º da Lei 27/2006, de 03 de julho (Lei de Bases da PC).

²⁸ Cfr. n.º 1 do art.º 3.º da Lei 27/2006, de 03 de julho.

²⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º da Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, de 10 de julho. [Tradução integral realizada pelo autor da definição redigida em Espanhol].

³⁰ Na nota introdutória da sua Tese Doutoral. [Tradução integral realizada pelo autor da definição redigida em Espanhol].

“A PC é a atividade desenvolvida [...] com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.”³¹

Resumindo, pode-se assim afirmar que a PC é o instrumento da Política de Segurança Pública de um Estado, assumindo um papel crucial na prevenção, proteção e socorro das pessoas e seus bens, perante todo o tipo de emergências e catástrofes originadas por causas naturais ou derivadas da ação humana. Neste contexto a PC é considerada uma atividade permanente, multidisciplinar e plurisectorial, na qual deverá existir o envolvimento de todos os órgãos e departamentos da Administração Pública, de forma a criar as condições indispensáveis à sua execução.

Importa todavia neste caso expressar a reflexão de Magalhães (1991) ao referir que é comum colocar a total responsabilidade sob o Estado ou entidades gestoras da emergência e PC, o qual é considerado um equívoco que é preciso contrariar. Bacelar Gouveia (2018, p. 835) reforçando que não é só o Estado que deve assumir um papel central, refere ainda que *“a assunção da responsabilidade da PC pelo Estado não impede que a sua base sociológica seja fundamentalmente municipal, pela simples razão da maior proximidade das respetivas estruturas com os riscos.”*

O conceito de PC numa conceção holística, deve assentar portanto nesta conjugação de forças: o permanente envolvimento da sociedade, das organizações governamentais e não governamentais, e ainda com o foco na cooperação entre Estados, a qual se verá adiante. Esta deve ser a matriz estrutural de um SPC robusto e adaptado à atualidade, compreendendo assim um nível supra estatal (resultado dos compromissos assumidos no âmbito dos mecanismos internacionais de resposta, enquadrado na cooperação internacional), um nível estatal (nacional), um nível administrativo intermédio (regional/ distrital ou intermunicipal), um nível local e o nível que envolve a sociedade.

Garantir a PC na sua plenitude só é assim possível com o empenhamento de todos, inclusive do próprio cidadão que constitui o “centro de gravidade” da própria atividade de PC.

No que concerne aos objetivos fundamentais que a PC prossegue, conforme materializado no ordenamento jurídico português³², estes são:

- “a) Prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes;*
- b) Atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;*
- c) Socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;*
- d) Apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe”.* (n.º 1 do art.º 4.º da LBPC)

³¹ Cfr. n.º 1 do art.º 1º da Lei 12/2020, de 02 de dezembro (Lei da PC), e n.º 1 do art.º 1.º da Lei 27/2006, de 03 de julho (LBPC).

³² Também acolhidos no ordenamento jurídico Timorense.

Segundo Duarte Amaro (2012, citado em Bacelar Gouveia, 2018, p. 831), do ponto de vista doutrinário, estes objetivos estão significativamente alinhados com quatro das áreas temáticas, que tradicionalmente compreende a PC, nomeadamente: *“análise de risco; planeamento de emergência; prontidão e resposta e sistema de aviso e comunicação.”*

Quanto aos domínios de atuação da atividade de PC, esta exerce-se nos seguintes pressupostos:

- “a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos;*
- b) Análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco;*
- c) Informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades;*
- d) Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;*
- e) Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional;*
- f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais;*
- g) Previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos.”* (n.º 2 do art.º 4.º da LBPC)

Para Bacelar Gouveia (2012, p. 832-833) deve-se juntar a estes domínios o *“combate e defesa contra as epidemias e outras situações tais como a emergência médica e o socorro e salvamento.”*

Constituem-se por sua vez como princípios de atuação, os princípios da prioridade, da prevenção, da precaução, da subsidiariedade, da cooperação, da coordenação, da unidade de comando e da informação (art.º 5.º da LBPC). O mesmo autor (*ibidem*, p. 837) refere ainda que além destes princípios, a atividade de PC deve-se subordinar aos princípios constitucionais e aos princípios legais da Administração Pública em geral.

Conforme refere Martínez (2010, p. 608) *“para além dos serviços civis ou militares das administrações públicas, os serviços de proteção civil envolvem entidades privadas e os cidadãos, organizações não governamentais e grupos da sociedade civil especializados neste campo de ação. Quando apropriado, a sua intervenção é realizada sob a coordenação da autoridade que administra o setor da PC.”* No fundo estes configuram o conceito de “Agentes de Proteção Civil”, em conformidade com o disposto na LBPC.

Outra das dimensões concetuais que normalmente surge de braço dado com a PC é o conceito de risco, ao qual se associa a sua necessária gestão. Neste sentido, o risco pode ser definido como:

“combinação da probabilidade da ocorrência de um dado fenómeno ou acontecimento que, em consequência da sua natureza ou intensidade e da vulnerabilidade dos elementos expostos, pode produzir efeitos adversos nas pessoas ou perda de bens” (DGPCyE, 2020).

No contexto teórico das NU, no âmbito da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres, são evidenciadas três dimensões relacionadas com o risco de catástrofes, que devem ser consideradas para a sua caracterização e análise (UNISDR, 2019)³³:

- “*perigo*”, entendido este como o evento que poderá ocorrer decorrente de fenómenos ou ações de diferente natureza, sendo valorizada neste caso exposição a determinado perigo;
- “*vulnerabilidade*” da população da parcela de território afetada, de acordo com a suscetibilidade aos efeitos nocivos da concretização de determinado perigo³⁴;
- “*falta de capacidade*” para lidar com a situação, que pode ser originada por diferentes fatores: falta de capacidade das autoridades locais, falta de recursos, falta de preparação dos agentes, falta de implementação de um sistema de antecipação, prontidão e resposta, entre outros.

Salienta-se ainda uma quarta dimensão que apesar de não ser comumente abordada no contexto teórico das NU, ela está presente e deve ser considerada. A norma OSHAS 18001 da *Occupational, Health and Safety Management Systems*, assim o define, no momento em que é necessário determinar o grau de risco associado à sua probabilidade de ocorrência. Esta é a severidade, a qual está relacionada com a magnitude/ intensidade do evento.

Quando se fala de risco de catástrofe assinala-se assim os danos e perdas potenciais que podem ser causadas por uma catástrofe em termos de vidas, condições de saúde, meios de subsistência, bens e serviços, e que poderão ocorrer numa determinada comunidade ou sociedade num período de tempo específico (UNISDR, 2019).

Veremos que a gestão do risco é uma das tarefas primárias da atividade de PC, a qual se define como:

“[...] processo sistemático de utilização de diretrizes administrativas, organizações, competências e capacidades operacionais para implementar políticas e reforçar as capacidades de reação de modo a reduzir o impacto adverso dos perigos e a probabilidade de ocorrência de uma catástrofe” (ISDR, 2009, p. 18)

Pretendeu-se assim de uma forma simplificada marcar a diferença entre risco e perigo, que muitas vezes é indiscriminadamente utilizada, numa clara confusão conceptual.

Do ponto de vista teórico salienta-se ainda que a atividade de PC se desenvolve de forma cíclica e contínua, em fases interdependentes. O seu eixo encontra-se centrado na ocorrência do evento, entendido este como a concretização de determinado perigo ou de outra maneira, do evento catastrófico. Este processo ou ciclo pode-se verificar na figura 2, no qual se pode destacar as seguintes

³³ Coincidente com a conceção utilizada pelo Centro de Conhecimento para a Gestão do Risco de Desastre (DRMKC) da Comissão Europeia.

³⁴ Esta pode ser definida em concreto como o conjunto de “*caraterísticas e circunstâncias de uma comunidade que a tornam suscetível aos efeitos nocivos do processo*” (ISDR, 2009, p. 30).

fases: prevenção, preparação, resposta e recuperação. O mesmo tem paralelismo doutrinário no marco jurídico português, em diferentes diplomas, se destacando todavia o mais atualizado: “a atividade de PC garante a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação face ao conjunto diversificado de riscos coletivos naturais e tecnológicos, tais como os sismos, maremotos, movimentos de vertente, tempestades, inundações, secas e acidentes nucleares, radioativos, biológicos, químicos ou industriais, bem como a prevenção e o combate aos incêndios rurais.” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 45/2019 – Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil) (sublinhado do autor).



Figura 2. O ciclo do evento catastrófico e a atividade de PC.

Fonte: (Quelhas *et al.*, 2011, p. 50)

No que concerne em específico às dimensões da resposta e de recuperação, que se materializam a partir do momento em que ocorre o evento, ou na sua eminência, importa destacar as seguintes ações:

- Ações de socorro e salvamento, com a finalidade de preservar a vida das pessoas, cuja integridade física esteja ameaçada como resultado da ocorrência da catástrofe;
- Ações de assistência das vítimas, com a finalidade de manter a integridade física e restaurar as condições mínimas de vida das pessoas até à reposição da normalidade;
- Ações para o restabelecimento dos serviços essenciais, com a finalidade de garantir o funcionamento dos serviços essenciais, nomeadamente a transitabilidade, o saneamento, as comunicações, a saúde e a distribuição de energia (MIN, 2017).

Nesta componente é importante valorizar o conceito de “gestão da emergência”, para o qual se utilizará como referência o Sistema de Gestão de Emergências, preconizado no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

(SIOPS)³⁵ de Portugal. Este tem como finalidade assegurar a resposta a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, constituindo-se como o *“conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de PC atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.”* Assenta por isso no princípio do comando único previsto em duas dimensões: a da coordenação institucional e a do comando operacional. A Autoridade responsável assegura, através de uma estrutura operacional própria, o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os corpos de bombeiros (ANEPC, 2021).

A coordenação institucional é assegurada por estruturas de coordenação a nível nacional e distrital, com atribuições definidas pela Comissão Nacional de PC. O comando operacional é assegurado ao nível nacional e distrital. Ao nível nacional, o comando é garantido por um Comandante Operacional Nacional, um 2.º Comandante, três Adjuntos de Operações e compreende uma célula operacional de Planeamento, operações, monitorização e análise de risco e informações, uma célula operacional de meios aéreos, uma célula operacional de logística e conjunturalmente, pode dispor de uma célula operacional de comunicações (*ibidem*).

Para finalizar a conceptualização básica associada à PC, aborda-se o domínio conceptual da cooperação internacional em PC. Digamos que falar em PC na atualidade, sem falar em cooperação internacional não é viável, considerando o caráter transfronteiriço ou transnacional das catástrofes.

Segundo Pereira (2007)³⁶, *“a cooperação internacional é a grandiosa expressão de dinamismo e solidariedade que permitirá à PC continuar a seguir aquele que é o seu lema, num quadro sem fronteiras: de todos, com todos e para todos”*.

Os riscos são globais e as catástrofes não conhecem fronteiras. Esta *“dimensão transnacional das catástrofes favoreceu o surgimento de uma espécie de globalização da solidariedade, isto é, o reconhecimento generalizado da necessidade de uma abordagem objetiva e coordenada para a prevenção e preparação da resposta a catástrofes [...]”* (ANPC, 2009, p. 06). Esta ideia é reforçada por Liesa & Martínez (2012, p. 14), que referem que a mesma resultou do processo de *“consciencialização global da sociedade internacional para as catástrofes, o que levou à necessidade de pensar e desenvolver mecanismos de resposta coletiva para a sua proteção, tanto globais como regionais”*.

Na atualidade existe portanto uma multiplicidade de formas e modelos ou mecanismos de cooperação internacional, que se circunscrevem ao plano multilateral, ou ao plano bilateral, organizada diretamente entre Estados, ou no seio de Organizações Internacionais.

³⁵ Definido no decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio (Sistema criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro).

³⁶ Ex. Ministro da Administração Interna de Portugal, no seu discurso no II Fórum de PC em Bruxelas, em 22 de novembro de 2007.

2. DESAFIOS PARA A PC NA ATUALIDADE

A problemática da ocorrência de catástrofes e suas consequências assume na atualidade, uma importância tal, que o debate sobre o seu carácter excecional e de ameaça contínua à SH, encontra-se na agenda dos Estados e principais OI.

Os eventos catastróficos continuam efetivamente a multiplicar-se. Em relação aos últimos vinte anos do século passado verifica-se um substancial aumento por comparação aos primeiros vinte anos deste século, conforme se pode constatar na figura 3. Nesta consegue comprovar-se ainda a continuidade da clara tendência para a maior ocorrência de inundações e tempestades/ ciclones. A este propósito Eckstein, Künzel, & Schäfer (2021, p. 5) afirmam que “a ciência recente sugere que o número de ciclones tropicais graves aumentará a cada décima de grau no aumento da temperatura média global”. Em tudo isto existe um denominador comum: as alterações climáticas que o mundo está a experimentar.

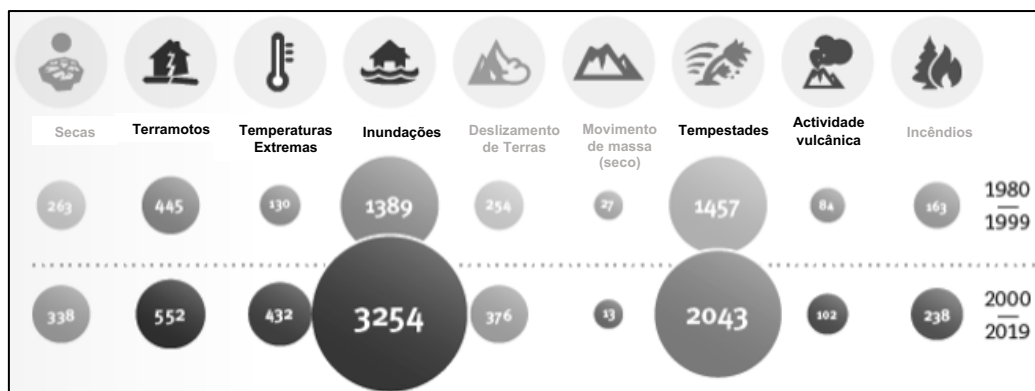


Figura 3. Total de catástrofes por perigos (1980-1999 vs 2000-2019).
Fonte: (UNDRR & CRED, 2020, p. 7)

Agrupando por grupo de origem, observamos que os eventos de causa hidrológica ocorrem com maior frequência na atualidade, seguido do tipo meteorológico e climático (figura 4).

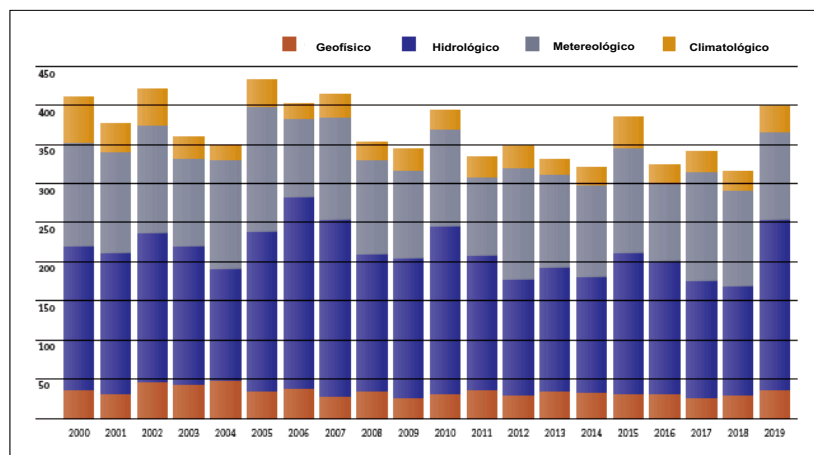


Figura 4. Total de catástrofes por tipologia de perigo (2000-2019).
Fonte: (UNDRR & CRED, 2020, p. 10)

Fazendo um exercício de análise dos países mais afetados por estes eventos, constatamos que a Indonésia, território situado no sudoeste-asiático, fronteiriço com TL, é o quinto mais afetado a nível mundial. Este regista ainda uma propensão clara para os fenómenos de origem hidrológica e geofísica (figura 5). Este indício permite ter uma ideia da suscetibilidade para a ocorrência de catástrofes na região onde se situa TL.

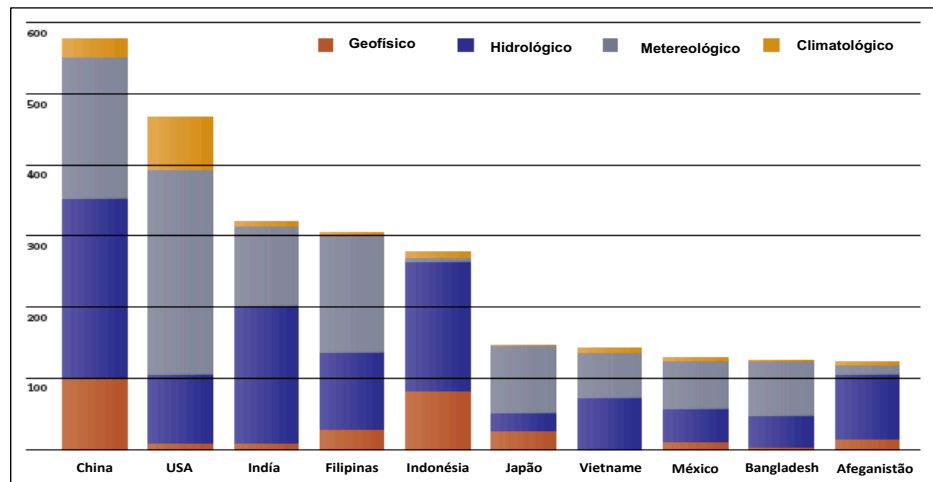


Figura 5. Top 10 dos países afetados por catástrofes (2000-2019).
Fonte: (UNDRR & CRED, 2020, p. 12)

Efetuada este breve enquadramento relacionado com o risco de catástrofe a nível global, facilmente se percebe muitos dos desafios da atualidade para os quais os Sistemas de PC devem estar preparados.

Neste contexto em permanente mudança, o desenvolvimento desta área de atividade, coordenada e liderada por uma organização-chave, integrada num sistema nacional e subsidiariamente em sistemas internacionais, numa lógica de cooperação e solidariedade, requer instrumentos estratégicos que tenham em conta as novas ameaças e desafios, de modo a aproveitar as oportunidades de evolução e adaptação.

A este propósito, Gaetini *et al.* (2009) afirmou que para se desenvolver uma PC moderna e adaptada à mudança e à exigência social, deve-se ter em consideração duas dimensões essenciais: a primeira, ao nível político/sociológico, na medida em que a organização central responsável por desenvolver a atividade de PC deve interagir com todas as diferentes instituições concorrentes, coordenando em consenso as medidas essenciais a adotar no âmbito da redução do risco de catástrofe; a segunda, ao nível tecnológico, devendo explorar as “ferramentas” tecnológicas mais eficientes e avançadas para previsão e observação dos fenómenos geofísicos, assim como, aumentar a capacidade de informar e alertar precocemente os cidadãos, para que se adotem as medidas de proteção e autoproteção exigíveis no caso de ocorrência de um evento catastrófico. A pro-atividade nestas duas dimensões, segundo os autores, constituem indicadores que demanda a confiança num qualquer sistema nacional de PC.

Neste âmbito destaca-se a perspetiva do Gabinete Federal Alemão de PC (também conhecido como *BBK [Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe]*), que define um conjunto de áreas estruturantes e opções estratégicas a desenvolver para modernizar o setor e robustecer qualquer sistema. Entre estas encontram-se as áreas de “gestão do risco”, de “gestão de crises”, de “pesquisa, desenvolvimento e investigação” e de “treino e formação” (BBK, 2019), as quais veremos com ligeiras adaptações em seguida.

Importa salientar e em modo de justificação para a escolha desta referência doutrinal, que o “*sistema de PC da Alemanha é altamente reconhecido e respeitado em todo o mundo, motivo pelo qual, recebem frequentemente vários pedidos de assistência [...].*” (Unger cit. em BBK, 2019, p. 7)³⁷.

Todavia para percorrer o caminho na direção certa, torna-se basilar a existência de um compromisso entre todos os intervenientes, desde os órgãos responsáveis pelas políticas de PC, aos mais diferentes organismos do Estado, instituições privadas e sociedade civil, para o qual a necessidade de um alinhamento político-estratégico do sistema é fundamental.

2.1. GESTÃO DO RISCO

Perante o atual contexto global, com características VUCA³⁸ cada vez mais acentuadas, subjaz a necessidade de se “*compreender e saber viver com a incerteza e complexidade do cenário de riscos*” a que a população mundial está exposta (UNDRR, 2019, p. 72). Para isto é fundamental abordar de forma holística o processo de gestão do risco (figura 6).

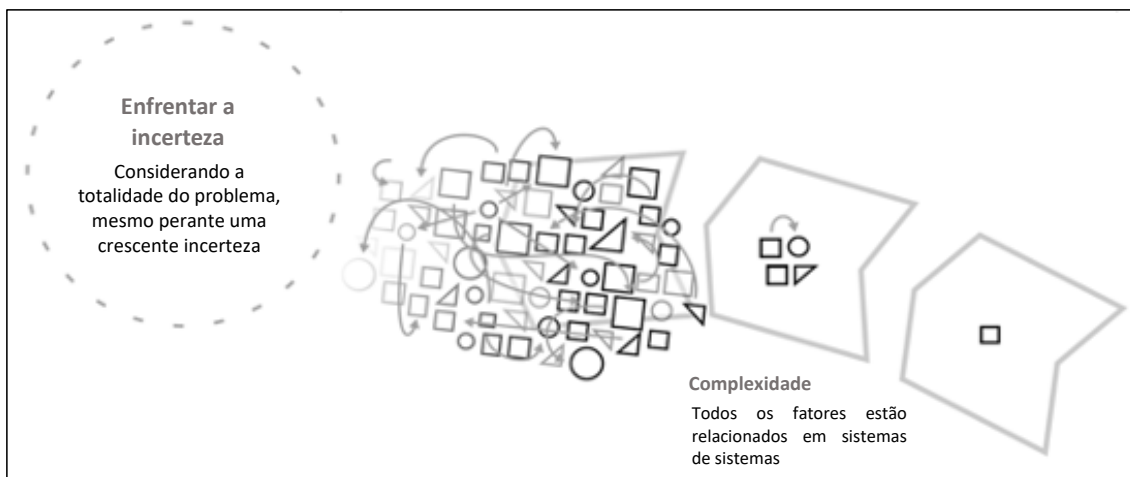


Figura 6. Abordagem holística para a Gestão do Risco.

Fonte: (UNDRR, 2019, p. 81)

³⁷ Christoph Unger é o Presidente do Gabinete Federal de Proteção Civil e Assistência em Desastre (*German Federal Office of Civil Protection and Disaster*), também designado como *BBK* na língua materna.

³⁸ Acrónimo inglês que significa *Volatility, Uncertainty, Complexity y Ambiguity* (volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade). Conceito do *US Army War College*, globalmente ampliado depois dos ataques de 11 de setembro (Redacción NME, 2019).

Deste modo, a promoção de uma perceção precisa do risco em todos os setores da sociedade e em particular por parte do cidadão, deve ser um dos principais objetivos e responsabilidade de um SPC desenvolvido. A perceção adequada do nível de risco permite aumentar, não só a capacidade de resposta do cidadão e das instituições, mas também a capacidade de resiliência³⁹ e predisposição para a prevenção, objetivo último que prossegue a atividade de PC (Wachinger & Renn, 2010).

O marco estratégico espanhol de PC apresenta três características, para aquilo que designa conceptualmente como uma “*sociedade do risco*”: Em primeiro o seu “*caráter transnacional*”, em segundo a “*forma crescente e independente em que determinadas tendências incidem sobre as consequências das emergências e catástrofes*”, e em terceiro, o “*caráter assimétrico das novas ameaças*” (Presidencia del Gobierno, 2019, p. 29). O BBK (2019, p. 10) resume esta área a um binómio essencial: “*detetar o perigo e prevenir o dano*”.

Atualmente as NU propagam a necessidade de mudar de paradigma em relação a esta temática. As suas recomendações enfatizam a necessidade da abordagem holística do problema, uma vez que “*as soluções residem no reconhecimento da necessidade de uma resposta coletiva e integrada entre múltiplos atores*”⁴⁰ (UNDRR, 2019, p. 70). Nenhuma resposta única é suficiente para resolver um problema complexo, sendo necessário rever o pressuposto da relação crítica entre o que foi feito no passado e as necessidades de futuro.

Este constitui um dos verdadeiros desígnios para edificar a capacidade de qualquer sistema, que deve, por si só, gerar a máxima confiança na população. Trata-se de uma verdadeira “*governança dos riscos*”, ao nível nacional e local, a qual deve ser abordada de uma forma holística, conforme descrito anteriormente (*ibidem*, p. 169). Neste contexto, o BBK (2019, p. 11) destaca o conceito de “*esforço coletivo e concertado*”. Ou seja, todas as entidades públicas e privadas que intervêm nesta matéria, sejam elas as entidades governamentais de nível político, sejam de nível estratégico e operacional, através dos diferentes agentes de PC (técnicos de PC, gestores do risco, bombeiros, polícia, saúde, defesa, etc.), e todas as outras entidades especializadas dos múltiplos setores da sociedade, deverão ser chamadas ao processo, dando assim corpo ao modelo de abordagem holística do problema.

Conforme nos indica a mesma entidade (*ibidem*), no domínio macro da gestão do risco, subjaz a necessidade de “identificar e analisar os possíveis perigos e ameaças, desenvolver as estratégias mais adequadas à sua mitigação, estabelecer as estruturas e mecanismos para a proteção da população e criar as infraestruturas necessárias para garantir a subsistência de bens e prestação de serviços” (sublinhado do autor).

³⁹ Conceito definido como a “*capacidade da sociedade de resistir ou transformar-se, após a ocorrência de um evento catastrófico, com o fim de manter um nível aceitável no seu funcionamento*” (DGPCyE, 2020).

⁴⁰ Seja a nível interno (entidades governamentais, diferentes setores sociais e os diferentes parceiros económicos e privados), seja a nível externo (entre países e diferentes OI).

Ao nível micro, em particular na tarefa inicial de análise do risco, importa realizar uma avaliação detalhada sobre as situações específicas de risco, atuais e futuras, a elaboração de planos e a preparação de uma boa base de execução política, como forma de garantir o êxito da implementação de qualquer estratégia de redução do risco (BBK, 2019). Esta análise deve conter uma descrição não só dos perigos e do seu potencial, que sejam comuns à sociedade, como também dos potenciadores de risco, das ameaças e das oportunidades que devem ser exploradas pelos diferentes órgãos estatais.

Ressalva-se que importa não dissociar a análise de risco, com vista a adoção de medidas, da necessária componente financeira, que se constitui como fator crítico de sucesso (*ibidem*), pois sem programas de financiamento dificilmente se conseguirá implementar as melhores e mais atualizadas estratégias de redução do risco de catástrofe.

Uma das tarefas centrais da autoridade responsável pela PC é identificar, desenvolver e implementar medidas estruturais e técnicas que ajudem a proteger as pessoas, os bens e as infraestruturas críticas (IC) contra as consequências das catástrofes e outras ameaças (*ibidem*). Dentro destas medidas destacam-se as destinadas a garantir a “segurança do abastecimento de água” proporcionando um contínuo abastecimento no caso de qualquer evento ou perturbação (BBK, 2019, p. 20). Surge como exemplo a construção e operacionalização de poços de emergência autossuficientes, dispersos em zonas urbanas e rurais, especialmente em áreas mais vulneráveis, os quais podem ser mantidos e geridos pelos serviços de PC (*ibidem*). Esta questão é reforçada adiante no âmbito do conceito das “cidades resilientes”.

A complexidade dos riscos na atualidade exige uma especial atenção a determinadas matérias. Segundo o BBK (2019) uma das mais importantes a ser levadas em consideração neste domínio é a “proteção de IC”. Proteger estas estruturas é “proteger a espinha-dorsal da nossa sociedade” (*ibidem*, p. 14).

Qualquer alteração ao normal funcionamento das mesmas impacta diretamente com a subsistência económico-social da sociedade, por pôr em causa o abastecimento da eletricidade, da água, do transporte, das telecomunicações, entre outros. As consequências de uma catástrofe sobre estas infraestruturas provoca *per si*, um efeito dominó e com isso um alto nível de disrupção do funcionamento da sociedade (*ibidem*).

Outra das matérias a considerar consiste na “proteção nuclear, radiológica, biológica e química” (NRBQ)⁴¹. A ameaça NRBQ pode ser originada por ataques (associados sobretudo a ações de terrorismo), ou de forma accidental.

Veja-se atualmente o caso das consequências da pandemia (associada ao perigo biológico). Como facilmente se percebe, a concretização desta ameaça, tem um efeito devastador, sobretudo para a população. Além disso deve ser uma área encarada de forma diferente pois exige um “expertise excecional” (*ibidem*,

⁴¹ Conhecida internacionalmente por CBRN [*chemical* (C), *biological* (B), *radiological* (R) e *nuclear* (N)].

p. 40). A APC poderá ter um papel especial ao se constituir como consultora especializada e científica, assim como, para providenciar todo o apoio técnico com equipas especiais possuidoras de equipamentos específicos para este tipo de resposta.

O BBK (2019) considera ainda a “proteção do património cultural e histórico” como área emergente que interessa desenvolver. Em catástrofe a missão primária é salvar vidas. Do passado, não havia uma preocupação com os bens culturais e por norma estes eram passados para terceiro ou quarto plano, não fazendo parte da prioridade dos líderes e gestores da emergência. Segundo esta entidade, importa alterar este padrão e resguardar os bens culturais e históricos de forma a salvaguardar os assuntos de interesse nacional. Para tal recomendam que seja efetuada a identificação e inventariação dos bens culturais de interesse nacional que precisam de ser protegidos e para os quais devem ser planeadas estratégias e formas de os proteger. Espanha, por exemplo, criou equipas especializadas e preparadas para intervir na preservação de bens culturais (UME, 2019). Curiosamente, a RDTL já possui também esta vertente consagrada, ao garantir o funcionamento de uma Direção Nacional de Segurança e Proteção do Património Público (DNSPPP) que tem desenvolvido um trabalho muito meritório nesta área.

Para falar em boas práticas de gestão de risco, julga-se ainda imprescindível recorrer ao quadro de *Sendai*. O conceito de “cidades resilientes” é uma delas⁴². Este surgiu como forma de diminuir e mitigar o risco de catástrofe nas cidades. Pela sua pertinência, considerou-se importante fazer menção às diferentes práticas recomendadas pela mesma, designadamente:

- Adotar “*medidas de redução do risco de inundações, deslizamentos de terras e inundação marítima*”. Para o efeito deve-se considerar ações de estabilização de vertentes; de construção de barreiras mecânicas para desviar as águas; construção de mais barragens que tenham menores dimensões; e restringir a construção habitacional e de infraestruturas críticas em áreas de risco.
- Implementar “*sistemas de monitorização, alerta e aviso*” de tempestades marítimas, furacões, e/ou tsunamis, que potenciam o risco de cheias, inundações e deslizamento de terras, com base em previsões meteorológicas, precipitação e intensidade registadas. Implementar complementarmente sistemas de monitorização dos níveis a montante do rio que permitam a mitigação das cheias através de descargas controladas de barragens, abertura/fecho de comportas/levadiços em redor da cidade e resposta de evacuação quando necessário;
- Desenvolver a “*infraestrutura de saúde, habitação e bem-estar*”;
- Desenvolver o “*sistema de abastecimento de água*”, através de múltiplas e pequenas barragens para dar redundância no abastecimento de água a zonas rurais, aumentando a resiliência à seca em todo o território;

⁴² Este conceito foi originalmente adotado, em 2010, ainda no âmbito do Quadro de Ação de *Hyogo*, antecessor do Quadro de *Sendai*. Contudo é já no âmbito deste último que alcança uma efetiva expansão e importância a nível internacional.

- Desenvolver o “*sistema de abastecimento alimentar*”, considerando não só o desenho das plantações e agricultura, mas também, o transporte e as infraestruturas de comunicação necessárias para manter sempre fluídas as cadeias de abastecimento alimentar locais e regionais;
- Desenvolver a “*gestão de resíduos e proteção ambiental*”, através do escoamento de águas pluviais e resíduos de todas as origens em estações de tratamento e reciclagem;
- Desenvolver a “*rede de transportes, comunicações e outras infraestruturas*”, tendo em atenção a construção de pontes e estradas suficientemente elevadas e fortes para resistir a eventos atmosféricos mais extremos e à subida do nível do mar.

A infraestrutura de comunicações à prova de catástrofes aumenta a resiliência de todos os outros sistemas urbanos, incluindo a energia e as cadeias de abastecimento. Na componente de comunicações deve-se ter em consideração o risco cibernético cada vez mais presente (UNDRR, 2019, p. 424-425).

Por fim, importa destacar nesta área o conceito de “autoproteção e autoajuda”, que deve ser visto numa dinâmica corporativa e de cidadania, a qual se pode associar ao conceito de PC preventiva. Este refere-se às “medidas tomadas por indivíduos, empresas e autoridades públicas para se protegerem e ajudarem a si próprios (BBK, 2019, p. 22). Este princípio surge como um dos pilares base da segurança da sociedade, motivo pelo qual constitui uma das matérias que merece especial atenção por parte das autoridades, devendo constituir-se por isso como um elemento-chave da estratégia de PC de qualquer governo. Só assim é possível formar, educar e criar uma verdadeira consciência e cultura de PC e de gestão dos riscos a que a população diariamente está sujeita.

Além do mais, refere-nos esta entidade que “*mesmo com o melhor esforço do Estado não é possível garantir uma segurança absoluta*”. Para isso os cidadãos devem estar devidamente preparados para se ajudarem a si próprios, protegerem-se dos perigos, adotando as medidas imediatas necessárias que foram interiorizadas neste processo de consciencialização e aprendizagem (*ibidem*).

Ensinar os cidadãos a prepararem-se para lidar de forma autónoma com a ocorrência de catástrofes encerra a especial vantagem de aliviar a pressão sobre as equipas de resposta estatal “oficial”, o que permite adicionalmente uma afetação e mobilização de recursos mais eficaz. Permite ainda reduzir potencialmente o número de feridos e fatalidades.

Recomenda-se assim dentro do próprio sistema, enquadrar legalmente a obrigatoriedade das autoridades de PC de nível nacional e sobretudo local, estabelecerem e promoverem um programa de medidas de autoproteção (BBK, 2019). Para tal é exigível a interligação permanente e contínua entre a atividade de PC centralizada ao nível nacional e a atividade descentralizada a nível local para alcançar uma eficaz função de gestão do risco.

A este propósito Magalhães (1991) proporciona uma reflexão muito atual que aduz um contributo muito válido no âmbito do desenvolvimento de qualquer SPC:

“É ao nível local que se pensa, organiza e conduz a sobrevivência; paradoxalmente os planeamentos de nível nacional, embora logicamente de hierarquia superior, são menos importantes; a sua intervenção deve ser predominantemente indicativa e conduzir a regulação responsável. Legislação dispersa, por vezes contraditória, pouco clara e discriminatória, são contra indicadas aos bons planos locais anti catástrofe.”

Quanto aos diferentes tipos de planos, que podem constituir uma regulação básica comum, considerando a doutrina espanhola, a qual se considera muito completa nesta matéria, podem-se considerar os seguintes tipos: planos territoriais para os riscos transversais de nível estatal e de nível regional, distrital ou intermunicipal; planos básicos de interesse nacional para situações específicas (NRBQ e conflito, armado ou não); distintos planos especiais estatais para riscos específicos naturais e tecnológicos; e planos de autoproteção (Presidencia del Gobierno, 2019).

2.2. GESTÃO DE CRISE EM SITUAÇÃO DE CATÁSTROFE

O BBK (2019, p. 26) materializa esta área com o conceito de *“abordagem conjunta e integrada na resposta de crise”*. Ou seja, na sua essência, coloca ênfase na partilha de recursos transversais a todos os setores e na prestação de assistência especializada de acordo com a situação.

Quando se instala a crise, um dos elementos chave é a coordenação, dada a multiplicidade de intervenientes para a sua gestão. Esta deve ser complementada através da existência de diferentes planos gerais e particulares que assegurem e contribuam a essa mesma coordenação.

Neste contexto importa distinguir o conceito de “Gestão de Crise”⁴³, que é concebido a um nível mais holístico e de forma transversal aos múltiplos riscos e ameaças para a sociedade, que vão muito mais para além das catástrofes. A título de exemplo, entenda-se uma situação de conflito armado, de desastre humanitário e de um atentado terrorista. Tudo situações que causam, à semelhança das catástrofes, um gravíssimo efeito disruptivo económico-social, pondo em causa além do mais a SN.

Para ser mais preciso, este conceito enquadra-se ao nível do Planeamento Civil de Emergência, em que o objeto de ação é a continuidade da laboração das responsabilidades essenciais do Estado (alimentação, energia, comunicações, etc.). Este é realizado a nível interministerial. A PC tem uma forte responsabilidade a este nível, mas não a exerce de forma individual. Ainda assim, e observando esta componente na Alemanha, verifica-se que *“o governo federal centralizou esta função de gestão sob a responsabilidade do BBK”* (BBK, 2019, p. 27).

⁴³ O conceito de crise a um nível mais macro, é concebido inclusive numa abordagem teórica que surge no âmbito dos fenómenos da política internacional, com origem nos estudos para a paz e resolução de conflitos (Saraiva, 2011).

Conforme ocorre na Alemanha, também Portugal assenta no mesmo princípio, evidenciando tal, no quadro normativo, ao designar como atribuições que prossegue a ANEPC, no âmbito do planeamento civil de emergência, designadamente: “a) *Assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra*; b) *Contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência, em articulação com entidades e serviços, públicos ou privados, que desempenham missões relacionadas com esta atividade*.”⁴⁴

Distintamente, pode-se falar em situação de crise e caos que se produz com a ocorrência de eventos catastróficos, que comumente se associa a um nível micro de gestão de crise ou de emergências⁴⁵. Neste caso em concreto, normalmente o eixo principal desta gestão são as operações de PC. Estas são nada mais que o conjunto de atividades que integram não só a resposta em situação de acidente grave, ou catástrofe, como também o planeamento, a comunicação, a coordenação e a centralização da informação sobre eventos e emergências, a fim de realizar um acompanhamento contínuo e facilitar a tomada de decisões em cada caso (DGPCyE, 2020). É nesta conceção teórica, a um nível mais micro, de responsabilidade geral da PC, que se incide neste estudo.

Quando se instala a crise, no decorrer da catástrofe, a gestão da informação efetivamente importante, a necessidade de coordenar a interação de todos os recursos, bem como a necessidade de permanente atualização ao minuto, sobre a situação atual e prevista, exigem a existência de um centro de gestão de crise e emergências, otimizando deste modo a antecipação ou a resposta em termos operacionais. Este é um dos fatores basilares para se alcançar o sucesso.

Este centro funciona para gerir a informação operacional, coordenar e dirigir as operações em curso durante a resposta à catástrofe, integrando a resposta nos diferentes níveis, subsidiariamente. Funcionando 24h/dia, de forma interligada com as diferentes infraestruturas com a mesma responsabilidade e com todos os intervenientes no terreno, com protocolos e redes de comunicação comuns, potencia a melhoria da coordenação e da capacidade de resposta.

Estes centros são assim essenciais para que as autoridades que dirigem a PC, possam ter uma visão global do estado da situação em tempo real, fator imprescindível para a tomada de decisão, quer na gestão dos recursos e na sua mobilização precisa e oportuna, quer na determinação das ações necessárias.

A interligação permanente com a área da saúde deverá ser assegurada neste centro, devendo-se procurar para isso assegurar um planeamento conjunto e coerente com as respostas hospitalares. Esta coordenação deve prever a

⁴⁴ Cfr. alínea a) e b), nº 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, que aprova a orgânica da ANEPC.

⁴⁵ Segundo o glossário de terminologia para a redução de risco de desastres das NU, “*uma crise ou emergência é uma condição ameaçadora que requer uma ação urgente [...], para evitar que um evento se agrave ao ponto de se tornar um desastre. A gestão da crise ou emergência inclui planos e disposições institucionais para envolver e orientar os esforços do governo, organizações não governamentais, agências voluntárias e privadas e agências privadas, de forma coordenada e abrangente para responder a todas as necessidades*.” Por vezes o termo “gestão de catástrofes” é também utilizado (UNISDR, 2009, p. 18).

capacidade de manter a continuidade do fornecimento de bens hospitalares e de saúde numa situação de crise.

A gestão da informação surge como uma das tarefas cruciais e fundamental para que a emergência ou crise possa ser gerida com sucesso. O caos da informação que muitas vezes se gera, potencia a crise sobre a crise. Gerir de forma assertiva toda a informação que se produz nestas situações, gerir a contrainformação, as necessidades da população, dos órgãos de comunicação social e das entidades políticas, requer um elevado grau de especialização na matéria, pelo que é exigível que se tenham elementos ou equipas constituídas e preparadas para esta função. Criar o centro de informação, no âmbito da resposta, coordenado com as diferentes vias de difusão e obtenção de informação, tais como a televisão, rádio e internet, é uma das soluções mais viáveis para melhorar a gestão de crise, segundo o BBK (2019).

O trabalho desenvolvido por estes centros compreende também a fundamental missão de *“alertar o público, de forma apropriada, oportuna, simples e rápida”* (*ibidem*, p. 32)

Por fim, uma das componentes que exige também uma especial atenção neste domínio é a componente psicossocial. Segundo o BBK (2019), é importante criar as condições para apoiar diretamente a população afetada, dando uma resposta eficaz ao impacto psicológico causado pelo evento catastrófico. Para isto, deve-se ter em consideração a elaboração de protocolos de atuação psicossocial comuns e sempre atualizados, para que todas as entidades responsáveis pela resposta social em situação de catástrofe possam atuar de forma esclarecida e eficaz.

2.3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

De acordo com Liesa & Martínez (2012, p. 8-9), na última década tem-se registado um progresso notório no *“processo de uniformização das regras de intervenção e cooperação no domínio do direito internacional público em caso de catástrofes, tendo surgido ou sido renovadas e reforçadas instituições especializadas em PC no domínio das OI”*. Neste âmbito várias são as oportunidades que devem ser consideradas, sendo certo que se constitui como uma das pedras basilares para desenvolver e consolidar qualquer SPC, pelo que é impossível prescindir da mesma.

Neste aspeto e considerando a realidade e o contexto internacional de relevo para Timor, pode-se salientar as iniciativas no âmbito da cooperação bilateral, como é o caso do protocolo de cooperação com Portugal, assim como com outros países de seu ambiente vizinho, como por exemplo, Austrália, China e Coreia do Sul.

Outras iniciativas no plano multilateral, são as diferentes áreas de intervenção no âmbito da ONU. Desde as iniciativas desenvolvidas pelo Gabinete de

Redução do Risco de Desastres⁴⁶, como a plataforma de redução do risco de desastres enquadrada no âmbito da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), e a coordenação das iniciativas do Quadro de *Sendai*, à colaboração com o Programa Mundial de Alimentos⁴⁷, entre muitos outros domínios de intervenção derivados do seu conhecido sistema de diferentes *clusters*, todas são importantes no âmbito da gestão de desastres.

Pela sua reconhecida ação e importância em termos internacionais, destaca-se no seio da ONU o Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários⁴⁸, que tem por missão coordenar os esforços de ação humanitária em parceria com os atores nacionais e internacionais, facilitando o trabalho de todos os *clusters*, organizações não-governamentais e também da Cruz Vermelha. Adicionalmente trabalha em estreita colaboração com os Governos afetados, apoiando-os na responsabilidade de providenciar a resposta humanitária exigível em situação de emergência ou catástrofe (ANPC, 2009).

Na prática para ditos efeitos este Gabinete providencia o seguinte:

- Aplicação do sistema de coordenação e avaliação de desastres, com equipas específicas no terreno⁴⁹;
- Coordenação das operações de busca e resgate de acordo com a doutrina do INSARAG⁵⁰;
- Coordenação de operações cívico-militares, não só ao nível do apoio logístico, mas também com especialistas de coordenação nesta matéria específica;
- Ferramentas de gestão de informação de apoio ao planeamento e coordenação da resposta (ANPC, 2009).

Em relação à cooperação na área da PC no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) esta desenvolve-se essencialmente em três eixos:

- *“Ajuda aos aliados e aos países associados, nos processos de melhoria da capacidade de resposta;*
- *Desenvolvimento e disponibilização de uma plataforma de coordenação dos meios nacionais dos aliados;*

⁴⁶ Designado como *UNDRR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction*.

⁴⁷ Designado como *WFP – World Food Program*.

⁴⁸ Designado como *UNOCHA – United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs*.

⁴⁹ Designado como *UNDAC – United Nations Disaster Assessment and Coordination (System)*.

⁵⁰ Designado como *International Search and Rescue Advisory Group*. Este grupo é responsável dentro de muitas outras coisas, por produzir as diretrizes de intervenção na área da busca e resgate resultante do colapso de estruturas, ocasionadas em catástrofes. Estas diretrizes são reconhecidas e adotadas internacionalmente numa tentativa de uniformizar os procedimentos de todas as equipas em cenário de catástrofe permitindo uma resposta conjunta e interoperável em todos os sentidos. Aplicam-se ainda à certificação de equipas, a qual exige requisitos mínimos técnicos, de pessoal, de material e equipamentos, além do treino e preparação.

Portugal aderiu a este grupo em outubro de 2020, passado um longo processo. Possui como “focal point” a ANEPC. Informação disponível em: <https://nuoi.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/a-missao/noticias/adesao-de-portugal-ao-insarag> [consultado em: 10-01-2021]

- *Mobilização ocasional de recursos para assistência aos aliados e associados.* (ANPC, 2009, p. 30)

Embora os programas e atividades da organização estejam predominantemente vocacionados para a resposta a desastres em estreita coordenação com o Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários e outras organizações internacionais, algumas atividades têm por objetivo dotar os aliados e associados de melhores capacidades ao nível da preparação. Para o efeito dispõe de um Centro de Coordenação Euro-Atlântica para a Resposta a Catástrofes, o qual foi criado em 1998 e integra especialistas designados pelos aliados e associados.

A PC, no seio da OTAN, integra-se ao nível do Planeamento Civil de Emergência, através do qual as atividades de planeamento nacionais são articuladas com vista a melhorar o uso dos recursos civis em suporte à concretização dos objetivos da Aliança e em suporte às operações de PC (ANPC, 2009).

Merece igual destaque as diferentes iniciativas que podem ser exploradas através da UE, promovidas pela Comissão Europeia, através do Departamento da PC Europeia e Operações de Assistência Humanitária⁵¹. Destaca-se o campo da formação, a participação a diferentes níveis no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU), assim como, os apoios de financiamento, o programa de prevenção e preparação, a utilização das ferramentas de apoio à tomada de decisão disponibilizadas, o programa de troca de peritos, entre muitos outros.

O MPCU é considerado um instrumento que fomenta a solidariedade apoiando, complementando e facilitando a coordenação entre os Estados-Membros (EM), com a finalidade de melhorar a eficácia dos sistemas de prevenção, preparação e resposta a catástrofes (ec.europa.eu, 2020). É sem dúvida um caso de sucesso, sendo amplamente reconhecido no domínio da cooperação internacional, ao ser explorado e muito frequentemente requisitado a nível mundial. Além disso, a participação nos programas específicos de capacitação técnica na área da PC são uma mais-valia, estando aberto a países observadores, sem se constituírem propriamente como EM (ec.europa.eu, 2020).

No âmbito das OI, releva-se também o papel e as oportunidades que confere a atividade da Organização Internacional de Defesa Civil⁵², de que por exemplo Portugal é observador (Bacelar Gouveia, 2018). Esta é uma *“organização intergovernamental com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento, ao nível estatal, de estruturas capazes de garantir a proteção e assistência às populações, assim como a proteção da propriedade e do ambiente face a*

⁵¹ Designado como *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, sob a égide do *Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* (DG ECHO).

⁵² Internacionalmente designada por ICDO – *International Civil Defence Organization*. Possui sede em Genebra. Presentemente é composto por cerca de 59 EM, 16 Estados observadores e 23 membros afiliados. Portugal possui estatuto de observador. TL não possui ligação a esta OI (ICDO, 2020).

catástrofes” (ICDO, 2020). Funciona assim como uma *“plataforma de interface entre estas estruturas, fomentando a cooperação e a solidariedade entre as mesmas e, por outro lado, o seu desenvolvimento em países onde ainda não se encontram implantadas”* (ANPC, 2009, p. 33).

Considerando em particular o objetivo do trabalho e com especial relevo para o desenvolvimento da PC da RDTL, finaliza-se mencionando a cooperação nesta matéria que se realiza no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Em 2017, foi criado no seio desta Comunidade, um Mecanismo de Resposta a Catástrofe, através do estabelecimento do Protocolo de Ações de Respostas a Situações de Catástrofes (PARSC) da CPLP. O mesmo desenvolve-se no contexto da Cooperação Cívico-Militar, podendo-se referir que possui uma aproximação concetual de mecanismo militar de resposta a catástrofe.

Este protocolo foi pensado com o objetivo de possibilitar fluxos e procedimentos de gestão para a coordenação de ações de resposta da CPLP em situações de catástrofe. O mesmo desenvolve-se *“respeitando os acordos bilaterais e regionais celebrados pelo país afetado [...]”* (CPLP, 2017, p. 2), estando alinhado com as mais atuais *“guidelines”* internacionais, destacando-se as *“Recommended Practices for Effective Humanitarian Civil-Military Coordination of Foreign Military Assets in Natural and Man-Made Disasters (2018)”* produzidas pelo Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários das NU.

Este mecanismo prevê um sistema de alerta, assente numa dinâmica de acionamento das forças militares dos EM, que *“pode ser acionado por qualquer país da CPLP que se sinta ameaçado ou propriamente atingido por um fenómeno natural extremo e que apresente grave risco de acidente”* (CPLP, 2017, p. 4).

2.4. RECURSOS, TREINO E FORMAÇÃO

Os recursos são o elemento central de qualquer SPC. São essenciais para dar resposta a todas as atividades, seja a nível de recursos humanos, seja a nível de recursos materiais e infraestruturas. O serviço de PC pode ter uma estrutura de recursos humanos totalmente profissional, ou de natureza mista. Portugal e Alemanha são dois exemplos de um sistema misto, com recursos humanos em regime efetivo e em regime voluntário, ou de outra forma: com entidades próprias e profissionais, ou recorrendo a entidades voluntárias e/ou de natureza privada, trabalhando lado a lado, para atingir os mesmos objetivos. De todas as formas, segundo o BBK (2019) importa criar oportunidades de carreira nesta área, com o objetivo de manter os recursos humanos valorizados e motivados para o desempenho das suas tarefas. Este é um dos caminhos para um sistema modernizado de PC.

Para proporcionar e assegurar uma competente e eficaz atividade de PC, o BBK (2019) define também como eixo fundamental no âmbito dos recursos humanos, o treino e a formação.

O treino pode ser feito de forma corrente ou no âmbito da realização de exercícios e simulacros que não só permitem a evolução técnica dos agentes, como se constitui uma peça fundamental para melhorar e identificar as fragilidades do sistema a diversos níveis. É com este tipo de exercícios que os responsáveis conseguem ter consciência do tipo e organização de resposta, assim como, de procedimentos de atuação, coordenação e gestão da resposta em situação de catástrofe. Identificam-se também nestes exercícios, as lacunas em relação aos recursos, quer humanos como a falta de formação em determinada área, ou a falta de recursos técnicos e especializados para responder aos mais diversos tipos de emergência, quer materiais, como a falta de equipamento e outro material necessário, permitindo assim identificar oportunidades para a sua aquisição (BBK, 2019).

Quanto à formação, esta deve ser transversal e multissetorial. Além de se exigir a competência e qualificação dos agentes desde um ponto de vista académico e profissional, é essencial criar programas específicos em PC e suas diversas áreas de intervenção. A participação na formação e exercícios deve permitir adquirir competências pessoais, profissionais e habilidades de trabalho em equipa, com ênfase na compreensão e cooperação com os demais.

Os programas devem ser destinados a todos os setores da sociedade, conformando deste modo, uma verdadeira cultura de PC, materializando-se desta forma o conceito holístico de gestão do risco. A incorporação de cursos em PC em diferentes níveis escolares e o alinhamento dos conteúdos programáticos e perfis de competências deve ser tomado em conta e ser realizado por uma entidade que superintenda a temática do ensino e formação em PC.

Na era da transformação digital e da “internet das coisas” deve ser ainda aproveitado todo o potencial dos métodos modernos da aprendizagem digital. Esta aprendizagem caracterizada por poder ser efetuada remotamente, permite às pessoas combinar a formação e a atualização de conhecimentos, com as suas funções diárias, fazendo uma diferença significativa, especialmente quando o sistema está dependente de uma base de funções voluntárias e exercidas secundariamente.

A assessoria técnica realizada por especialistas em matérias específicas, se bem enquadrada e continuada no tempo, poder-se-á constituir como um excelente recurso para aconselhar sobre estratégias e medidas para construir e melhorar a infraestrutura e em geral o setor de PC.

2.5. TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (I+D)

A preparação para a resposta, o planeamento de capacidades, a previsão de perigos e consequente análise de risco, bem como a divulgação de informação, são tudo áreas que podem ser altamente beneficiadas pelo aproveitamento das novas tecnologias e um incremento de ações de desenvolvimento e inovação. Isto porque no âmbito da preparação e resposta à catástrofe o “*bom não é bom o suficiente*” (BBK, 2019, p. 38).

A promoção e patrocínio de ações de desenvolvimento e inovação é relevante para a modernização dos equipamentos usados pelos serviços de emergência, dos sistemas públicos de alerta e informação, de softwares de previsão e integração de perigos e ameaças.

Para este efeito, importa criar equipas multidisciplinares orientadas a esta função, com a missão de garantir que todas as atividades de pesquisa e desenvolvimento, sejam planeadas e dotadas dos recursos necessários e que se aproveitem as melhores sinergias de forma a responder às necessidades do sistema. Importa para isso assegurar uma ligação constante das autoridades que gerem a PC com estas equipas multidisciplinares provenientes de diferentes setores da sociedade (empresas, universidades, associações), dando a conhecer as necessidades, integrando os projetos em curso e coordenando os que poderão ser desenvolvidos, além de coordenar a forma de financiamento para tal (BBK, 2019). Neste contexto ressalva-se que todo o desenvolvimento deve ser planeado numa ótica da “interoperabilidade”, caso contrário o investimento pode ser efetuado, mas posteriormente desperdiçado.

Demonstra-se a posição das NU sobre esta temática: *“a comunidade científica e tecnológica tem um papel essencial no avanço contínuo da compreensão dos perigos, exposição e vulnerabilidade e os seus efeitos na redução dos riscos para as pessoas, infraestruturas e sociedade”*. (UNDRR, 2019).

Segundo o BBK (2019), um dos desenvolvimentos estimulantes do processamento computacional e um dos grandes benefícios da exploração das novas tecnologias é a capacidade de produzir simulações digitais e avaliar cenários virtuais, o que permite preparar e melhorar a resposta, adequando as medidas necessárias à prevenção de determinados riscos.

Outro dos campos onde é necessário investir é em ferramentas informáticas que combinam a estatística complexa e os serviços geoespaciais. Estas além de permitir saber onde estão em tempo real as pessoas e as coisas, bem como a sua relação umas com as outras, permitem ainda o tratamento de informação estatística, a medição e monitorização de uma multiplicidade de resultados, fundamentais no momento da tomada de decisão e desenvolvimento de estratégias e de planos de ação. Os satélites têm um ponto de vantagem único para monitorizar muitos tipos de processos em grande escala, desde incêndios florestais a rios transbordantes, a zonas suscetíveis de serem afetadas por sismos, a terramotos, entre outros. A possibilidade de fornecer mapas, imagens óticas ou imagens de radar que medem com precisão as áreas afetadas é hoje imprescindível para gerir a crise em contexto de catástrofe (UNDDR, 2019).

Uma das áreas alvo que deve ser beneficiada com a pesquisa e desenvolvimento é a área de intervenção NRBQ. Esta é uma das áreas nas quais é importante a partilha de conhecimentos profissionais e a permanente pesquisa para manter atualizados os conhecimentos sobre os diferentes tipos de ameaças e os equipamentos necessários para a deteção e proteção das mesmas.

3. SÍNTESE TEMÁTICO-CONCEPTUAL

Na seguinte tabela apresenta-se a sistematização das diferentes componentes que se constituem como opções estratégicas para modernizar e preparar um setor de PC que permita garantir uma resposta adequada e adaptada aos desafios da atualidade.

Área Estratégica	Opções estratégicas ou linhas de atuação
Gestão do risco	• Fortalecer a <i>Governança dos riscos</i> com uma abordagem holística, num esforço coletivo e concertado; • Melhorar o conhecimento dos riscos através da identificação e análise de perigos e ameaças; • Desenvolver estratégias de mitigação do risco; • Estabelecer estruturas e mecanismos de proteção da população; • Criar infraestruturas necessárias para subsistência e prestação de serviços de saúde, habitação e bem-estar; • Programas financeiros adequados às necessidades; • Segurança e proteção de IC; • Segurança do sistema de abastecimento de água; • Segurança do sistema de abastecimento alimentar; • Proteção do património cultural e histórico; • Medidas de redução do risco de inundações costeiras, inundações fluviais (transbordo de rios) e deslizamentos de terras; • Sistemas de monitorização, alerta e aviso precoce da população; • Proteção NRBQ; • Gestão de resíduos e medidas de proteção ambiental; • Desenvolvimento da rede de transportes e comunicações; • Autoproteção e autoajuda (PC preventiva). • Sensibilização, educação e informação pública.
Gestão da crise em situação de catástrofe	• Abordagem conjunta e integrada na resposta; • Planos gerais e particulares; • Gestão de crise e planeamento civil de emergência; • Gestão de operações de PC • Gestão da informação; • Funcionamento permanente de Centros de Gestão de Crises e Emergências; • Integração com o setor da saúde no âmbito da emergência médica; • Desenvolvimento da função de apoio psicossocial.
Cooperação internacional	• Relações de cooperação bilateral com diferentes estados; • Relações de cooperação multilateral no âmbito de OI; • Participação de programas específicos das NU para a redução do risco de desastres; • Participação de programas específicos relacionados com o MPCU.
Recursos, Formação e Treino	• Estrutura de PC totalmente profissional (RH); • Estrutura de PC mista (entidades profissionais e em regime de voluntário);

	• Oportunidades de carreira profissional; • Treino e formação; • Exercícios e simulacros; • Formação transversal e multissetorial; • Competência e qualificação profissional; • Formação académica de PC; • Formação de PC direcionada ao desenvolvimento de competências pessoais, profissionais e de trabalho em equipa; • Integração do conhecimento em diferentes níveis escolares; • Alinhamento dos conteúdos programáticos e perfis de competências; • Formação com recurso à tecnologia digital; • Assessoria técnica.
Tecnologia, Desenvolvimento e Inovação	• Transformação digital e recurso às novas tecnologias; • Promoção de ações e incentivo aos programas de investigação e desenvolvimento (I+D); • Equipas multidisciplinares e multissetoriais; • Desenvolvimento de programas de interoperabilidade de equipamentos e comunicações; • Recurso a sistemas de georreferenciação e informação satélite; • Simulação digital.

Tabela 1. Síntese temático-conceitual.

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO II – ANÁLISE DO SETOR DA PROTEÇÃO CIVIL DA RDTL

Neste capítulo apresenta-se a sistematização da informação que resultou do estudo do sector da PC da RDTL, percebendo assim, o estado atual do Sistema e as evoluções que decorreram desde 2017, momento em que o autor fez o primeiro estudo a um nível mais superficial. Pretende-se assim adquirir consciência sobre o ponto de situação que permite fixar o ponto de partida da condição final desejada: um sector de PC moderno e adaptado aos desafios da atualidade, sem nunca perder o foco da realidade de TL. Além de uma rigorosa análise documental, complementou a análise do setor, conforme se verá, os preciosos contributos recolhidos com as entrevistas realizadas ao Sr. Secretário de Estado da PC e ao Sr. Diretor da Direção Geral de PC da RDTL.

1. PERFIL DO PAÍS

RDTL tornou-se a mais jovem nação do Sudeste Asiático depois de ter restaurado a sua independência à ocupação Indonésia, em 2002. Como tal, desde a sua independência tem enfrentado inúmeros desafios à reconstrução como Estado, os quais tem vindo a superar, inclusive ao ponto de se tornar um exemplo em termos de reconciliação, de resolução de disputas na zona fronteiriça e em transparência financeira (RDTL, 2016).

Em termos de área, possui 15.900 km², englobando a principal área e pequenas ilhas. Administrativamente é dividido em 13 municípios, constituindo um deles uma região administrativa especial: Oe-Cusse Ambeno. Os mais populosos os de Díli (coincidente com o nome da cidade que constitui a capital do país), Emera e Baucau (figura 7) (RDTL, 2016).



Figura 7. Mapa geral de TL
Fonte: (MED, 2012, p. 11)

1.1. RESENHA GEOGRÁFICA E CLIMÁTICA

Numa breve resenha geográfica, salienta-se que TL ocupa a parte oriental da ilha de Timor, no Arquipélago Malaio/Indonésio na Oceânia, no Sudeste Asiático. Situa-se entre as bacias do Mar de Savu e do Mar de Timor a cerca de 400 km ao norte da Austrália, possuindo 706 km de costa (CFE-DM, 2019).

Topograficamente caracteriza-se por zonas de planície e montanhas. Eleva-se abruptamente desde a estreita planície costeira até às montanhas centrais (mais de 2.000 km de altitude). A costa norte tem uma orografia mais acentuada e em direção às montanhas, do que as áreas costeiras do sul, onde as planícies se podem estender até 30 km para o interior (figura 6) (CFE-DM, 2019). Esta orografia faz com que o caudal dos rios seja inconsistente. Na estação das chuvas, flui rapidamente das montanhas, mas durante a estação seca, quase desaparece.

Além de estar localizado numa zona vulcânica, situa-se ao norte da zona de subducção entre as placas Euroasiática e Australiana, encontrando-se por isso numa área sismicamente ativa, por confluência tectónica.

O clima é tropical e alimentado pela Monção do Pacífico Ocidental. De dezembro a março, os ventos de noroeste trazem as principais chuvas. Há pouca variação de temperatura, exceto quando influenciada pela elevação. De maio a outubro prevalecem os ventos de sudeste, trazendo condições principalmente secas, exceto na costa sul e nas encostas das montanhas do sul, onde a estação chuvosa persiste até julho.

A precipitação média anual é de cerca de 1.500 mm mas há uma grande variabilidade (CFE-DM, 2019).

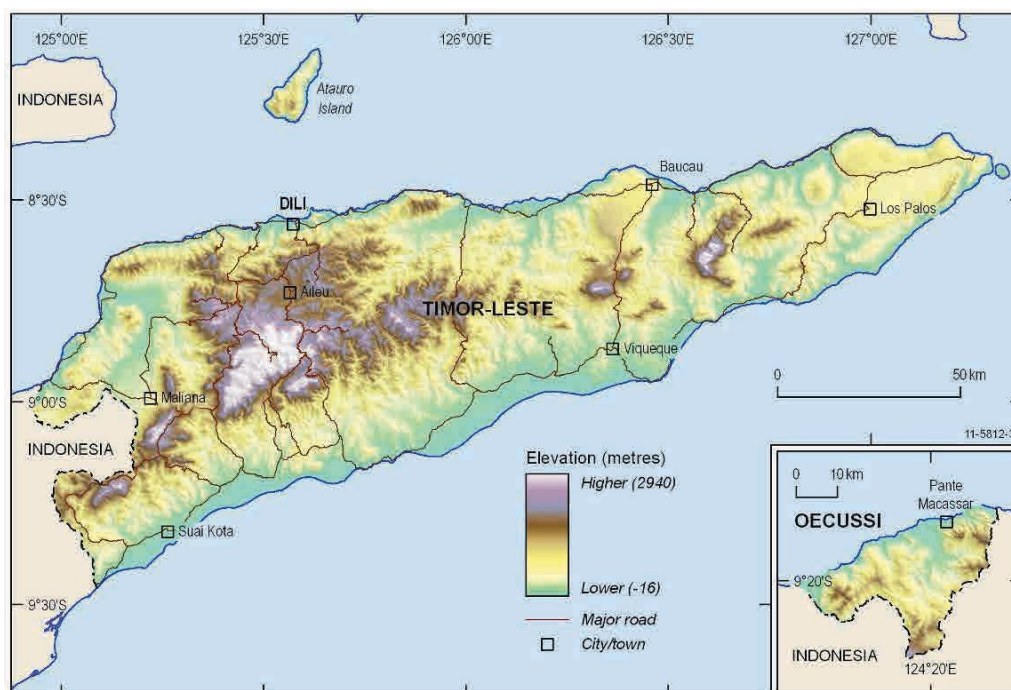


Figura 8. Caracterização topográfica de TL
Fonte: (CFE-DM, 2019, p. 25)

Quanto aos efeitos das alterações climáticas globais, TL enfrenta localmente, diferentes desafios, que vão desde a erosão do solo, potenciada por uma substancial desflorestação ao longo dos anos e que ameaça a produtividade das terras agrícolas, ao aumento do nível do mar que ameaça as áreas costeiras do país e afeta os padrões de precipitação.

A exploração histórica de recursos inclui o corte excessivo de madeira e a caça/pesca excessiva. Comunidades que dependem das florestas do país, hoje enfrentam escassez de alimentos, combustível, medicamentos e material de construção (CFE-DM, 2019).

1.2. RESENHA ECONÓMICO-SOCIAL

Do ponto de vista de crescimento económico as estimativas são favoráveis. Em 2019 detinha um produto interno bruto (PIB) de cerca 2,01 milhões de dólares, sendo de esperar um significativo aumento de base até 2030 (figura 9). Este crescimento poderá ser ainda potenciado se for conjugado com um efetivo investimento e desenvolvimento na área da educação e do planeamento Familiar, conforme se pode constatar no gráfico (linhas amarela, laranja e preto).

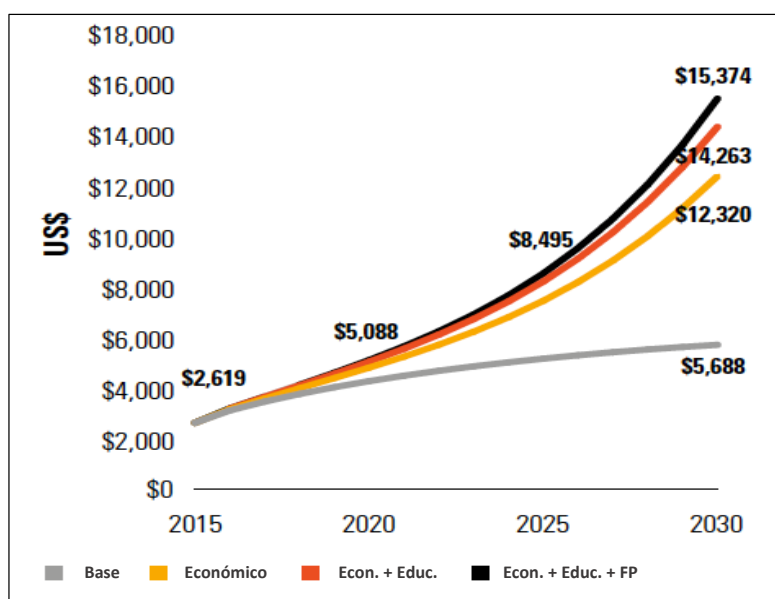


Figura 9. Cenário de crescimento económico (PIB/capita até 2030)

Fonte: (Saikia *et al.*, 2018, p. 28)

Em termos de recursos naturais possui reservas limitadas de petróleo e gás e está a procurar diversificar a sua economia.

Segundo o Índice de dados do Banco Mundial, RDTL em 2019 possuía aproximadamente 1,3 milhões de habitantes, dos quais, em 2014, 41,8% vivia sobre a base do limiar da pobreza nacional⁵³.

⁵³ Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/pais/timor-leste>. Consulta em: 20/10/2020.

Segundo os Censos de 2015, aproximadamente 70% da população vive em zona rural, em que a grande maioria está dependente da agricultura de subsistência. A outra parte da população depende do emprego no sector público.

Trivedy (2020) afirma que está a ser efetuado um grande esforço pelo país para melhorar a qualidade dos serviços públicos no âmbito da educação, saúde, água e saneamento, bem como, para gerar mais emprego para a juventude. Na sua opinião a RDTL é um *“país onde as pessoas estão desejosas de aprender e melhorar. E o trabalho da ONU pode fazer uma verdadeira diferença na vida das pessoas”*.

Um problema identificado ao longo destes anos é que enquanto estado jovem, que se recupera de muitos anos de conflito, tem tido uma excessiva dependência de especialistas e consultores externos devido à falta de capacidades internas. O resultado das missões de curto prazo dos especialistas e consultores externos, acaba na falta de propriedade dos documentos produzidos, ou um sentimento de falta de poder dos envolvidos. Consequentemente, os produtos produzidos acabam por não ser amplamente adotados nos níveis nacional ou local (NDES, 2007).

O setor da PC na realidade não ficou isento deste problema ao longo de vários anos.

2. DIAGNÓSTICO DE RISCOS

Ainda que a sua posição tenha vindo a oscilar ao longo dos anos, a RDTL possui um risco a considerar perante a ocorrência de catástrofes, conforme veremos em 2.1.

Em primeiro lugar salienta-se que se encontra localizado numa área suscetível sobretudo a eventos de origem natural, tais como, sismos e tsunamis. Não tem vulcões ativos, contudo pode ser afetado pelos grupos vulcânicos do Holoceno, nas ilhas indonésias vizinhas.

Também devido à sua localização, está constantemente sujeito aos perigos climáticos associados aos fenómenos “*El niño*” e “*El niña*”, originando secas que ocorrem em ciclos a cada dois anos. Encontra-se também sujeito a inundações, deslizamentos de terras e à erosão resultante da combinação de fortes chuvas de monções, topografia íngreme e desflorestação generalizada (NDMD, 2008).

As cheias ou inundações são a catástrofe natural mais frequente. As mesmas são resultado de chuvas fortes, baixa permeabilidade do solo e rápido escoamento excessivo das encostas das altas montanhas. As chuvas ocorrem pelas monções sazonais, que são de duas variedades, a noroeste (também conhecida como a monção húmida) que provoca tempestades e inundações; e a Sudeste (também conhecida como monção seca) caracterizada por fortes ventos ao sul da ilha.

Atualmente, os ciclones têm baixa frequência de ocorrência, porém, devido às mudanças climáticas, espera-se que isso mude. Os climatologistas preveem que, devido às alterações climáticas, provavelmente TL tornar-se à cada vez mais vulnerável a ciclones, tempestades tropicais, inundações, deslizamentos de terra, e por consequência, a doenças transmitidas por vetores, como malária, dengue e outras doenças infecciosas emergentes (NDMD, 2008).

Outros perigos de natureza transfronteiriça são também uma ameaça significativa para a SH e nacional de TL. Por exemplo, encontra-se na rota de aves migratórias entre a Austrália e a Ásia, um veículo para a possível transmissão de doenças de animais para humanos com potencial pandémico. Pragas agrícolas como os gafanhotos são também uma grande ameaça para um país já vulnerável em termos de segurança alimentar (NDMD, 2008).

Para reverter este quadro de riscos, importa assegurar um conjunto de medidas e ter um SPC robustecido e desenvolvido como resultado das políticas de segurança do Estado. Medidas como a suspensão da extração ilegal de madeira, a reabilitação de florestas, a estabilização de áreas florestais e o controlo de incêndios florestais, são algumas das que deverão ser consideradas, a par das necessárias medidas para desenvolver um SPC eficaz.

Até 2030, o governo assumiu o compromisso de criar e aplicar um quadro legislativo para garantir o uso sustentável e a proteção de florestas, rios, mares e fauna. Além disso, comprometeu-se a reduzir o risco de inundações costeiras,

de incêndios florestais, de escassez de alimentos, entre outras medidas que passam pelo investimento no setor da PC (CFE-DM, 2019).

Neste contexto “Portugal tem vindo a implementar em TL desde 2013, [...], o programa de apoio da UE às alterações climáticas, que visa contribuir para o bem-estar sustentável das comunidades rurais e reforçar a capacidade das pessoas que vivem em subdistritos selecionados e vulneráveis às alterações climáticas para enfrentarem os seus efeitos [...]” (APA, 2020, p. 59).

2.1. BREVE ANÁLISE PRÁTICA DO GRAU DE RISCO DE TL

Como se acabou de mencionar TL está exposto a um conjunto de perigos de múltipla natureza. O Mapa do Índice de Concentração de Perigos para TL mostra que a maioria dos aglomerados populacionais estão localizados longe de áreas de alto risco. No entanto, as costas norte e sul são consideradas áreas de alto risco para a ocorrência de terremotos e tsunamis devido à sua proximidade (100 km) de um local ativo (NDMD, 2008).

De uma forma concreta, se exporá um resumo dos dados obtidos da determinação do grau de risco de TL para 2021, relacionado com a ocorrência de Catástrofes Utilizou-se para o efeito a ferramenta de desenvolvimento de mapeamento de risco do Centro de Conhecimento para a Gestão do Risco de Desastre da Comissão Europeia, e em particular o Índice de Risco Global “Inform”. Assim sendo e em termos genéricos, apresenta-se na figura 10 os resultados obtidos dessa determinação⁵⁴.

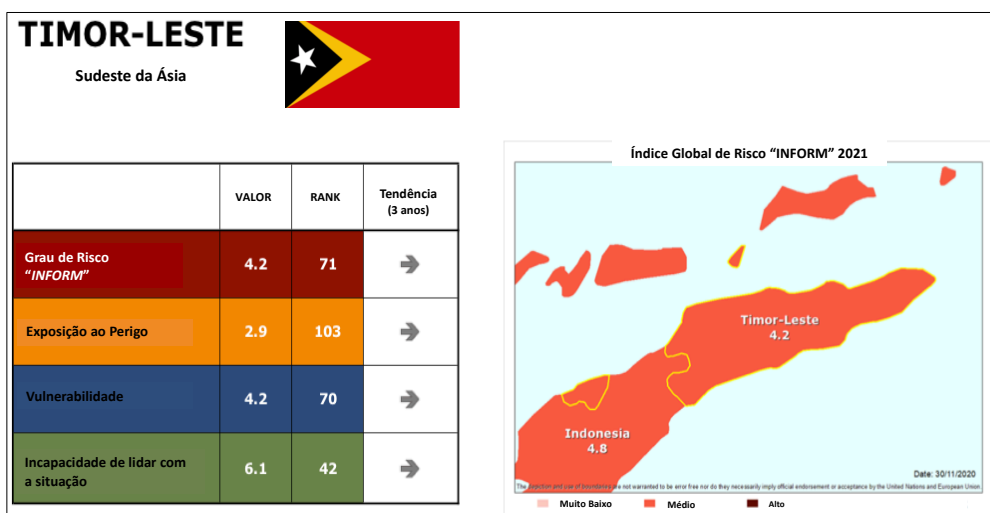


Figura 10. Resultados gerais do Grau de Risco para 2021

Fonte: Dados obtidos do Índice “Inform” disponibilizado pelo DRMKC

⁵⁴ Disponibilizado pelo *Disaster Risk Management Knowledge Center* (DRMKC) em fonte aberta em: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Country-Profile/moduleId/1767/id/419/controller/Admin/action/CountryProfile#>.

Este Índice é desenvolvido pelo *European Commission Joint Research Centre*, que combina 53 indicadores em três dimensões de risco, referidas em 1.2.1. Este constitui-se como uma ferramenta de investigação muito útil. É objetiva, imparcial e pela sua validade poderá suportar a tomada de decisão nos domínios da prevenção, preparação e resposta, em particular na edificação de um Sistema Nacional de PC.

O Índice de Risco Global de TL é de 4,2 (0-10), um grau de risco considerado médio ou moderado. No ranking de 191 países analisados, encontra-se no 71.º lugar, apresentando uma tendência geral para se manter nos próximos anos. A título comparativo encontra-se ligeiramente abaixo do seu país vizinho, Indonésia (4,8).

Descompondo o grau de risco, verifica-se um risco de exposição ao perigo natural de 2,9, destacando-se o perigo de ocorrência de sismos (com 6,3), de tsunamis (6,0) e da ocorrência de epidemias (6,1). Relativamente ao grau de vulnerabilidade apresenta um valor de 4,2, destacando-se a vulnerabilidade relativa à segurança alimentar (7,9), ao desenvolvimento (7,4), às condições de saúde (6,4) e económico-social (5,0). O grupo mais vulnerável são as crianças (5,9). Quanto à falta de capacidade para lidar com a situação perante a ocorrência de uma catástrofe, o valor já é muito mais preocupante, revelando um grau de 6,2.

Isto significa que é necessário refletir profundamente sobre o que se pode mudar para melhorar esta componente, que se reflete em diferentes dimensões, como por exemplo: capacidade de governabilidade (6,5), capacidade das diferentes instituições (6,5), Capacidade de gestão do risco de desastre (6,3) e acesso a cuidados de saúde pública (6,1).

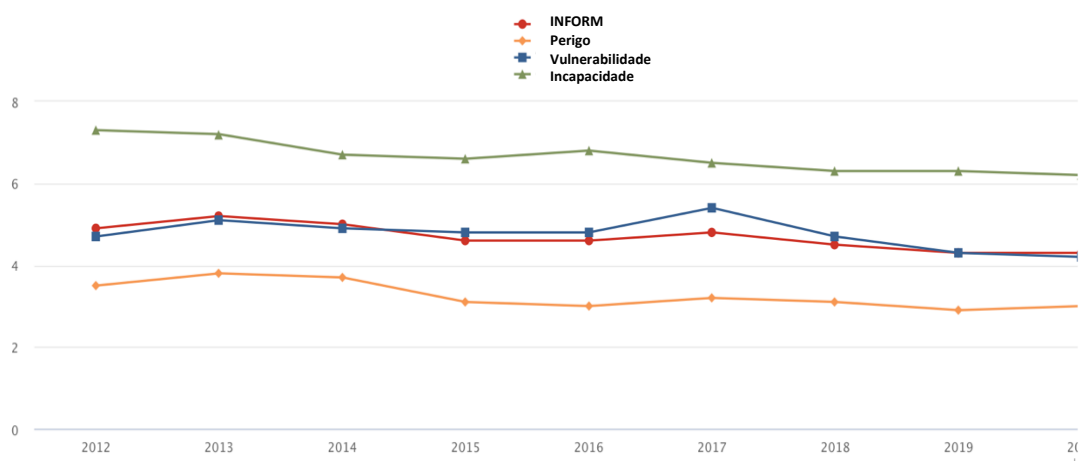


Figura 11. Análise evolutiva do grau de risco
Fonte: Dados obtidos do Índice “Inform” (DRMKC, 2021)

Na figura 11 verificamos a evolução do risco desde 2012 até à atualidade. Não se verifica grandes oscilações em relação à média anual. Todavia merece destaque a tendência à diminuição gradual da componente da falta de capacidade para lidar com a situação nos últimos anos, o que não deixa de ser um sinal para a urgente necessidade de se investir no setor da PC.

Acresce a isto a falta de cultura de PC, de autoproteção e prevenção por parte da população, que se depreende das vulnerabilidades apontadas por Ismael Babo (2021): *“a sociedade timorense também precisa de se organizar melhor para se proteger melhor, responder melhor e reduzir os danos causados.”*

Contrastando estes dados com outros indicadores, pode-se referir que segundo o Índice do *Global Climate Risk 2021*⁵⁵, do *think thank* “Germanwatch”, RDTL em 2019 encontrava-se na 130.^a posição a nível mundial com 106 mortes relacionadas com eventos catastróficos. Considerando uma média dos últimos 20 anos (2000 a 2019), encontra-se na 174.^a posição, com 39 mortes. Este resultado é animador, todavia per si não significa propriamente que TL esteja efetivamente preparado para lidar com as catástrofes, ou que o país esteja pouco suscetível à ocorrência de grandes eventos catastróficos.

Relativamente a perdas estimou-se para os mesmos atributos temporais, 130 e 176 milhões de dólares, respetivamente (Eckstein, Künzel & Schäfer, 2021, p. 40 e 45).

Verificadas algumas diferenças que tem sobretudo a ver com o tipo de indicadores e os conceitos operativos utilizados por cada Índice, importa fazer sobressair que o risco associado à ocorrência de catástrofes em TL é real e não pode ser de modo nenhum menosprezado.

2.2. ANTECEDENTES E PRINCIPAIS EVENTOS

RDTL é historicamente um local de catástrofes naturais. Segundo os dados disponíveis pelas NU, no período de 1992 a 2017 verificou-se o registo de 1581 eventos catastróficos de diversos tipos. Os mesmos registos identificam 101 mortes resultantes desses eventos, 198 feridos e 26 desaparecidos e mais de 18.000 pessoas afetadas⁵⁶. Ainda que haja um desfasamento temporal do período analisado, certo é que estes números de vítimas mortais são significativamente diferentes e para pior, dos números anteriormente observados no Índice do *Global Climate Risk 2021*.

Entre os eventos catastróficos mais significativos que atingiram TL nos últimos 20 anos, destacam-se alguns dos que provocaram mais consequências, conforme se verifica na tabela seguinte:

⁵⁵ Índice que indica o nível de exposição e vulnerabilidade a eventos climáticos extremos, com a finalidade dos países entenderem (servindo de aviso) da necessidade de estarem preparados para eventos climáticos mais frequentes e/ou mais severos no futuro. É estimado através dos seguintes indicadores: número de mortes, número de mortes por 100.000 habitantes, soma das perdas na paridade do poder de compra (em dólares) e as perdas por produto interno bruto. Ainda que limitado pelas dissidências entre o conceito teórico e os conceitos operativos definidos, o que impõe constrangimentos de ordem de validade, revela-se um índice com muita utilidade. Possui tiragem anual, já consolidada na 16.^a edição. É elaborado por uma entidade independente “Germanwatch.org”, que constitui um *think thank*. O relatório anual designa-se “*Global Climate Risk Index: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000-2019*”. Disponível em: <https://germanwatch.org/en/cr>.

⁵⁶ Consulta em: 04/01/2021. Disponível em:

https://www.desinventar.net/DesInventar/country_profile.jsp?countrycode=tl&lang=ES

Eventos Catastróficos	Ano	Consequências Gerais
Inundações	2001	1000 pessoas desalojadas e 2508 afetadas.
	2003	Danos substanciais nas infraestruturas, incluindo estradas, pontes e outras estruturas em meio rural. Deslocamento de aproximadamente 450 aldeias, com registo de danos em 125 habitações. 7000 pessoas, provocando questões de segurança alimentar
	2006	8400 pessoas afetadas. Danos em 1209 habitações. Problemas de saúde (diarreia, malária e dengue).
	2013	20624 pessoas afetadas, num total de cerca 2570 famílias afetadas.
	2019	Múltiplos danos em inúmeras infraestruturas e habitações.
Sismos	2004	Dois sismos seguidos no mesmo dia, com epicentro a apenas 40 km de Díli, um com magnitude de 6,4 e um de magnitude 7,3. Danos sobretudo em estruturas habitacionais.
	2005	Sismo de magnitude 7,5 com um epicentro no Mar de Banda foi sentido fortemente em Díli.
	2015	6,3 de magnitude, com réplicas de menor magnitude, atingindo a capital - Díli. Danos em edifícios e indisponibilidade temporária de linhas telefónicas.
	2019	6,3 de magnitude, a 122 milhas, a norte-noroeste de Díli. Reportado cerca de 1 milhão de dólares em perdas.
Seca	2015-2017	Seca severa devido ao fenómeno El Nino. As estações chuvosas não forneceram água suficiente, o que provocou graves problemas na criação de gado, uma quebra significativa nas colheitas e por consequência uma grave ameaça à segurança alimentar.

Tabela 2. Eventos catastróficos mais significativos nos últimos 20 anos.

Fonte: elaboração própria com dados de CFE-DM (2019, p. 29-30)

Segundo os dados das NU é possível verificar que entre 1992 e 2017, a maior prevalência de mortes inventariadas como causa direta da ocorrência de desastres se deve a situações de inundações (46 mortes), seguida de situações de chuvas intensas (21 mortes) e de ventos fortes (11 mortes). Estes eventos como se pode verificar tem todos origem em fenómenos meteorológicos adversos, os quais estão relacionados com as alterações climáticas. Excluem-se desta breve análise as causas de morte atribuídas à situação de conflito. Para uma melhor perceção se expõe a figura seguinte:

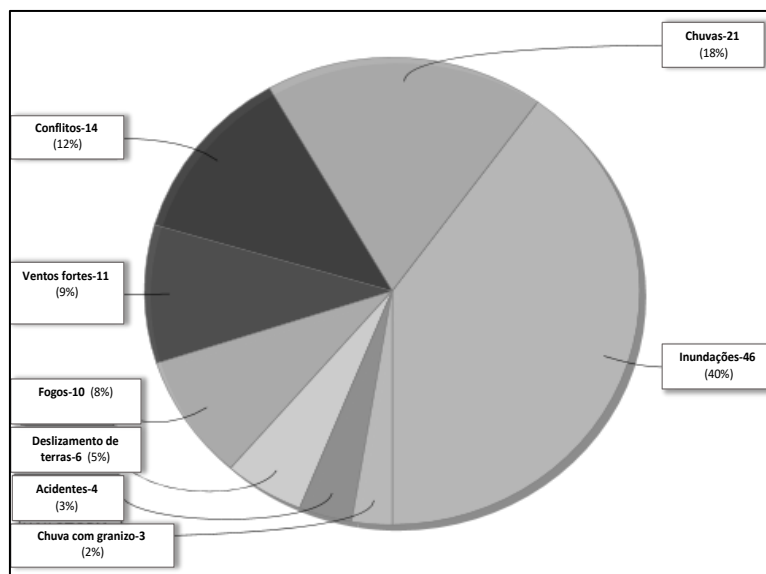


Figura 12. N.º de mortes em TL relacionada com desastres (1992-2017).

Fonte: Dados obtidos da ferramenta estatística “desinventar.net”

Já em plena atualidade e conforme nos descreve Ismael Babo (2021) durante a sua entrevista, “[...] no ano de 2020, RDTL foi atingido pelo pior incêndio da sua história em seis municípios do País, que afetou quase 3.000 famílias que perderam as suas habitações ou viram as suas plantações perdidas. Muitas infraestruturas ficaram com avultados estragos. Também as inundações atingiram o País, quer em Díli, em março, onde foram afetadas 4.681 famílias e vários milhões de dólares de prejuízos em bens e infraestruturas; quer na costa Sul onde em seis municípios foram afetadas 2.200 famílias [...]. Em 2020, um total de quase 10.000 famílias timorenses foram severamente afetadas pelas catástrofes, com um prejuízo de vários milhões de dólares”.

Estes dados além de comprovar as consequências das alterações climáticas, potenciadoras do risco de catástrofe, permitem perceber a pertinência da problemática e a necessidade de se olhar para a mesma com uma preocupação acrescida, porquanto está em causa a segurança, a vida e o bem-estar da comunidade, assim como, diversos prejuízos patrimoniais e ambientais.

3. ENQUADRAMENTO FUNCIONAL, ORGANIZACIONAL E LEGAL

3.1. EVOLUÇÃO GERAL DA ATIVIDADE DE PC

A preocupação com o desenvolvimento pelo setor da PC e a resposta a desastres já vem desde há mais de uma década. Já em 2010, tal situação ficou mais que patente no workshop “Abordagem do Governo à resposta total às catástrofes naturais”⁵⁷, ocorrido em Díli. Este realizou-se com o objetivo de partilhar as experiências nacionais e internacionais quanto a uma resposta coordenada às catástrofes naturais e consequentemente, elaborar recomendações para uma abordagem integrada na resposta às mesmas. Ficou subjacente a ideia de que os participantes partilhavam o mesmo tipo de preocupações, designadamente: falta de clareza das funções, de responsabilidades e mecanismos de coordenação entre os diferentes atores da Gestão das Catástrofes, assim como de sobreposições e lacunas do enquadramento jurídico e institucional da gestão de catástrofes em TL (Patrício, 2011).

Em 2011, a gestão de catástrofes em TL era assim uma realidade difusa, pois no que respeita à estratégia de prevenção e redução deste tipo de eventos, as mesmas estavam a cargo do Ministério da Solidariedade Social (MSS). Este estava totalmente dependente das estratégias, conceções doutrinárias e iniciativas das NU, no âmbito das estratégias internacionais para a redução de desastres. Já no que respeita à parte operacional de PC não existia uma preocupação real, estando a mesma na dependência do Ministério da Defesa e Segurança. A complexidade do sistema e enquadramento de PC era demasiado evidente.

A coordenação da política de gestão de desastres efetuava-se ao nível da Comissão Interministerial para Gestão de Desastres. Esta era composta pelo “*Vice-Primeiro Ministro (Coordenador Nacional); representantes do MSS, Relações Exteriores e Cooperação; Finanças; Justiça; Educação; Saúde; Infraestruturas; Comércio, Indústria e Turismo; Economia e Desenvolvimento; Agricultura e Pesca e Obras Públicas. Incluía ainda outros representantes do Governo, os Comandantes das Forças Armadas e da PNTL, o Secretário-Geral da Cruz Vermelha de TL; representantes da sociedade civil e da ONU*” (CFE-DM, 2019, p. 34)

Contudo, a experiência demonstrou que ao nível executório a Direção Nacional para a Gestão do Risco de Desastres (DNGRD), dependente do MSS, tinha problemas em coordenar outros ministérios devido à falta de reconhecimento dos mesmos, para além da falta de recursos e de um mandado claro em termos jurídicos e políticos.

⁵⁷ Contou com a presença de mais de 80 representantes dos inúmeros organismos públicos e outras entidades das NU.

Em 2016, no âmbito da Convenção das NU para as Alterações Climáticas, o Governo da RDTL, reconhecendo uma vez mais as suas vulnerabilidades nesta área, assumiu o compromisso de melhorar a capacidade institucional e de pessoal, considerando a problemática da vulnerabilidade às catástrofes diretamente relacionadas com alterações climáticas. Para o efeito comprometeu-se a “*estabelecer sistemas de aviso e alerta nas áreas identificadas como vulneráveis a catástrofes como inundações e tempestades*”; e “*integrar informação sobre o risco climático na função de gestão e redução do risco de desastre*”, funções centralizadas na DNGRD do MSS (RDTL, 2016, p. 19).

Desde então, os passos tem sido muito lentos, mas na atualidade o paradigma está em completa mutação, existindo uma conceção já muito próxima do funcionamento sistémico da PC semelhante a outros países ocidentais, do qual se destaca o sistema português. Efetivamente, tem sido efetuado um esforço relevante por parte do Governo em desenvolver o seu SPC, no qual se pode verificar uma forte analogia com a conceção doutrinária portuguesa.

Neste processo evolutivo, um dos recentes marcos, quiçá o mais decisivo foi o Seminário Internacional de PC, realizado em dezembro de 2019 em TL. O mesmo foi levado a cabo com o objetivo de perceber como estão estruturados os Sistemas de PC dos países vizinhos (Indonésia e Austrália) e por afinidade, de Portugal. Como resultado do mesmo, foi possível reter as boas práticas dos três países convidados, concluindo-se que deveria ser criada com a maior urgência possível, o primeiro pilar da PC, a sua Lei de Bases.

Além do mais ficou subjacente como principal conclusão que “*o SPC que mais se adequa a TL é, sem dúvida, o sistema português, com as devidas e adequadas adaptações à realidade timorense.*” Os outros dois sistemas são de maior dimensão e complexidade para servirem de modelo, além de que o sistema australiano possui uma matriz anglo-saxónica, difícil de adaptar ao contexto legal de TL. Contudo “*deverão ser uma mais-valia quanto a protocolos, parcerias e acordos bilaterais nas áreas fronteiriças (Indonésia em terra e em mar e Austrália no mar), em sistemas de “early warnings” (Indonésia e Austrália), em materiais e equipamentos (Indonésia e Austrália) e na formação dos nossos quadros (Indonésia e Austrália)*” (Secretaria de PC, 2019).

As mais valias levantadas nesse mesmo seminário relativamente ao sistema português, as quais poderiam ser adaptadas à realidade timorense, foram em particular as seguintes características:

- Níveis de organização diferenciados – nível político e nível de execução/operacional;
- Nível político reúne em sede de Comissão Interministerial e ajuda o nível operacional a resolver a situação (Comissão Interministerial já constituída em TL);
- Desconcentração da organização da PC, com uma estrutura ágil e com níveis de decisão simples e locais;
- Nível nacional apoia e assume o comando operacional sempre que se justifique e em regime de subsidiariedade;

- Estrutura hierarquizada e organizada em consonância com os princípios de uma organização militar, convergente com outras estruturas de forças de TL (*ibidem*).

Em relação ao momento atual, Ismael Babo (2021) destaca que se obteve recentemente “*uma grande vitória com a aprovação e entrada em vigor da lei de bases da proteção civil, a Lei de Proteção Civil de Timor-Leste, que estava há dez anos para ser aprovada*”. No âmbito das suas competências e responsabilidade refere ainda que a Direção Geral de PC se encontra a trabalhar todos os dias para conseguir concretizar os objetivos delineados a curto e médio prazo com a finalidade de construir uma PC “*organizada, eficiente, eficaz e muito económica*”.

Aliás o Programa do VIII Governo Constitucional faz menção expressa à clara necessidade de desenvolver a PC. Para o efeito dá continuidade ao delineado no plano estratégico da RDTL (PED 2011-2030), que de uma forma ampla procura responder aos objetivos políticos, abrangendo diferentes áreas e questões relevantes como a prevenção dos riscos, na qual se inclui a atividade de PC.

Contudo e conforme reconhece Ismael Babo (2021) “*TL continua a viver com grandes carências neste setor, tendo que se apostar numa atuação mais integrada, capaz de responder melhor quando é necessário*.” O próprio reconhece ainda que o setor “*possui alguns pontos fortes e muitas vulnerabilidades*”. A mesma ideia é transmitida por Joaquim Gusmão (2021) ao referir que “*o SPC nacional é um sistema ainda muito embrionário e subdesenvolvido*”. Por tudo isto constata-se um largo caminho a percorrer.

Efetuando por exemplo uma ligeira pesquisa, rapidamente se identificam aspetos que poderiam ser explorados neste processo de desenvolvimento:

- A atividade da RDTL no âmbito das Estratégias Nacionais para a Redução do Risco de Desastre não se encontra registada no último relatório das plataformas nacionais, criadas no âmbito do quadro de *Sendai* (UNDRR, 2020b);
- Nos registos do trabalho desenvolvido pelo MPCU nesta região, também não se verifica que as potencialidades oferecidas pelo mesmo estejam a ser devidamente exploradas (eu.europa.ec, 2020)⁵⁸.

3.2. O CENTRO INTEGRADO DE GESTÃO DE CRISES

O Centro de Integrado de Gestão de Crise (CIGC), estabelecido pelo Art.º 29.º da LSN, que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro, constitui-se como “*o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação*

⁵⁸ Disponível em https://ec.europa.eu/echo/where/asia-and-pacific_en.

*técnica e operacional da atividade das entidades que compõem o Sistema Integrado de Segurança Nacional (SISN)*⁵⁹.

Este tem assim como função coordenar o desenvolvimento estratégico para a prevenção de conflitos, o qual pela sua reconhecida importância acabava por inerência, a coordenar outras matérias relacionadas com a SN como a mitigação e resolução de catástrofes e calamidades no país. Entende-se como tal que a conceção do CIGC ocorre no contexto (macro) da Gestão de Crise, conforme abordado em 1.2.2.

Este Centro é dirigido por um Diretor equiparado a Secretário de Estado. Funciona em plenário, com um secretariado permanente e uma sala de situação para acompanhar os casos de grave ameaça da Segurança Interna (art.º 29.º da LSN). Possui como responsabilidades assistir de modo regular e permanente o Diretor no exercício das suas competências e estudar e propor medidas em relação ao seguinte: à cooperação entre todas as entidades do SISN, ao aperfeiçoamento do dispositivo, às normas de atuação e procedimentos da Defesa e das Forças e Serviços de Segurança e dos agentes de PC, ao emprego integrado de pessoal e infraestruturas em situações de grave risco ou ameaça, e à coordenação e cooperação internacional das forças que integram o SISN (art.º 30.º da LSN).

Com fundamento na existência da situação de calamidade pública, causada pela pandemia COVID-19, pôs-se de manifesto a fragilidade da falta de previsão legal específica para o funcionamento da Sala de Situação do CIGC. Reconheceu-se por isso a sua extrema importância, pelo que o seu funcionamento foi estabelecido garantindo deste modo uma coordenação efetiva e eficaz de todos os organismos da República⁶⁰ (preâmbulo do diploma ministerial n.º 14/2020).

Salienta-se porém que esta sala não conflitua com o Centro de Operações de Desastres, o qual passou para a dependência da DGPC, na última revisão legislativa relativa ao MI. O Centro de Operações de Desastres gere a crise e emergência que se instala como resultado de um evento catastrófico.

A criação do Conselho Nacional de PC, no âmbito da nova LPC, detém competências no âmbito da definição das políticas e estratégias nacionais de PC e resposta a catástrofes, complementando em termos especializados, a ação do CIGC, cujas competências são mais amplas no âmbito das matérias de SN.

Importa por isso que não se identifique uma duplicidade de competências, ainda que “aparentemente” se possa verificar algumas competências comuns. Na realidade a ação de ambos órgãos complementa-se.

⁵⁹ Cfr. o n.º 1 do art.º 29.º da LSN.

⁶⁰ Por diploma ministerial n.º 14/2020, de 31 de março.

3.3. ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZAÇÃO DA PC

Em termos de enquadramento legal, conforme já referido anteriormente, verifica-se um paralelismo com o enquadramento jurídico-legal português, considerando os *inputs* dados pelos diferentes especialistas portugueses que tem trabalhado nesta matéria.

Contribui também para este fator, o facto de Portugal possuir um sistema e organização de PC já consolidado e com manifestas provas de funcionar. Necessariamente este paralelismo deverá comportar adaptações, uma vez que a realidade de riscos e vulnerabilidades dos dois países é diferente.

Ainda que se observe na “Constituição da República Democrática de Timor-Leste” uma evidente pobreza regulativa em relação à PC, não pode deixar de considerar-se a mesma como a mãe do seu enquadramento jurídico, na medida em que ao considerar-se uma das componentes da Segurança encontra assim previsão constitucional.

Em primeiro lugar porque nos termos do n.º 1 do art.º 30.º da Constituição, todos tem direito à segurança, competindo ao Estado assegurar a segurança de todos os cidadãos de TL, no qual se inclui o exercício da atividade de PC. Além do mais, também se pode efetuar uma aproximação constitucional ao referir que o *“Estado tem como objetivos fundamentais: a proteção do ambiente e a preservação dos recursos naturais”*, matérias estas que estão também intrinsecamente relacionadas com a atividade de PC. No mesmo sentido é referido que *“todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o proteger e melhorar em prol das gerações vindouras.”*⁶¹

Não obstante a pobreza regulativa constitucional, verifica-se que a mesma está devidamente enquadrada na política de SN. Segundo o art.º 5.º da Lei n.º 2/2010 (Lei de Segurança Nacional [LSN]) a *“SN é garantida pelas atividades integradas das Forças de Defesa, pelas Forças e Serviços de Segurança e pelos Agentes da PC.”* (sublinhado do autor).

Em particular a atividade de PC encontra-se efetivamente consagrada no art.º 10.º desta mesma lei, sendo materialmente definida como o *“complexo de atividades do Estado, cidadãos e todas as entidades públicas e privadas, destinadas a prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.”* (n.º 1 do art.º 10.º). No n.º 2 do mesmo art.º refere que as atividades de PC têm *“carácter nacional, permanente, multidisciplinar e plurisetorial, a definir em legislação especial, na qual se consagram os objetivos, princípios, prioridades dos meios e a declaração de situação de alerta, contingência e calamidade, que se desenvolvem pelo planeamento civil de emergência e de PC.”*⁶²

⁶¹ Cfr. art. 6.º e 61.º da Constituição da RDTL, respetivamente.

⁶² Esta definição viria a materializar-se em 2020, com a promulgação da LPC.

A legislação especial a que se refere o n.º 2 do art.º 10.º, foi materializada finalmente com a recém criada LPC. Entre muitas outras coisas, esta lei define por exemplo o âmbito territorial da atividade de PC, demarcando-a ao nível do território nacional (n.º 1 do art.º 2.º da LPC) e fora do território nacional, no âmbito dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, em cooperação com Estados estrangeiros ou com OI de que TL faça parte (n.º 3 do art.º 2.º da LPC).

Esta lei vem como tal dar corpo à conceptualização da atividade da PC, conforme o seu art.º 1.º, conformando o previsto na LSN. A atividade de PC considera-se portanto uma incumbência do Estado, numa procura clara na defesa dos seus elementos essenciais, encontrando-se por isso ao nível da Defesa Nacional e da Segurança Interna (SI). Vejamos o que refere o art.º 2.º da LSN, *“compete ao Estado defender e garantir a independência e soberania do poder político, a unidade e integridade do território nacional e a liberdade e segurança das populações, nos termos da Constituição, e da demais legislação em vigor, através do complexo integrado e ordenado de atividades estaduais que compõem a Defesa Nacional, a SI e a PC.”*⁶³

Todavia e conforme já anteriormente mencionado, durante muito tempo a atividade de PC era uma realidade difusa, consubstanciada numa sobreposição de competências em áreas afins, divididas em termos de responsabilidade entre o MSS e o Ministério da Defesa e Segurança.

Só com o programa do VI Governo Constitucional é que o contexto de Segurança Pública, passa a ser definitivamente prioritário na adoção de políticas e de medidas concretas que contribuíssem para um país mais seguro com o objetivo de reforçar a autoridade do Estado e o desenvolvimento e consolidação da eficácia das Forças e Serviços de Segurança. Neste contexto, foi criado o MI com a responsabilidade de prosseguir, na área da Segurança, as atribuições do extinto Ministério da Defesa e Segurança.

Destarte, foi com a criação do Decreto-Lei (DL) n.º 35/ 2015, que estabelece a orgânica do MI, que as preocupações com a segurança, das quais a PC faz parte se tornaram mais claras em termos organizativos e evidentes. Entre muitas das suas atribuições, previstas no art.º 2.º, encontravam-se especificamente as relacionadas com a PC, designadamente: *“Propor, coordenar e executar as políticas de SI e de PC”; “Exercer a tutela, administrar e fiscalizar a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)”;* *“Prevenir catástrofes e acidentes graves e prestar proteção e socorro às populações sinistradas em caso de incêndios, inundações, desabamentos, terremotos e em todas as situações que as ponham em risco”;* *“Assegurar a manutenção de relações no domínio das políticas de SI e de PC com outros países e organizações internacionais, (...) no âmbito dos*

⁶³ A modalidade subsidiária de empenhamento das Forças e Serviços de Defesa e de Segurança e dos Agentes de PC está enquadrada por um sistema orgânico funcional (SISN, previsto no art.º 18.º da LSN, no qual têm assento todas as entidades com competências em matéria de SN e, em cujo processo de decisão e de controlo, se incluem todos os órgãos de soberania com competências na matéria. O art.º 19.º da LSN dá corpo ao Plano Integrado de SN, que visa a prossecução das finalidades do sistema suprarreferido. Por sua vez, o empenhamento operacional conjunto, previsto no art.º 53.º da LPC, faz-se no quadro do SISN.

objetivos fixados para a política externa timorense”; “Negociar (...) acordos internacionais em matérias de SI, investigação criminal, migração e controlo de fronteiras, segurança rodoviária e PC”.

Neste diploma, além das atribuições previstas para as diferentes Autoridades, foi também criada a ANPC, consagrada no art.º 8.º. Pretendia-se que a suposta ANPC, que entretanto deveria ser criada organicamente, arrogasse um papel destaque na Gestão de Catástrofes, mudando assim o paradigma até então existente e que não permitia o desenvolvimento do setor. Para tal foram-lhe atribuídas as competências e missão de *“planejar, coordenar e executar a Política de PC, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, na proteção e socorro de populações, na definição, planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise, na fiscalização das disposições legais no âmbito da PC, bem como na direção da atividade dos bombeiros”*. Competiria a esta a responsabilidade pela coordenação dos órgãos e serviços que possuem competências ou desenvolvem ações no âmbito do Sistema Nacional de Proteção Civil. Competências estas que foram conformadas no n.º 1, art.º 31.º do DL n.º 47/2020, de 07 de outubro, que aprova a Orgânica do MI⁶⁴, contudo com a correção à sua designação, repondo novamente o nome de APC, abandonando o conceito de “nacional”.

Esta Autoridade representará a “Estrutura Executiva de PC”, constituindo-se como um Serviço de Segurança, na dependência do Ministro do Interior, estando ao nível da PNTL e do Serviço de Migração, conforme o disposto no art.º 28.º do supracitado DL. Conforme previsto no n.º 3 do art.º 31, do mesmo diploma, e no art.º 39.º da LPC, a orgânica, a missão e o funcionamento desta Autoridade, e dos órgãos e serviços nela integrados, são regulados por legislação própria, o que ainda não se verificou até ao presente momento.

De facto, urge investir nesta área, percebendo-se facilmente que devem ser os próximos passos a serem dados para capitalizar todo o esforço desenvolvido até ao momento, com o propósito de regular e organizar o setor, contribuindo deste modo, para melhorar os níveis de desempenho governamental, assegurando verdadeiramente a segurança da população. Joaquim Gusmão (2021) deixa bem vinculada esta importância, ao identificar como vulnerabilidades do atual SPC *“a falta de um enquadramento legal total para a nossa organização, para as nossas atividades, para podermos coordenar devidamente todos os agentes de PC e para prepararmos todos os planos de emergência de nível nacional, regional e municipal.”*

Retomando o disposto na LSN, no n.º 3 do seu art.º 10.º constata-se contudo, que esta Autoridade se organizará a nível a nacional, distrital e dos sucros, cabendo-lhe a *“[...] coordenação dos agentes da PC, sem prejuízo das capacidades de cada uma das entidades do SISN, bem como da sua independência, autonomia e da especificidade das suas missões”*.

⁶⁴ Procede ainda à segunda alteração ao decreto-lei n.º 9/2009, de 18 de fevereiro, Lei Orgânica da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL), e à segunda alteração ao decreto-lei n.º 30/2009, de 18 de novembro, Lei Orgânica do Serviço de Migração.

O n.º 4 e 5 do art.º 10.º da mesma Lei (LSN), configura a base do funcionamento e responsabilidades posteriormente delineadas à APC na medida em que lhe atribui a “ [...] *missão de planear, coordenar e executar a política de PC, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de prevenção e socorro às populações e de superintendência da atividade dos bombeiros*”, competindo-lhe ainda “*promover o levantamento, previsão e avaliação dos riscos coletivos, organizar o sistema nacional de alerta e aviso, licenciar e fiscalizar o cumprimento da legislação em matéria de PC.*”

O Governo “*define a política de PC, inscrevendo o respetivo programa e as orientações e medidas de carácter geral a adotar ou propor na matéria*” (n.º 1 do art.º 26.º da LPC).

O Primeiro Ministro constitui-se como o responsável máximo pela direção da política de PC, podendo delegar as suas competências no Ministro do Interior (art.º 27.º da LPC).

Segundo o previsto nesta Lei, para efeitos de Coordenação da política de PC esta compete aos Conselhos de PC de nível nacional, regional e municipal, órgãos de consulta das diferentes entidades que coordenam a PC aos diferentes níveis. O Ministro do Interior preside o Conselho Nacional, o Presidente da Autoridade da Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno o Conselho Regional e o Presidente da Autoridade Municipal respetiva o Conselho Municipal (art.º 29.º a 38.º da LPC).

No caso em apreço, pode-se referir assim que é o Ministro do Interior que acaba por materializar a autoridade política em matéria de PC. Para dirigir essa mesma autoridade é coadjuvado pelo Secretário de Estado da PC. Conta para o efeito e em regime transitório⁶⁵ com a Direcção-Geral da Proteção Civil (DGPC), como serviço central e órgão de gestão e administração desta atividade. Integram esta Direcção Central, a Direcção Nacional de Bombeiros (DNB), a DNGRD, a DNSPPP e a Direcção Nacional de Prevenção de Conflitos Comunitários (DNPCC), conforme previsto no. N.º 1 e n.º 3 do art.º 10.º do DL n.º 47/2020. As atividades dirigidas por estas diferentes Autoridades cruzam-se no espectro maior que é a atividade de PC, conforme se verá adiante, se enquadrando por isso na alçada da DGPC.

No que concerne à DNB, esta constitui-se como o “*serviço responsável pela formulação das políticas públicas relacionadas com a intervenção dos corpos de bombeiros no âmbito PC, bem como pela coordenação nacional das operações que pelos mesmos são executadas.*” (n.º 1 do art.º 17.º do DL n.º 47/2020).

Já no que concerne à DNGRD, esta constitui-se como o “*serviço responsável pela formulação das políticas públicas relacionadas com a gestão de riscos de desastres no âmbito da PC, bem como pela coordenação nacional das*

⁶⁵ Conforme previsto no art.º 57.º da LPC (norma transitória) que refere que a DGPC assegura as funções e competências até à criação orgânica da APC, sendo assim substituída depois.

operações que são executadas pelos seus elementos.” (n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 47/2020).

Por fim, em relação à DNSPPP, esta constitui-se como o “*serviço responsável pela formulação das políticas públicas relacionadas com a segurança do património público no âmbito da PC, bem como pela coordenação nacional das operações que são executadas pelos seus elementos.*” (n.º 1 do art.º 19.º do DL n.º 47/2020). Este serviço, entre 2019 e 2020, realizou inspeções de segurança a 328 edifícios públicos, o que revela uma franca atividade nesta matéria (Secretaria de PC, 2020).

Neste diploma legal, já se encontra também previsto a APC (conforme anteriormente descrita), que substituirá posteriormente as funções e competências da DGPC, nos termos do art.º 57.º da LPC.

Escamoteando ainda a LPC, relativamente à estrutura operacional, esta prevê três níveis territoriais: nacional, regional e municipal, devendo para o efeito prever-se comandantes operacionais para qualquer um dos níveis territoriais (art.º 40 da LPC).

Além da estrutura operacional nacional para a resposta a catástrofes a criar no âmbito da APC, a resposta é assegurada ao nível municipal, pelos corpos de bombeiros que tem cariz profissional, existindo atualmente um dispositivo operacional que visa um por cada município (Secretaria de PC, 2020).

Neste campo está ainda no terreno, a Cruz Vermelha de TL, sediada em Díli, que trabalha diretamente com o Governo, desde de 2005. Esta possui cerca 2.300 membros e 164 funcionários, distribuídos por uma rede de 13 agências em todos os municípios da RDTL. Esta tem desempenhado um papel fundamental como primeira resposta nas ações de salvamento e restabelecimento dos meios de subsistência, incluindo fornecimento de água e saneamento de emergência, higiene, proteção e abrigo, assim como, itens não alimentares. Além destas atividades tem ajudado ainda a desenvolver os planos de contingência entre agências e diferentes procedimentos operacionais *standard* (CFE-DM, 2019).

No âmbito da resposta mais ao nível da Assistência Humanitária, estão presentes também em TL múltiplos “*stakeholders*” das NU, os quais têm desenvolvido um valoroso trabalho ao largo da última década para recuperar e apoiar o crescimento sustentável do país.

No que concerne às operações de PC está prevista a criação e regulação de um SIOPS, à semelhança da legislação portuguesa. Este irá definir o “*conjunto de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de PC e demais entidades atuem de forma articulada no plano operacional, sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.*” (n.º 1 do art.º 44.º da LPC).

Esta recente alteração legislativa veio portanto consolidar o ordenamento jurídico da organização e funcionamento da atividade da PC, o que se revela um marco no progresso já há muito desejado. Pode-se referir que a PC faz agora na

sua plenitude, parte integrante do SISN e do empenhamento operacional conjunto.

Recorde-se que até 2019 coexistiu a DNGRD, na dependência do MSS, funcionando esta em autonomia. A mesma era composta pelo Centro de Operações de Desastres, os Departamentos de Preparação e Formação, Prevenção e Mitigação, Resposta e Recuperação e comités de gestão de desastres a nível de distrito, subdistrito e aldeia/suco. Mas por força do disposto no art.º 33.º do DL n.º 14/2019, de 10 de julho (Lei Orgânica do MI)⁶⁶, esta viria a transitar para a alçada da DGPC.

Termina-se a análise da LPC, salientando-se ainda a caracterização de alguns dos elementos estruturantes incrementados, dos quais se pretende destacar:

- O carácter inovador da inclusão de um artigo dedicado à Informação, formação e voluntariado da população em PC. Assim se potencia uma verdadeira cultura de PC, ao colocar ênfase na inter-relação e envolvimento da população nas atividades da PC, através dos domínios da informação, da educação (nos diferentes programas de ensino escolar), assim como, na possibilidade de exercerem um esforço de apoiar de forma voluntária a resposta em caso de catástrofe (art.º 7.º da LPC);
- A previsão legal para as Situações de Alerta, Contingência e Calamidade, que determinam um conjunto de medidas especiais que podem ser adotadas pelas Autoridades Políticas, consoante o grau de afetação da eminência ou ocorrência de catástrofe. Estas podem ser declaradas adicionalmente e em complementaridade ao carácter permanente da atividade de PC, podendo ter lugar descentralizadamente (nacional, regional ou municipal) (art.º 8.º e 9.º da LPC);
- A previsão da obrigatoriedade de elaborar e operacionalizar “Planos de Emergência de PC”, que se poderão classificar em gerais e especiais e ser desenvolvidos a diferentes âmbitos territoriais: nacionais, regionais e municipais, para os quais devem ser chamados a contribuir todas as entidades com atribuições em matéria de PC ou que participam nas operações de resgate e socorro e ainda os diferentes agentes de PC (art.º 48.º da LPC);
- O funcionamento da PC em estado de guerra ou estados de exceção (sitio e emergência) ficará subordinado ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (art.º 52.º da LPC).

A restante evolução do SPC, passa assim necessariamente pela criação da estrutura orgânica para a APC, que se constituirá como o eixo principal de todo o Sistema Integrado de PC. Será assim a força motriz no planeamento e na coordenação entre os diferentes atores envolvidos nos assuntos de PC, desde o nível internacional (com os organismos supranacionais e internacionais) ao nível nacional (estatal e local).

⁶⁶ Entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 47/2020, de 07 de outubro.

Joaquim Gusmão (2021) dá-nos uma ideia bem clara da importância de consolidar o enquadramento legal de toda a atividade de PC, ao referir que *“sem este quadro legal pronto seremos sempre frágeis”*. Por sua vez, Ismael Babo (2021) reforça também esta ideia ao referir que o *“plano de desenvolvimento do enquadramento legal está a seguir o seu caminho”*, tendo já *“a lei pilar com os princípios de base da PC, sendo agora preciso a estrutura orgânica”* da Autoridade que coordenará toda a PC.

Esta Autoridade virá portanto a coordenar a gestão dos acidentes graves e catástrofes, assim como outras emergências, ou quando existir uma elevada probabilidade da sua ocorrência. Além do mais a sua existência permitirá a simplificação de procedimentos operacionais e administrativos com consideráveis ganhos de escala, resultando *per si*, numa clara melhoria na proteção e socorro da população e na salvaguarda de vidas humanas e dos seus bens.

Com a entrada em vigor da APC, em pleno funcionamento e com o imprescindível quadro legal de suporte, torna-se necessário extinguir o Conselho Interministerial para a PC e Gestão de Desastres Naturais, entretanto criado pela Resolução do Governo N.º3/2019, de 16 de janeiro, porquanto as suas competências são atualmente competências quer do Secretário de Estado da PC, previstas na Lei Orgânica do Ministério do Interior, quer do Conselho Nacional de Proteção Civil previsto na LPC.

Joaquim Gusmão (2021) deixa claro que o VIII Governo pretende já este ano consolidar o enquadramento legal da PC, referindo que terão *“muito em breve a Lei Orgânica da APC, que irá estruturar toda a nossa organização quer ao nível nacional, regional e municipal com estruturas desconcentradas que assim poderão estar mais próximas das populações afetadas pelos desastres e responder de forma rápida às suas necessidades.”* Situação esta também atestada por Ismael Babo (2021) ao mencionar o compromisso do Governo nesta matéria, referindo que *“o Governo está a trabalhar para melhorar a Lei Orgânica da APC”*, para que a mesma seja publicada e posteriormente aplicada com a máxima eficácia possível.

Ainda que de uma forma provisória, uma vez que a mesma não foi aprovada, prevê-se que a APC possa vir a ter uma estrutura orgânica conforme o organograma a seguir definido:

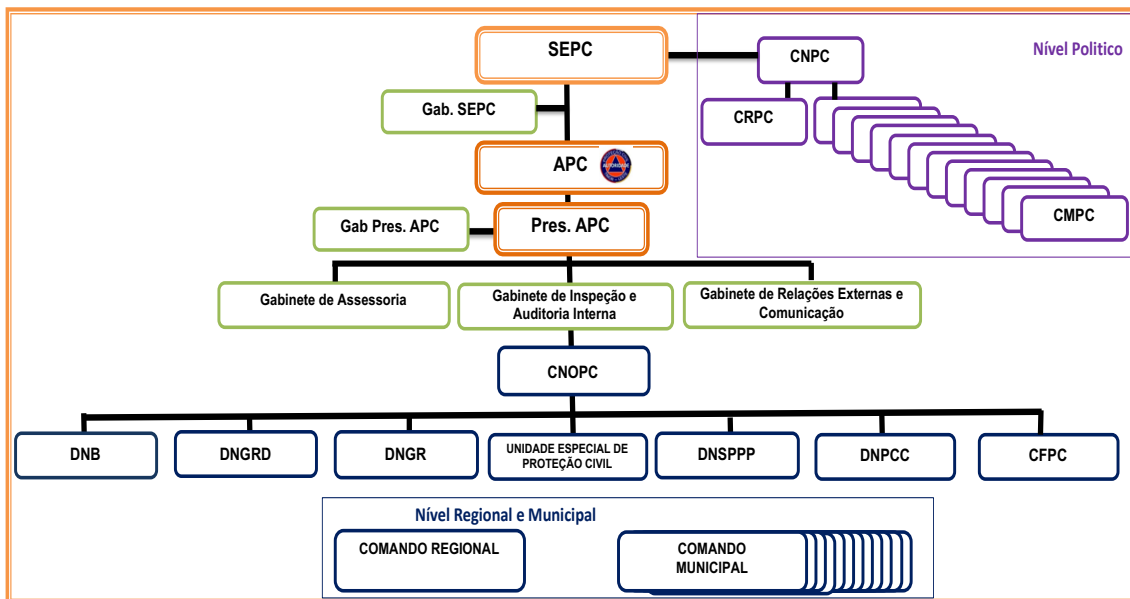


Figura 13. Previsão do Organograma da futura APC

Fonte: Secretaria de PC (2020)

Segundo a Secretaria de Estado da PC da RDTL (2020), em termos da organização do sistema na dimensão do comando operacional, a intenção passará pela desconcentração, ou seja, não haverá autoridade atribuída ao nível das entidades administrativas (municipais) com competências de PC. Vai haver sim, em cada município, um comando municipal que funcionará no edifício integrado de PC, materializando deste modo a desconcentração da PC. Assim manter-se-à o Comando Municipal dependente das decisões do Comando Nacional, de quem dependerá hierarquicamente.

Pretende-se com este modelo, seguir a organização tipo do funcionamento da PNTL que já está devidamente comprovada. O Comando Regional e os Comandos Municipais estarão dependentes do Comando Nacional de Operações de PC.

Nas palavras de Ismael Babo (2021) é possível identificar como prioridade do Governo o desenvolvimento do quadro legislativo, o qual deverá ocorrer “*este ano e com urgência*”. A intenção do executivo passa por assegurar um edifício legal assente num conceito partilhado de PC, atribuindo, de acordo com a LSN, maiores responsabilidades na resolução dos desafios e riscos regulares, toda a população, entidades e organismos, públicos e privados, empresas, organizações e associações da sociedade civil (Secretaria de Estado da PC da RDTL, 2020).

Para o efeito, segundo a Secretaria de Estado da PC da RDTL (2020), o Governo encontra-se a fortalecer o domínio do Direito de PC, encontrando-se a desenvolver um conjunto de diplomas de variadíssima índole, legislativos e regulamentares, designadamente:

- Lei Orgânica da APC (que se encontra já em fase de aprovação);
- Estatuto dos Profissionais da PC;
- Lei do Número Único de Emergência;

- Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro;
- Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência;
- Plano Nacional de Prevenção e Sensibilização Integrada;
- Plano Nacional de Emergência contra Desastres;
- Plano Nacional de Alerta de Tsunamis;
- Planos de Emergência Regional e Municipais.

Pretende-se que todos estes instrumentos legais e normativos sejam implementadas desejavelmente durante a legislatura vigente (Secretaria de PC, 2020).

4. SÍNTESE SWOT DO SETOR DE PC DA RDTL

ANÁLISE INTERNA	FORTALEZAS (a aproveitar ou fortalecer) • Determinação Política; • Alinhamento político-estratégico; • Plano estratégico traçado; • Significativo conhecimento doutrinal; • Alinhamento com o SISN; • Histórico da função de Gestão de Desastres no alinhamento doutrinal das NU; • Existência de um CIGC e um Centro de Operações de Desastres; • LPC completa.	DEBILIDADES (a corrigir) • Vulnerabilidades várias; • Falta de recursos adequados; • Falta de instrumentos legais; • Falta de estruturação de um SPC; • Tendência para "reproduzir" legislação complexa de se aplicar face à realidade; • Incapacidade de formar formadores; • Débil cultura de PC na população; • Excessiva dependência de apoios externos; • Significativa "falta de capacidade para lidar com a situação" (de catástrofe); • Formação de Agentes com lacunas.
	OPORTUNIDADES (a explorar) • Cooperação Multilateral e Bilateral de PC; • Programas de Financiamento das NU; • Programas de PC do MPCU; • Plataforma de Redução do Risco de Desastre; • Vontade e disponibilidade de Países amigos, como Portugal, Coreia do Sul, Japão, Austrália, China; • Tendências da transformação digital; • Assessoria técnica;	AMEAÇAS (a ultrapassar) • Existência de diferentes potenciadores de risco; • Exposição a vários perigos naturais: tsunamis, terremotos e pandemias (maior risco); cheias, inundações e secas (maior frequência). • Crise económica e social; • Fontes de financiamento do Estado a diminuir drasticamente.

Figura 14. Matriz SWOT do setor da PC da RDTL.

Fonte: Elaboração própria

PÁGINA INTENCIONALMENTE EM BRANCO

CAPÍTULO III – ABORDAGEM PRÁTICA

Neste capítulo começa-se por explicar o desenho da investigação prática, caracterizando metodologicamente o estudo. Posteriormente apresenta-se os principais resultados, seguidos da sua análise e integração com o marco teórico numa perspetiva de reflexão estratégica, a qual foi materializada numa matriz de impacto cruzado *SWOT*. No final apresentam-se as respostas às QD (1, 2 e 3).

1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO PRÁTICO

Com o objetivo de definir o modelo de investigação foi “desenhado” um modelo simplificado de análise, o qual permitiu orientar o percurso da mesma:

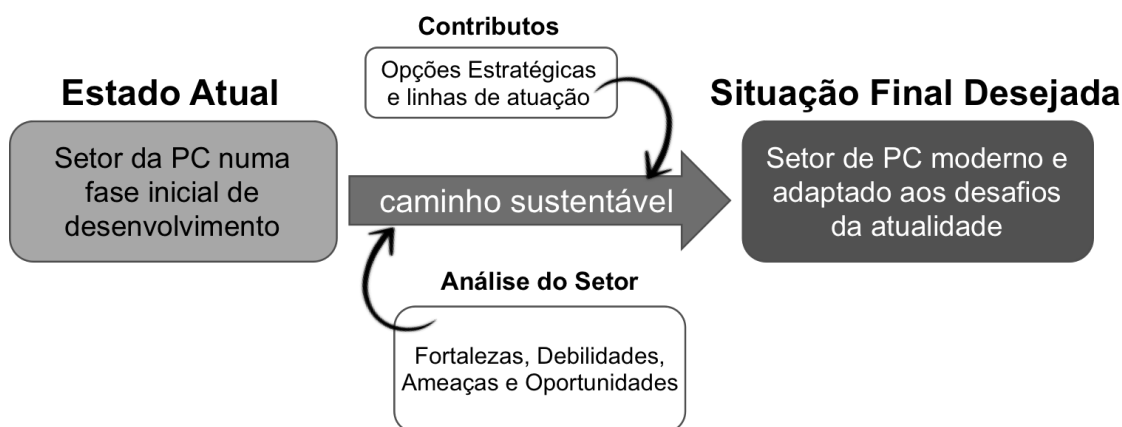


Figura 15. Modelo simplificado de análise
Fonte: elaboração própria

O modelo baseia-se no raciocínio lógico do investigador para abordar a problemática. A investigação integrou assim os domínios teórico e conceptual com o domínio metodológico, com a finalidade de chegar aos resultados pretendidos. No que respeita em particular ao domínio teórico, o mesmo foi integrado na componente de análise do sector e na componente de gerar as opções estratégicas.

Para efeitos de recolha de informação definiram-se dois níveis de conhecimento e visão estratégica, de modo a enriquecer os resultados do estudo. Assim mesmo, foram entrevistados⁶⁷ numa primeira fase ao nível político-estratégico da RDTL, o Sr. Secretário de Estado da PC e o Diretor da área de PC, de modo a traçar o diagnóstico atualizado e perceber as linhas de atuação do Governo, capitalizando o conhecimento, com vista a validar a hipótese da investigação.

⁶⁷ Vide Anexo B (guiões de entrevista).

Foram assim entrevistados o Sr. Engenheiro Joaquim Martins, Secretário de Estado da PC da RDTL e o Superintendente Ismael Babo, Diretor Geral da PC da RDTL (Guião da Entrevista A).

Numa segunda fase e ao nível de “*expertise*” na área da PC, a amostra foi definida por conveniência, tendo em consideração a idoneidade dos entrevistados com base nas suas funções profissionais, cargos ocupados e experiência acumulada na temática (Guião da Entrevista B). Da amostra possível a utilizar, os mesmos constituem na opinião do autor, uma fonte de conhecimento representativa e relevante.

- Coronel Pedro Patrício, atualmente a exercer funções de assessor da Sra. Secretária de Estado da PC de Portugal⁶⁸;
- Engenheiro Gil Martins, atualmente Coordenador da Licenciatura em Engenharia de PC do Instituto Superior de Educação e Ciências e Diretor do Observatório de PC & Safety (OPCSA)⁶⁹;
- Inspetor Manuel Veloso, atualmente aposentado e a exercer o cargo de Coordenador-Geral da Associação Nacional de Alistados das Forças Sanitárias (ANAFS)⁷⁰;
- Tenente-Coronel Carlos Morgado, atualmente a exercer funções de Subdiretor de Operações da GNR⁷¹;

Fruto da experiência do autor e baseado na análise documental, em especial no referencial alemão⁷², para a entrevista semiestruturada aos especialistas foram definidas quatro categorias analíticas, definidas como eixos estratégicos (EE) ou áreas específicas de desenvolvimento de um sector da PC moderno e adaptado aos desafios da atualidade. Cada categoria subdividiu-se em diferentes subcategorias analíticas, as quais constituem opções estratégicas ou linhas de atuação, que foram definidas de acordo com os pressupostos teóricos. Estas constituíram a matriz de análise, base para produzir o guião das entrevistas semiestruturadas, de modo a recolher informação. A estratégia utilizada materializa-se na matriz de análise exposta no Anexo E.

Os guiões das entrevistas foram desenhados e aplicados numa primeira fase (dezembro) em forma de versão-teste, ajustando-se posteriormente de novo as

⁶⁸ Destaca-se o exercício dos seguintes cargos: Diretor de Departamento de Aviso e Alerta da Autoridade Nacional de Proteção Civil (Portugal), 2.º Comandante do GIPS, Assessor do Ministro do Interior para a PC da RDTL e Comandante do Regimento de Sapadores de Bombeiros da cidade de Lisboa. É Engenheiro de PC e técnico especialista do MPCU.

⁶⁹ Destacam-se os seguintes cargos: Inspetor regional de Bombeiros de Lisboa e Vale do Tejo e Inspetor nacional de bombeiros do ex. Serviço Nacional de Bombeiros, onde foi responsável pelo planeamento das missões de socorro em TL. Desempenhou ainda o cargo de Comandante Nacional de Operações de Proteção e Socorro da ex. Autoridade Nacional de Proteção Civil.

⁷⁰ Destacam-se os seguintes cargos: Comandante do ex. Batalhão de Socorro de Lisboa da Cruz Vermelha Portuguesa, Membro da Comissão Instaladora do Serviço Municipal de PC de Sintra, Inspetor Regional Adjunto de Bombeiros do Serviço Nacional de Bombeiros, Coordenador da missão humanitária em TL, em 1999, Diretor de Serviços de Planeamento e Operações do ex. Serviço Nacional de PC de Portugal. É ainda técnico especialista do MPCU.

⁷¹ Destaca-se o exercício dos seguintes cargos: Comandante de Companhia e 2.º Comandante do GIPS e Diretor do Serviço Municipal de PC da cidade de Lisboa. É técnico do MPCU;

⁷² Referencial da PC alemã “Serviços para uma moderna PC”, o qual o autor considerada uma referencia internacional.

perguntas, com o feedback e sugestões dadas. As entrevistas foram assim realizadas no seu formato final durante o mês de janeiro.

O guião final das entrevistas foi previamente enviado, para que os entrevistados se pudessem preparar. Nesta fase o desafio foi encontrar a melhor maneira de efetuar as entrevistas, dado que não foi possível realizá-las presencialmente.

Em relação à matriz de impacto, a mesma foi elaborada com base na matriz *SWOT* apresentada no capítulo II, conjugando a informação teórica resultante da análise documental, dos dados obtidos das opiniões dos elementos representantes da PC da RDTL de nível político e estratégico, dos especialistas e ainda da experiência profissional do investigador.

As decisões do investigador no âmbito da metodologia a aplicar e da exposição da informação no presente capítulo, bem como, nas conclusões assentaram essencialmente nos preceitos teóricos da metodologia científica preconizados por Quivy & Campenhoudt (1998), por Manuela Sarmento (2013) e por Rafael Calduch (2014).

2. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Apresentam-se de seguida os principais resultados obtidos, com base na análise de conteúdo realizada⁷³.

Em relação à opinião recolhida do nível político-estratégico com responsabilidade sobre a PC da RDTL, destacam-se as seguintes ideias-chave, as quais resultaram da análise interpretativa (AI)⁷⁴ às duas entrevistas efetuadas:

Cód	Ideias-Chave (RESULTADOS)	Ent	Perg
AI Aa	Noção das vulnerabilidades existentes, estando as mesmas baseadas na falta de um enquadramento legal para o funcionamento eficaz do SPC.	A1	P1
AI Ab	Determinação e alinhamento político, desde o Primeiro Ministro a todos os outros membros do Governo. Todo o executivo se encontra ciente para a importância e necessidade de desenvolver e fortalecer o SPC.		
AI Ac	Noção exata das vulnerabilidades.	A2	
AI Ad	Determinação em querer mudar o paradigma do setor de PC.		
AI Ae	A intenção do Governo passa por consolidar o enquadramento legal da PC, prioridade e base para adotar outras medidas e pôr em marcha a operacionalização do plano estratégico.	A1	P2
AI Af	Em desenvolvimento a aquisição de meios e estruturação de infraestruturas para a APC que será em breve instituída legalmente.		
AI Ag	Completar o dispositivo de resposta, criando os restantes corpos de bombeiros (4) para guarnecer todos os municípios. Desenvolver e apostar ainda no plano de formação, complementado com o plano de cooperação nacional e internacional.		
AI Ah	Forte determinação do Governo em desenvolver o setor.		
AI Ai	Forte compromisso e determinação do Governo em desenvolver o setor.	A2	
AI Aj	Claro conhecimento das diferentes áreas e componentes doutrinárias que contribuem para o desenvolvimento da PC na atualidade.		
AI Ak	Várias prioridades, previstas no plano estratégico traçado que compreende as diferentes áreas para serem desenvolvidas em paralelo.	A1	
AI Al	Todas as áreas estão por desenvolver e é intenção desenvolvê-las na atual legislatura para cumprir os objetivos estratégicos.		
AI Am	Traçado um plano estratégico, o qual está a levar em conta diferentes áreas para serem desenvolvidas em paralelo e de acordo com as prioridades.	A2	P3
AI An	Implementação da estratégia de forma faseada e criteriosa, de acordo com os recursos e o orçamento anual.		
AI Ao	Ideia de apostar forte na área da Cooperação.		

⁷³ A análise mais completa e detalhada encontra-se exposta das tabelas constantes dos Anexos C e D onde se apresenta a análise de conteúdo realizada.

⁷⁴ Procedimento realizado pelo investigador durante a análise de conteúdo.

AI Ap	Como linhas de atuação salienta-se o ordenamento legal, o qual está bem encaminhado, as aquisições dos diferentes equipamentos e materiais, materializado em plano de aquisições do presente ano.	A1	P4
AI Aq	Medidas de desenvolvimento de infraestruturas, em particular o Comando Nacional de PC e a Sala de Operações Nacional, bem como o Centro de Formação de PC.		
AI Ar	Traçadas várias linhas de atuação e multifacetadas.	A2	

Tabela 3. Ideias-chave das entrevistas (nível político-estratégico).

Fonte: Elaboração própria

De uma forma geral verifica-se que as opiniões dos entrevistados ao nível político-estratégico (Sr. Secretário de Estado da PC e Diretor da Direção Geral de PC, da RDTL) está bastante alinhada em termos de ideias-chave que de grosso modo, dão corpo a um conjunto de argumentos favoráveis à determinação do Governo em desenvolver o setor da PC.

Das ideias chave retidas das respostas à primeira pergunta, é possível afirmar que existe uma visão realista do estado atual do Setor, em especial das vulnerabilidades existentes, o que permite traçar um caminho mais assertivo e potenciar o esforço a desenvolver para a sua evolução. Concomitantemente verifica-se que existe uma forte determinação, além do alinhamento nos objetivos e vontade entre os diferentes membros do Governo, o que traduz um bom indicador, baseado no esforço coletivo e integrado, proporcionando assim melhores resultados.

Por sua vez, em relação à segunda questão é possível constatar novamente a firme determinação e compromisso do Governo em desenvolver o setor. Verifica-se que a intenção do Governo assenta na consolidação do enquadramento legal da PC, o qual constitui a prioridade imediata para dar suporte à aplicação do plano estratégico traçado. Algumas das medidas previstas neste plano, como a aquisição de meios e criação de infraestruturas já se encontra em andamento. Por sua vez, o desenvolvimento e adoção de medidas relacionadas com a formação passará por pôr em marcha o plano de cooperação nacional e internacional.

Em relação à terceira questão salienta-se que existe um claro conhecimento das áreas a desenvolver, coincidentes com o plano teórico observável neste estudo. Deste modo verifica-se que estão reunidas condições de conhecimento técnico e atualizado sobre a temática, o que permite preparar o setor para os desafios da atualidade. Os entrevistados afirmam que todas as áreas estão previstas no plano estratégico e ao mesmo tempo todas acabam por ser uma prioridade, uma vez que todas se encontram por desenvolver. É intenção desenvolvê-las na atual legislatura, de forma faseada e criteriosa, de acordo com os recursos e o orçamento anual. Uma vez mais é salientado a importância do plano estratégico para atuar nas diferentes áreas.

Por fim, relativamente à quarta pergunta constata-se que estão delineadas várias linhas de atuação, as quais consideram serem multifacetadas. Além das medidas relacionadas com o enquadramento legal e a aquisição de equipamentos e matérias, destacam o desenvolvimento de infraestruturas para

estabelecer o Comando Nacional de PC e a Sala de Operações Nacional, bem como o Centro de Formação de PC.

De seguida apresentam-se os resultados dos especialistas em relação à primeira pergunta, a qual visava perceber até que ponto o SPC português seria um bom modelo para aplicar em TL.

Cód	Ideias-Chave (RESULTADOS)	Ent	Perg
AI Ba	É um erro querer começar no ponto onde está o sistema português, que é resultado de muitos anos de desenvolvimento e melhorias [Argumento totalmente desfavorável] .	A1	P1
AI Bb	Pode servir de modelo, mas com melhorias e adaptações [Argumento favorável] , mas com reservas.	A2	
AI Bc	Todas as medidas e ações operacionais de PC deveriam estar integradas no próprio SISN. [Argumento desfavorável] .	A3	
AI Bd	Pode servir de modelo mas com as necessárias adaptações ao nível de divisão administrativa e da caracterização dos riscos de TL. [Argumento favorável] , mas com reservas.	A4	

Tabela 4. Ideias-chave das entrevistas aos especialistas.

Fonte: Elaboração própria

Constata-se que a opinião dos entrevistados não é unânime. Apesar de dois dos entrevistados terem uma ideia desfavorável, os outros dois tem uma opinião relativamente favorável. Esta relatividade diz respeito à necessidade de serem efetuadas adaptações próprias em relação à realidade Timorense. Verifica-se portanto que só deste modo é possível o SPC de Timor evoluir com um paralelismo ao sistema português.

Em complemento, baseando-nos nas respostas à segunda questão, verificou-se que um dos entrevistados (especialistas) sugere um quadro legal baseado em instrumentos (diplomas legais) em tudo convergente ao plano previsto pelo Governo de Timor para o setor (AI Bn)⁷⁵. Todavia ressalva-se que um dos entrevistados apresenta a sugestão de não copiar o quadro jurídico-legal estruturante da atividade de PC de Portugal, sobretudo porque este precisa de ser revisto. No seguimento desta sugestão, refere que deve sim adaptar-se só o melhor (AI Bf). Merece igual destaque a sugestão de estruturar o SPC de forma progressiva, suportado em quadros jurídico-legais simples e não tão completos ou detalhados como os atuais diplomas legais estruturantes da PC em Portugal (AI Be).

Ainda que se constate que o rumo já esteja bem definido para desenvolver o setor, num curto, médio prazo, opta-se por salientar também algumas sugestões resultantes das opiniões dos respetivos especialistas. Sobretudo porque as mesmas poderão ainda constituir-se alvo de reflexão por parte dos mais altos responsáveis da PC da RDTL. Assim destaca-se as seguintes sugestões: legislar para os riscos coletivos (AI Bj); repensar e reanalisar a aplicação do SIOPS com as similitudes do SIOPS Português (AI Bk); integrar o SIOPS no

⁷⁵ Vide Anexo D, onde estão descritos os códigos de AI.

SISN e não dividir mais sistemas (**AI Bh**); e desenvolver a PC ao nível local (Sucos) (**AI Bh**).

Relativamente ao edifício legislativo este deverá ser transversal, o que permitirá ser aplicável aos múltiplos setores que concorrem para a Gestão de Crise e do Planeamento Civil de Emergência, devendo ainda incluir a dimensão educativa e formativa (**AI Bk**).

No âmbito dos principais modelos de cooperação de PC que poderiam ser explorados pretende-se destacar ainda a opinião de um dos entrevistados, o qual sugere que no âmbito da cooperação bilateral com Portugal, deveriam ser exploradas as seguintes áreas e entidades (**5B3.1**):

- Área do Planeamento Civil de Emergência - cooperação do Instituto de Defesa Nacional;
- Área da análise do risco - cooperação do IPMA, da Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica e do Instituto de Higiene e Medicina Tropical;
- Área da organização da resposta de proteção e socorro - cooperação com a GNR.

Nesta última área referida (organização da resposta de proteção e socorro), pela relevância que encerra, opta-se por referir também em complemento à opinião do entrevistado, a ANEPC, a qual dirige toda a atividade de PC em Portugal.

Para finalizar a discussão, apresenta-se na figura 16 uma matriz de conjugação das ideias-chave (retidas das diferentes entrevistas) com as categorias e subcategorias analíticas, para verificar a convergência das ideias dos diferentes intervenientes e do quadro situacional de PC da RDTL com a fundamentação teórica.

Numa análise simplista e sem estabelecer relações específicas e explicativas da relação entre os segmentos analisados e as categorias e subcategorias analíticas, é possível constatar, com base nas ideias absorvidas das entrevistas realizadas aos responsáveis pela PC da RDTL, que existe uma convergência de cerca de 44% entre as ações que o Governo já adotou ou prevê adotar, com os elementos considerados estruturantes para o desenvolvimento da PC adaptada aos desafios da atualidade (apresentados na Tabela 1). Além desta constatação é possível ainda inferir que existe uma coincidência em cerca de 32% em relação às ideias chave apontadas também pelos especialistas.

Apesar de se evidenciar resultados numéricos, todavia não se pretende quantificar ou traduzir em números o esforço desenvolvido pelo Governo. Em especial, porque nesta matéria, mais que quantidade, importa a qualidade do esforço, além de que um nível de desenvolvimento tão ambicioso, exige um período largo de implementação de medidas. Ainda assim, pelos valores observados, é possível afirmar que existe uma significativa correspondência. Isto revela que as medidas adotadas são coincidentes com o exigível na atualidade, o que reflete que o desenvolvimento pensado pelo Governo está ao nível dos desafios que se colocam para a PC da atualidade.

CORRESPONDÊNCIA APENAS COM A AÇÃO DO GOVERNO DA RDTL	CORRESPONDÊNCIA EM COMUM	CORRESPONDÊNCIA APENAS COM OS CONTRIBUTOS DOS ESPECIALISTAS
EE1.7. Segurança e proteção de IC (2A1.3a); EE1.10. Proteção do património cultural e histórico (2A1.5a); EE2.5. Gestão da informação (4A2.2a); EE4.3. Oportunidades de carreira profissional (2A2.5.a); EE4.9. Formação direcionada ao desenvolvimento de competências pessoais, profissionais e de trabalho em equipa (2A1.5a).	EE1.1. Fortalecer a <i>Governança dos riscos</i> com uma abordagem holística, num esforço coletivo e concertado (2A2.3 3A2.1c 3B1.2 3B3.1 3B3.2); EE1.2. Melhorar o conhecimento dos riscos através da identificação e análise de perigos e ameaças (3B3.1 3A2.1c); EE1.16. Autoproteção e autoajuda (PC preventiva) (1A2.4a 1A2.4b 3B1.1 3B2.1); EE1.17. Sensibilização, educação e informação pública (1A2.5a 1A2.5b 3B1.1 3B2.1 6B1.4 6B2.2 6B4.1 6B4.2 6B4.3); EE2.1. Abordagem conjunta e integrada na resposta (1A2.2a 2A2.1c 2A2.1d 4A1.4a 4A2.4a); EE2.2. Planos gerais e particulares (1A1.2 3B4.1 4B1.3 4B4.2); EE2.4. Gestão de operações de PC (3A2.1c 4A1.4a 4A1.6b); EE2.6. Funcionamento permanente de Centros de Gestão de Crises e Emergências (4A1.4a 4B4.1); EE3.1. Relações de cooperação bilateral com diferentes estados (2A1.6 2A1.6a 3A2.3 4A2.4a 3B3.3 5B1.1); EE3.2. Relações cooperação multilateral no âmbito de OI (3A2.3 4A2.4a 3B3.3); EE4.4. Treino e formação (1A1.2a 2A1.5 2A1.5a 4A1.5 4A1.5a 3B1.1 3B1.3 3B2.1 6B1.1 6B1.2 6B1.3 6B2.1 6B3.1 6B4.1 6B4.3); EE4.6. Formação transversal e multissetorial (1A1.2a 2A1.5a 6B4.1 6B4.2 6B4.3); EE4.7. Competência e qualificação profissional (2A1.5 2A1.5a 4A1.5 6B1.2 6B1.3 6B4.1 6B4.3).	EE2.3. Gestão de crise e planeamento civil de emergência (4B1.2 4B2.2 4B3.1) EE3.4. Participação de programas específicos relacionados com o MPCU (5B4.2); EE4.5. Exercícios e simulacros (6B4.5); EE4.8. Formação académica (6B2.1 6B2.2); EE4.10. Integração do conhecimento em diferentes níveis escolares (6B1.4); EE4.12. Transformação digital e recurso às novas tecnologias (4B4.1); EE4.13. Assessoria técnica (5B1.2 5B3.1).
5	13	7

Observações: Universo de subcategorias analíticas – 41 [conceitos teórico-conceituais]

Figura 16. Convergência entre teoria, ações do Governo e contributos dos especialistas.

Fonte: elaboração própria

3. SÍNTESE PARCIAL RELATIVA ÀS QD1, QD2 E QD3

Exposta a informação mais relevante resultante da análise de conteúdo, considera-se estarem reunidas as condições para responder de forma pragmática às QD levantadas⁷⁶.

Assim mesmo, em relação à QD1⁷⁷ pode-se retirar as ilações de que existe um forte compromisso, enraizado numa clara determinação política para o desenvolvimento do setor. Além de cientes das suas carências e debilidades, manifestam a intenção de continuar a desenvolver o quadro jurídico-legal de suporte ao funcionamento do setor, o qual definem como a maior prioridade no curto prazo de tempo. Esta intenção tem como primeiro passo a aprovação da estrutura orgânica da APC, que antecederá a sua criação, o que permitirá além das funções de coordenação das diferentes entidades que concorrem para a PC de TL, a dinamização de todas as iniciativas e ações que se seguirão. Esta assumirá o papel nevrálgico de estabelecer os mecanismos de coordenação, a doutrina, a uniformização de procedimentos e assim, tornar mais expedita a resposta.

Por tudo isto, depreende-se que o **argumento 1** está devidamente **corroborado**.

Em relação à **QD2**⁷⁸ foi possível identificar uma significativa controvérsia, com especialistas a referirem que a opção de reproduzir o SPC português em TL, ainda que com diferentes adaptações constitui uma precipitação que poderá vir a ser um forte constrangimento à eficácia do mesmo no futuro. Subjaze como proposição desfavorável o facto do sistema atual de PC em Portugal ser o resultado de muitos anos de desenvolvimento e melhorias, permitindo acumular experiência institucional e cultura de PC. A realidade de TL não é essa, e havendo falta de experiência dever-se-ia começar por um SPC muito mais simples. Assim haveria melhores probabilidades de garantir a eficácia desejada nesta fase inicial, acumulando a necessária experiência e conhecimento por parte das pessoas, para mais tarde melhorar e evoluir para um SPC mais complexo como o caso de Portugal. Em todos os casos, todos os especialistas afirmam que mesmo aplicando e construindo um SPC com base no Português, devem ser revistos alguns conceitos e ponderada a sua aplicação devidamente adaptada à realidade de TL. Há que admitir que as diferenças de realidade da PC (nível de desenvolvimento) de ambos países são enormes.

Assim pode-se dar como **confirmado parcialmente o argumento 2**, colocando-se as necessárias **reservas**, na medida em que a opinião dos diferentes especialistas não é unânime quanto ao facto da atual configuração do SPC português se poder constituir como um modelo de referência.

⁷⁶ As respostas dadas tem por base a análise de conteúdo, do qual resultou diferentes premissas expostas no campo da Análise Interpretativa (AI).

⁷⁷ Qual o compromisso, intenção e prioridades estabelecidas pelo Governo para o desenvolvimento do setor da PC?

⁷⁸ Será que o modelo do SPC português se constitui como uma boa referência para aplicar em TL?

Contudo e considerando porém a liberdade de cátedra que é permitido ao investigador, crê-se que se pode confirmar o argumento. Em primeiro, porque as afirmações desfavoráveis, estão em igual proporção às favoráveis. Em segundo, porque na realidade o que se pretende é ter uma referência, que servirá de base para a configuração de um possível modelo, o qual terá necessariamente as devidas adaptações considerando os diferentes riscos, as necessidades e capacidades institucionais e sociais. Assim, esse modelo pode perfeitamente ser o português, pois tem a vantagem de se estar a trabalhar sobre um modelo já consolidado ao largo de vários anos. Aliás, as conclusões e recomendações que resultaram do Seminário Internacional em 2019⁷⁹ assim o confirmam. Isto não significa que se opte por copiar todo o modelo, sem considerar os diferentes aspetos mencionados pelos especialistas. Facto este que deverá ser tomado em consideração no curto prazo e em especial na produção dos necessários instrumentos legais que ainda se encontram por publicar. Quiçá as reservas identificadas nesta inferência, possam ser o argumento que permita abrir outras linhas de investigação para futuros estudos.

Por fim, relativamente à **QD3**⁸⁰ salienta-se que está a ser seguido um plano estratégico do Governo para a área da PC, que prevê a aposta em diferentes áreas de desenvolvimento organizacional, com variadas e multifacetadas linhas de atuação. Esta aposta será desenrolada de forma faseada, com uma criteriosa gestão dos recursos disponíveis, em cada ano orçamental, sendo certo que se pretende dar primazia e explorar as oportunidades advenientes da cooperação nacional e internacional. Segundo o Governo este plano compreende o desenvolvimento de instrumentos legais modernos, a aposta na formação e capacitação dos recursos humanos harmonizada com os melhores padrões internacionais, a disponibilização de melhores condições de trabalho, o estabelecimento de instalações modernas e funcionais, bem como a aquisição de equipamentos modernos e adequados às necessidades.

Depreende-se como tal que o **argumento 3** está plenamente **corroborado**, ainda que com margem para melhorar, considerando os possíveis contributos que resultam do presente estudo.

Como se verifica todas as questões derivadas foram respondidas, sendo confirmados os argumentos um (1) e três (3) e rebatido por parte do investigador as proposições desfavoráveis ao argumento dois (2).

⁷⁹ Descritas no capítulo II subponto 3.1.

⁸⁰ Estarão a ser consideradas as melhores opções estratégicas para desenvolver o setor, que se quer moderno e adaptado aos desafios da atualidade?

4. CONTRIBUTOS AO CONHECIMENTO

Quivy e Campenhoudt (1998, p. 238) propõem dois tipos de contributos para o conhecimento decorrentes de um trabalho de investigação: “os *relativos ao objeto de análise, que incidem sobre o fenómeno estudado enquanto tal, e os relativos aos novos conhecimentos teóricos, que dizem respeito à problemática e ao modelo de análise*”. De seguida procura-se evidenciar os mesmos numa perspetiva teórica, prática e empírica.

4.1. DE ORDEM TEÓRICA

Relativamente aos desafios à PC na atualidade verificamos que os mesmos derivam de vários potenciadores de risco, os quais estão intimamente relacionados e ocorrem em efeito cascata. Entre estes sobressaem as consequências das alterações climáticas tal como o incremento dos fenómenos meteorológicos adversos, a proliferação de novas pandemias, a crescente evolução demográfica com um incremento da população em áreas urbanas e de perigo ambiental, a degradação dos ecossistemas, a desordenação do território e mau uso do solo, bem como as situações de especial vulnerabilidade social ou pessoal e ainda das infraestruturas económicas e tecnológicas.

Neste sentido, importa evoluir e preparar os SPC com medidas que permitam uma resposta mais adequada e adaptada aos desafios que se colocam. Para tal é necessário apostar em áreas estratégicas que são estruturais e permitem assegurar o êxito, nomeadamente: planejar e atuar adequadamente no âmbito da gestão do risco, no âmbito da gestão da crise, no âmbito da cooperação internacional, dos recursos, formação e treino, e por fim no âmbito da tecnologia, desenvolvimento e investigação. Cada vez mais é necessário acompanhar e explorar o potencial tecnológico como forma de reduzir o risco de catástrofe e gerir eficazmente as operações de emergência e PC.

Tudo isto deve ser acompanhado de uma moldura normativa e regulamentar que oriente a ação, vincule e esclareça todas as entidades, além de instituir um “quadro” comum de atuação convergente para uma “abordagem integral e integrada” da problemática.

Em relação ao diagnóstico de riscos em TL, constatou-se que este país se encontra vulnerável e exposto a diferentes perigos e riscos, possuindo um grau de risco médio. Entre os perigos a que está exposto incluem-se especificamente os sismos e os tsunamis, que encerram o maior grau de perigo (6,3 e 6,0, respetivamente) e as pandemias que possui um risco associado de 6,1⁸¹. Com menos grau de risco, mas também com frequência aparecem as inundações, as derrocadas e os períodos prolongados de secas, que têm especial impacto sobre a segurança alimentar, pela indisponibilidade de alimentos, e sobre a segurança da saúde pública, pelas infestações de insetos e doenças daí advenientes.

⁸¹ Conforme observado anteriormente, numa escala de 0 a 10.

Concorrem para a sua vulnerabilidade as atuais débeis condições de segurança alimentar (7,9), de desenvolvimento social (7,4) e de saúde pública. Neste contexto importa ainda salientar que o Governo da RDTL deve-se preocupar especialmente com a situação da “falta de capacidade para lidar com a situação”, a qual, segundo o Índice de Risco Global *Inform*, se cifra no valor de 6,2, devido às fragilidades apresentadas, as quais estão relacionadas com a frágil capacidade de governabilidade e das diferentes instituições (ambas com 6,5), com a frágil capacidade de gestão do risco de desastre (6,3) e com o insuficiente acesso a cuidados de saúde pública (6,1).

4.2. DE ORDEM PRÁTICA (REFLEXÃO ESTRATÉGICA)

As considerações de ordem prática constituem algumas das opções estratégicas que se consideram relevantes para perseguir um caminho sustentável de desenvolvimento do setor, considerando os desafios da atualidade. Estas foram estabelecidas numa lógica de mitigar as debilidades e principais ameaças identificadas, assim como, para potenciar as fortalezas, aproveitando as oportunidades que se afiguram. Elementos estes que se descreveram na matriz *SWOT* anteriormente apresentada⁸².

Salienta-se que as opções resultantes da reflexão estratégica servem para complementar ou confirmar as opções já adotadas pelo Governo até ao momento, além de eventualmente poder vir a reorientar a ação estratégica no setor da PC em futuras decisões.

As opções agora expostas resultaram do exercício de análise ao longo de todo o trabalho, inclusive abrangendo o procedimento metodológico de recolha de contributos dos especialistas na matéria.

Poderiam ser levantadas outras opções estratégicas, tendo por base os diferentes contributos, inclusive delinear linhas de atuação mais específicas em cada uma das opções sistematizadas. Contudo por razoabilidade e considerando a necessidade de estabelecimento de prioridades, foram descritas apenas as que encerram maior significado.

As mesmas materializam-se através da matriz de impacto de seguida apresentada:

⁸² Apresentada no ponto 4 do capítulo II.

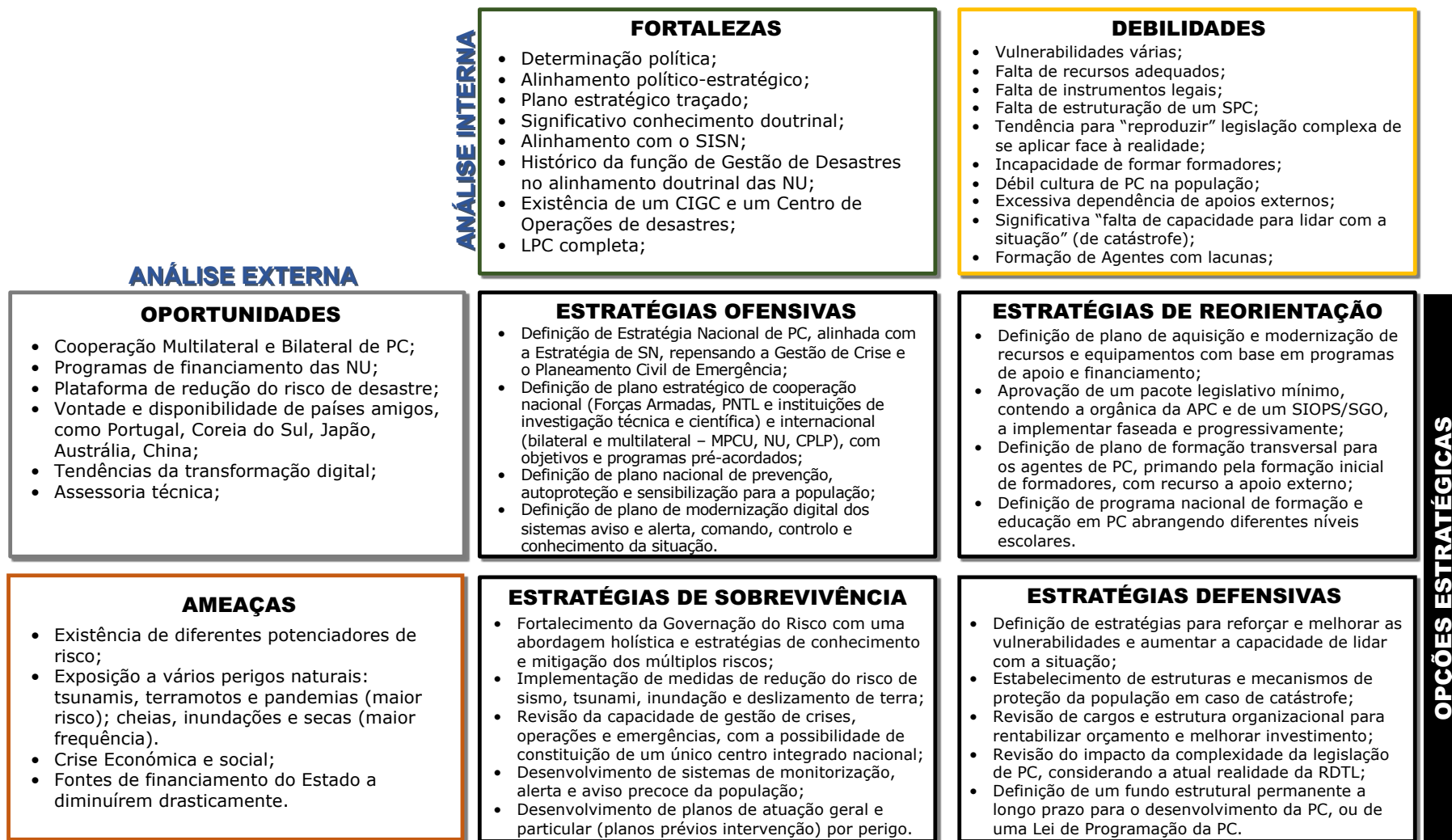


Figura 17. Opções estratégicas para o desenvolvimento do setor de PC

Fonte: Elaboração própria

4.3. DE ORDEM EMPÍRICA

Alicerçando o conhecimento teórico com os dados obtidos da investigação e com a experiência profissional e académica do autor, resulta importante salientar um conjunto de pressupostos que se considera que merecem um olhar mais atento agora e no futuro, nomeadamente:

- Passar da intenção a uma contínua ação: o atual momento é crucial e decisivo por estarem reunidas as condições para o efeito. Neste sentido, deve ser explorado ao máximo o momento do atual alinhamento político-estratégico, bem como, da vontade dos inúmeros parceiros de apoiar e ajudar o Governo nesta matéria. Por isso é fundamental manter o foco e o ímpeto na adoção das necessárias medidas traçadas para desenvolver o setor, pela comprovada importância que tem para a segurança da população de TL;
- Ao verificar-se que já existe e que se está a consolidar gradualmente um conhecimento doutrinário de PC muito significativo entre os responsáveis pela política e atividade de PC, importa capitalizar esse mesmo conhecimento continuando a desenvolver as estratégias mais apropriadas e eficazes. Uma vez mais, para isto é preciso agir e continuar a implementar tudo o que já se encontra planeado;
- Continuar a promover estratégias abordando a problemática numa lógica holística⁸³, ou seja, multissetorial e multidisciplinar considerando ainda as diferentes causas originárias e intervenientes, bem como as diferentes fases do ciclo da gestão da catástrofe: pré-catástrofe (prevenção), durante a catástrofe (resposta) e de pós-catástrofe (recuperação e reconstrução). Neste âmbito, deve-se colocar o tónus do esforço nacional na prevenção, redução proactiva dos riscos e no planeamento de contingência, afastando-se de um modelo de SPC exclusivamente baseado na resposta (reativa);
- Conceber os diferentes planos e a edificação de capacidades, antecidos por uma rigorosa e detalhada identificação e análise de risco, estabelecendo assim prioridades de forma a não querer realizar tudo ao mesmo tempo. Isto é importante para permitir um crescimento faseado e sustentável, permitindo às pessoas tomar conhecimento inicial, prepararem-se e consolidar esse mesmo saber, antes de adquirir novos conhecimentos. Neste âmbito de Gestão do Risco, considerando o quadro atualmente existente em TL, considera-se importante enfatizar algumas das medidas que permitirão mitigar as consequências da materialização dos atuais riscos e ameaças, nomeadamente:
 - Insistir em medidas focadas especificamente na componente da segurança alimentar e do abastecimento de água (**EE1.8** e **EE1.9**);
 - Implementar medidas de redução do risco de inundações costeiras e fluviais, e ainda de deslizamentos de terras (**EE1.11**);

⁸³ Conceito doutrinário do “*comprehensive approach*”, amplamente difundido pela OTAN no âmbito do planeamento estratégico.

- Desenvolver medidas eficazes de monitorização, alerta e aviso precoce da população, devendo haver um órgão encarregado em exclusivo a esta componente (**EE 1.12**);
- Estabelecer estruturas e mecanismos específicos de proteção da população no caso de eminência ou ocorrência de catástrofe (**EE1.4**);
- Desenvolver a capacidade de proteção e intervenção NRBQ, uma vez que o risco de sofrer novas pandemias é muito significativo (**EE 1.13**).
- Como forma de melhorar “a capacidade de lidar com a situação”⁸⁴ uma das principais fragilidades constatadas na análise de risco efetuada, sugere-se também, com base nas ideias dos entrevistados, o seguinte:
 - Criação de uma estrutura de apoio logístico, estabelecendo para o efeito bases de logística e de reserva para apoio às operações de PC (**4B4.3**);
 - Criação de infraestruturas de reserva para o apoio logístico e de subsistência da população que seja afetada pela ocorrência de uma catástrofe (**4B4.4**);
 - Desenvolver planos de contingência para permitir a continuidade do funcionamento social, prevendo no quadro legal, os instrumentos que vinculem a obrigatoriedade de constituir reservas de diferentes bens essenciais (alimentação, medicamentos, etc.), assim como de energia (**4B1.3**).
- No contexto da cooperação internacional, importa reforçar e/ou ativar protocolos de colaboração e cooperação bilateral de PC existentes entre TL e Portugal, sem menosprezar os países parceiros como Austrália e Indonésia. Os mesmos constituem uma mais valia que deve ser tida em conta na prossecução dos objetivos de desenvolvimento do setor. Conforme referido por um dos entrevistados, esta área, pela capital importância que assegura em todo o processo de desenvolvimento das capacidades e do sistema, deverá estar centralizada num gabinete específico de relações internacionais constituído no seio da APC. Isto permitirá acompanhar em permanência, fomentar e potenciar as mais diversas formas de cooperação possíveis de explorar (**5B4.1**).
- A importância da cooperação com Portugal é por demais evidente, considerando as similitudes que se constituíram legal e doutrinariamente no desenvolvimento do SPC de Timor. Além da tradicional via de cooperação bilateral, pode ainda ser ativada no seio da CPLP e do seu mecanismo de resposta a catástrofes já consagrado. Conforme referido por um dos entrevistados salienta-se que na hora de definir um programa de partilha de peritos, o mesmo deve recair sobre elementos que estejam minimamente familiarizados com o contexto de PC existente em TL, para que o apoio não se desenquadre das necessidades locais (**5B1.2**);
- Na dimensão da formação de profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito da atividade de PC deve ser privilegiada a criação de um Instituto Nacional de PC, em alternativa a uma Escola Nacional de Bombeiros conforme existe em Portugal (**6B2.1**). Outra das medidas para alcançar a respetiva

⁸⁴ “lack of copying”

competência e preparação dos profissionais é a aposta no planeamento de exercícios⁸⁵ que permitam testar não só os procedimentos operacionais, mas também os procedimentos de articulação entre entidades e a coordenação das atividades (**6B4.4**);

- Para finalizar e ainda que não tenha sido mencionado por qualquer um dos especialistas, o autor da investigação está perfeitamente convencido que além dos normativos jurídicos que estão em fase de criação, importa pensar e produzir o marco estratégico nacional, à semelhança de países mais evoluídos como Espanha e Alemanha. Este materializa-se na Estratégia Nacional de PC do país, a qual servirá de base para reorientar e redesenhar os restantes planos estratégicos de desenvolvimento do setor. Este passo, constitui-se de vital importância, devendo ser repensada a sua elaboração nesta fase inicial. Principalmente antes de processar mais elementos jurídicos que poderão mais tarde obstaculizar o desenvolvimento estratégico do setor.

⁸⁵ Exercícios de *Command Post Exercise* (CPX), que em grosso modo permite testar procedimentos de comando, coordenação e controlo em ambiente simulado; e *Live Exercise* (*Livex*) os quais permitem testar toda a resposta, simulando uma situação próxima da realidade, mas com em ambiente controlado.

CONCLUSÕES

A investigação teve como objeto de estudo a atividade de PC na atualidade, delimitando-se o mesmo a um estudo de caso da realidade da PC da RDTL.

O resultado da investigação materializou-se com a redação da presente dissertação a qual foi organizada em três grandes capítulos, com a respetiva introdução e conclusões. Metodologicamente o percurso começou com a recolha de dados, quer através de uma entrevista exploratória, quer através de uma atenta revisão da literatura sobre a PC em geral, sobre a RDTL, assim como sobre a PC na RDTL em particular. Esta foi depois complementada com a realização de uma análise *SWOT* e entrevistas semiestruturadas de forma a permitir assimilar e compreender as diferentes variáveis necessárias para atingir os objetivos a que o autor se propôs com a investigação.

No capítulo I expôs-se as bases teóricas fundamentais para a compreensão do objeto de estudo na sua totalidade e sobre as quais iria assentar o resto da investigação. Sumariamente concluiu-se que para assegurar uma PC adaptada aos desafios da atualidade, entenda-se riscos e ameaças, há que apostar em desenvolver um conjunto de medidas devidamente ponderadas dentro das áreas da gestão do risco, da gestão da crise em situações de catástrofe, da cooperação internacional, dos recursos, formação e treino, além da tecnologia, investigação e desenvolvimento.

No capítulo II expôs-se a análise do objeto de estudo delimitado à realidade da RDTL, consubstanciada na análise documental e de alguns dos dados recolhidos com a aplicação das entrevistas ao nível político-estratégico da RDTL. Sumariamente concluiu-se que a intenção de desenvolver o setor da PC remonta há pelo menos uma década, mas na realidade só agora se começou a passar da intenção à ação, numa clara determinação política para o efeito. No final de 2020 foi publicada a lei base que enquadra a atividade de PC, através da qual forçosamente se alinhará estratégica e operacionalmente o restante desenvolvimento do setor.

No capítulo III expôs-se o raciocínio metodológico do investigador, caracterizando o estudo e discutindo os resultados da análise com a finalidade de responder às questões derivadas e verificar os argumentos utilizados. Assim foi possível responder à QC e validar a hipótese formulada, como se verá de seguida.

1. VALIDAÇÃO DA HIPÓTESE E RESPOSTA À RESPOSTA À QC

Terminada a análise e a discussão dos resultados referentes aos diferentes argumentos que sustentaram a hipótese da investigação, pode-se concluir para efeitos de **validação da hipótese** que a mesma se considera **verificada**⁸⁶.

De facto concluiu-se que independentemente do desenvolvimento do setor se encontrar numa fase inicial e da “aparente” ou “expectável” falta de experiência, os seus responsáveis político-estratégicos estão cientes dos diferentes desafios que enfrentam, demonstrando uma determinação férrea e devidamente ponderada, sustentada em conhecimentos doutrinários atualizados, observáveis no plano estratégico delineado pelo Governo para o setor.

Deste modo é possível afirmar perentoriamente que o desenvolvimento da PC da RDTL está ao nível dos desafios que se colocam na atualidade, acompanhando doutrinariamente a organização e o funcionamento de outros SPC já maduros e consolidados no tempo. Foi possível verificar uma aposta em áreas como a gestão do risco, a gestão da crise em situação de catástrofe, da cooperação internacional e dos recursos, treino e formação dos seus quadros. Deste modo, considera-se estar assim respondida a QC da investigação.

Em termos gerais, além de tudo o que já foi mencionado no capítulo anterior, concluiu-se que a orientação estratégica em desenvolver e implementar a APC como próximo passo, considera-se uma decisão acertada e de indelével valor. Isto permitirá clarificar a responsabilidade nacional numa clara linha de comando até ao nível local (municipal), reforçando a abordagem coordenada e integrada “do governo no seu todo”. Reforçará igualmente as ligações entre as instituições responsáveis pela definição das políticas públicas de PC e a componente operacional, o que facilita e potencia o processo de desenvolvimento.

Concluiu-se portanto que estão reunidas as condições necessárias e as oportunidades para continuar a desenvolver adequadamente o setor da PC, contribuindo tal facto concomitantemente para a própria construção nacional e afirmação regional, enquanto jovem nação, o que permite ao Governo almejar a tão desejada “*good governance*”.

Recuperando o argumento inicial da introdução, em súmula, é possível confirmar que o grande desafio que se coloca para a PC da RDTL é estar preparado para responder aos atuais riscos e ameaças, os quais se podem materializar na ocorrência de uma catástrofe a qualquer momento, conforme referiu Roy Trivedy

⁸⁶ Foi utilizado para a verificação final, o modelo proposto por Sarmiento (2013, p. 15), na medida em que se analisou argumento por argumento de forma a concluir sobre a validade da Hipótese. Esta autora considera o seguinte: **Hipótese Totalmente Verificada** quando há uma total correspondência com o argumento/ variável (100%); **Hipótese Verificada** quando há apenas uma correspondência muito significativa ($80\% \leq x < 100\%$); **Hipótese Parcialmente Verificada** quando há uma correspondência parcial ($50\% \leq x < 80\%$); **Hipótese Não Verificada** quando a correspondência é mínima ($0\% < x < 50\%$); e **Hipótese Totalmente Não Verificada**, quando a correspondência é nula ($x = 0\%$).

no Seminário Internacional de PC em 2019: “[...] os *desastres naturais podem ocorrer em qualquer lugar, a qualquer momento* [...]”.

Encontramos com o final desta investigação, uma total sintonia com o suprarreferido, demonstrado claramente nas palavras do Sr. Secretário de Estado da PC da RDTL “[...] *a área da PC é aquela que tem menos tempo para se desenvolver pois já amanhã pode ocorrer algo que nos obrigue a responder de forma eficiente* [...]”.

Isto revela uma profunda consciência da urgência de investir e desenvolver o setor, restando avançar para a ação no ambicioso plano estratégico delineado. Este encontra-se alinhado com vários dos conceitos teóricos para aquilo que se entende como características de uma “PC moderna e adaptada às ameaças e riscos da atualidade”, as quais verificamos com a presente investigação.

Acima de tudo, importa não esquecer que o tempo escasseia e a população precisa, merece e vai exigir uma resposta rápida e adequada de forma a prevenir e mitigar as consequências de uma próxima catástrofe.

2. CONSIDERAÇÕES ONTOLÓGICAS À PRÓPRIA INVESTIGAÇÃO

Conforme Sarmiento (2013, p. 210) refere, no final de cada investigação o autor deve mencionar *“as limitações ou problemas encontrados na elaboração da investigação e as respetivas soluções, fazendo uma análise crítica do trabalho realizado”*.

2.1. OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Pelos resultados obtidos concluiu-se que o corpo concetual utilizado e analisado se encontra adequado para os objetivos prosseguidos com a investigação.

Considera-se que os objetivos da investigação foram atingidos tendo em conta os satisfatórios resultados alcançados do ponto de vista do conhecimento científico. Não só foi respondida na sua plenitude a QC, como foram também cabalmente respondidas as QD, o que permitiu validar a Hipótese.

É possível afirmar ainda que os resultados alcançados contribuem não só ao conhecimento científico, como permitem contribuir para reforçar e dignificar o bom trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelo Governo da RDTL neste setor, exortando-se a que continue empenhado no esforço de melhorar a segurança de toda a população de TL.

2.2. LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

Como limitações dos resultados obtidos, destaca-se o facto da aplicação da técnica de entrevista, não poder seguir o padrão normal no âmbito da metodologia científica, o que dificultou em parte a obtenção de melhores dados e contributos. Esta não foi possível ser realizada presencialmente, perdendo-se a “riqueza” científica que poderia proporcionar a aplicação desta técnica, sobretudo pela impossibilidade do investigador poder redirecionar a questão ou sugerir mais esclarecimentos. Contudo as atuais circunstâncias relacionadas com a Covid-19, bem como, com o distanciamento geográfico, não permitiu realizar as mesmas de outra forma, recorrendo-se por isso ao modelo à distância por correspondência eletrónica.

Outra das limitações prendeu-se com a dificuldade em conseguir conjugar o *expertise* na área da PC, com o conhecimento efetivo e atualizado da realidade da PC em TL. Tentar conjugar estas duas variáveis reduziu drasticamente o leque disponível de especialistas. Reconhece-se que este fator constitui uma substancial limitação aos resultados que seriam esperados, de forma a satisfazer na plenitude os objetivos da investigação. Todavia a decisão adotada de escolher especialistas com elevada craveira técnica na área e alguma ligação a TL, fruto das missões desenvolvidas nesse país no passado, constitui a solução mais viável.

Se fosse iniciada novamente a investigação dentro das mesmas condições, considerando a debilidade ou dificuldade de obter dos especialistas informações com elevado nível de detalhe e preponderância em relação ao objeto de estudo, aplicaria a técnica de Análise Delphi, com o objetivo de realizar uma prospekta mais consensual e integradora dos diferentes conhecimentos de todos os especialistas. Tentaria assim ultrapassar a barreira e a dificuldade que se verificou para a obtenção de mais dados.

Interessa referir ainda que devido à natureza exploratória da metodologia empregue, os resultados obtidos tem por base os conhecimentos do investigador e a opinião de um reduzido número de especialistas, assim que não se pode generalizar cientificamente as conclusões da presente investigação a outros contextos.

Para futuras investigações sugere-se por isso a ampliação da amostra de modo a obter um panorama mais abrangente, além de tentar incluir na mesma, especialistas com maior relação de proximidade ou mais contextualizados com o objeto de estudo delimitado. Idealmente seria interessante que futuras investigações possam vir a ser realizadas no contexto do objeto, por observação e participação direta, obtendo resultados com uma maior profundidade do ponto de vista crítico do investigador.

3. SUGESTÕES PARA FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

Considerando as diferentes ilações decorrentes de vários momentos do estudo, bem como a existência de possíveis pontos a responder ou melhor esclarecer, crê-se ser importante para complementar os resultados alcançados, investigar as seguintes problemáticas:

- Qual a melhor solução para um possível SIOPS: a fusão com o SISN ou o seu funcionamento autónomo, ainda que interdependente do SISN?
- Que modelo deverá ser adotado e quais as melhores características para edificar a capacidade nacional de gestão da crise e emergências: um Centro Nacional Integrado de Gestão de Crises e um Centro Nacional de Operações de Desastres, ou a fusão num único Centro Integrado de Gestão de Crise, de Alerta e de Emergências?
- Qual o impacto da reorganização do setor da PC no que concerne à redução do risco de catástrofe na RDTL?
- Que medidas, campanhas e projetos poderão ser desenvolvidos para melhorar a cultura de autoproteção e prevenção na sociedade Timorense?
- Que tecnologia poderá ser desenvolvida e potenciada para fortalecer a PC em TL? Que sistemas informáticos de georreferenciação serão uma mais valia para se implementar em TL?
- Considerando as capacidades a edificar para constituir uma Força profissional estatal de resposta a catástrofe na RDTL, de que forma se deve traçar o Objetivo da Força a Largo Prazo?
- Como poderão ser rentabilizadas as capacidades das Forças de Defesa de TL e da PNTL, no esforço conjunto de edificar e preparar a PC?
- De que forma e com que capacidades Portugal pode cooperar com a RDTL, no domínio da Cooperação Bilateral para apoiar no desenvolvimento do Setor da PC?
- Qual o melhor modelo de formação técnico-profissional na área da PC para implementar: uma academia de formação própria, que permita formar todos os quadros, ou a integração nas escolas da Defesa ou de Polícia?
- Que mais valias podem advir da cooperação nos domínios do MPCU?

4. **NOTA FINAL DO INVESTIGADOR**

Termino a investigação com o espírito e o mesmo pensamento com que a iniciei.

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança:
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.”*

Luís Vaz de Camões, *in* "Sonetos"

Conforme foi possível observar constata-se que os tempos são efetivamente de mudança.

No atual período existe agora uma vontade férrea e determinada para alterar o paradigma do setor da PC, arreigada num esforço de mudança para o seu desenvolvimento e consolidação, devolvendo assim a confiança na melhoria da qualidade da Segurança das gentes de Timor.

Um bem-haja a todas as entidades e em especial ao Governo Timorense por empreender de forma tão decidida essa mudança!

Lisboa, 14 de fevereiro de 2021
Assinado de forma digital por
MacBook-Pro-de-Claudio.local
Localização: Lisboa
Dados: 2021.02.14 14:15:33 Z
Claudio Antonio Maroco Ribeiro Quelhas.

PÁGINA INTENCIONALMENTE EM BRANCO

BIBLIOGRAFIA

NORMATIVOS E DOCUMENTOS LEGAIS

Normativos de Portugal

Lei n.º 27/2006 de 03 de julho - Lei de Bases da Proteção Civil. Diário da República n.º 126/2006, Série I de 2006.

Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, que cria o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro. Diário da República n.º 105/2013, Série I de 2013.

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. Diário da República 64/2019, Série I de 2019.

Normativos da RDTL

Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002), Assembleia Constituinte.

Lei n.º 2/2010 de 21 de abril - Lei de Segurança Nacional. Díli. Jornal da República - Publicação Oficial da Republica Democrática de Timor-Leste - Série I, n.º 15 de 2010.

Lei n.º 12/2020 de 02 de dezembro – Lei da Proteção Civil. Díli. Jornal da República - Publicação Oficial da Republica Democrática de Timor-Leste - Série I, n.º 49 de 2020.

Decreto-Lei n.º 35/2015 de 16 de setembro - Orgânica do Ministério do Interior. Díli. Jornal da República - Publicação Oficial da Republica Democrática de Timor-Leste - Série I, n.º 35 de 2015. [revogado]

Decreto-Lei n.º 14/2019 de 10 de julho - Orgânica do Ministério do Interior. Díli. Jornal da República - Publicação Oficial da Republica Democrática de Timor-Leste - Série I, n.º 40 de 2019. [revogado]

Decreto-Lei n.º 47/2020, de 07 de outubro, que aprova a Orgânica do MI. Díli. Jornal da República - Publicação Oficial da Republica Democrática de Timor-Leste - Série I, n.º 41 de 2020.

Diploma Ministerial n.º 14/2020, de 31 de março, que estabelece a Sala de Situação do Centro Integrado de Gestão de Crises. Díli. Jornal da República -

Publicação Oficial da Republica Democrática de Timor-Leste - Série I, n.º 13C de 2020.

Outros

Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, de 10 de julho. «BOE» núm. 164, de 2015.

LIVROS, ARTIGOS E DOCUMENTAÇÃO DIVERSA

ANPC (2009) “Organizações, Sistemas e Instrumentos Internacionais de Proteção Civil”, Cadernos Técnicos Prociv 10, Carnaxide: Autoridade Nacional de Proteção Civil, setembro de 2009.

APA (2019), “4th Biennial Report to the United Nations Framework Convention for Climate Change – Portugal 2020”. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em: https://apambiente.pt/_zdata/Alteracoes_Climaticas_Relatorios/Biennial_Report_s/4BR2020/Portugal4BR2020.pdf [Consultado: 20-11-2020].

Bacelar Gouveia, J. (2018) “Direito da Segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo”, 1.ª Edição, Lisboa: Almedina.

Calduch, R. (2014) “*Métodos y técnicas de investigación internacional*”, Madrid Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/materiales-rafael-calduch> [Consultado: 14-11-2020].

CFE-DM (2019) “*Timor-Leste Disaster Management Reference Handbook*”. Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance. Estados Unidos, outubro de 2019.

CPLP (2017) “*Protocolo de Ações de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes*”, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

DGPCyE (2020) *Dirección General de Protección Civil y Emergencias*. [Em linha] Disponível em: <http://www.proteccioncivil.es/riesgos>

Easterby-Smith, M., Thorpe, R. & Jackson, P (2012) “*Management Research*”, 4.ª edição, London: SAGE.

Ec.europa.eu (2020) *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. [Em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/echo/>

Eckstein, D., Künzel, V., Schäfer, L. (2021) “*Global Climate Risk Index 2021: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000-2019*”, Briefing Paper, Germanwatch.org. Disponível em: <https://germanwatch.org/es/19777> [consultado: 17-01-2021]

Gaetini, F., Parodi, A., Siccardi, F., Miozzo, D., & Trasforini, E. (2009) “*The Structure Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*” *Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme*. Genova. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/9346_Europe.pdf [consultado: 20-11-2020]

ICDO (2021) *International Civil Defence Organization*. [Em linha] Disponível em: <http://icdo.org>

ICRC (2020), “Convenções de Genebra de 1949 e protocolos adicionais”. *Treaties and Documents*. International Committee of the Red Cross. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp> [consultado: 12-08-2020]

ISDR (2009) “Terminología sobre reducción del riesgo de Desastres”, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, UNISDR. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf [consultado: 20-09-2020]

Liesa, C & Martínez, J. (2012) “*El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*”. *Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado*. NIPO: 126-12-073-0

Lourenço, L (2004) “Ocorrências, Incidentes, Acidentes e Desastres” em *Riscos Naturais e Proteção do Ambiente*. Coleção Estudos, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, n.º 44, Colectâneas Cindínicas. pp. 17-21.

Magalhães, A. (1991) “Planeamento Estratégico de Proteção Civil”. Lisboa: Escher, Fim de Século Edições.

Martínez, J. (2010) “Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil”. *AFDUDC*, 14, 2010, pp. 605-634. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/61902935.pdf> [Consultado: 22-12-2020].

MED (2012) “*Sustainable Development in Timor-Leste - National Report to the United Nations Conference on Sustainable Development*”, República Democrática de Timor-Leste: Ministério da Economia e Desenvolvimento.

MIN (2017) “Resposta: Gestão de Desastres, Decretação e Reconhecimento Federal e Gestão de Recursos Federais em Proteção em Defesa Civil”, Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 1.^a edição, Brasília – DF.

NDES (2007) “*National Capacity Development Action Plan for Global Environmental Management*”. Dili, Timor-Leste: *National Directorate of Environmental Services*.

OSHAS (2007) “Norma OSHAS 18001: Sistema de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho”.

Pereira, R. (2007) Intervenção no II Fórum de Proteção Civil. Bruxelas. Ex-Ministro da Administração Interna. 22 de novembro.

Presidencia del Gobierno (2019) “Estrategia Nacional de Protección Civil” Gobierno de España, NIPO: 042-19-059-X

Quelhas, C., Figueiredo, D., Correia, F., Marques, J. & Bento, N. (2011) “A implementação do SIOPS em Portugal: uma reflexão sobre o Sistema de Gestão de Operações aplicada aos incêndios florestais”, Universidad Europea de Madrid, Madrid: junho de 2011.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998) “Manual de Investigação em Ciências Sociais”, Lisboa: Gradiva.

Redacción NME (2019) “*VUCA: Soportar la incertidumbre*”. New Medical Economics [Em linha] Disponível em: <https://www.newmedicaleconomics.es/con-ojo-clinico/vuca-soportar-incertidumbre/> [Consultado: 20-11-2020].

RDTL (2016) “*Intended Nationally Determined Contributions (INDC) Timor-Leste*”, United Nations Framework Convention on Climate Change, novembro de 2016. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tim185261.pdf> [Consultado: 18-12-2020].

Saikia, U., Hosgelen, M., Dasvarma, G. e Chalmers, J. (2018) “*National Human Development Report 2018 - Planning the Opportunities for a Youthful Population*”, United Nations Development Programme. Disponível em: https://www.tl.undp.org/content/timor_leste/en/home/all-projects/NHDR-2018.html [consultado: 10-12-2020]

Santos, L., Lima, J., Garcia, F., Monteiro, F., Silva, N., Silva, J., Santos, R., Afonso, C., Piedade, J. (2019), Orientações Metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação, 2.^a edição, revista e atualizada, Pedrouços: CIDIUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento.

Saraiva, F. (2011) “A definição de crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO”, *Revista Nação e Defesa*, 129 (5), pp. 11-30. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/62695171.pdf> [consultado: 28-12-2020]

Sarmiento, M. (2013) “Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses”. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Trivedy, R. (2020) “*Reflections on working in the UN system*”. [Em linha] Disponível em:

<https://timorleste.un.org/en/99213-first-person-reflections-working-un-system>
[Consultado: 27-12-2020].

UN (2015) “*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*”. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
[consultado: 15-07-2020]

UNDRR (2020a) “*2019 Annual Report*”, relatório produzido por “*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*”. Disponível em:
<https://www.undrr.org/publication/undrr-annual-report-2019>
[consultado: 16-11-2020]

UNDRR (2020b) “*National Platforms for Disaster Risk Reduction*”, relatório produzido por “*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*”. Disponível em:
<https://www.undrr.org/publication/undrr-annual-report-2019>
[consultado: 16-11-2020]

UNDRR (2019) “*Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*”, relatório produzido por “*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*”. Disponível em: <https://www.emdat.be/publications>
[consultado: 17-11-2020]

UNDRR & CRED (2020) “*The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019)*”, relatório produzido por “*United Nations Office for Disaster Risk Reduction e Center for Research on the Epidemiology of Disasters*”. Disponível em: <https://www.emdat.be/publications>
[consultado: 10-12-2020]

UME (2019) “*La UME colabora en la estabilización de la bóveda de la iglesia*”, 10 de maio de 2019. Unidad Militar de Emergencias. Disponível em: https://ume.defensa.gob.es/noticias/2019/05/Noticias/estabilizacion_iglesia_burgos.html
[consultado: 19-11-2020]

Wachinger, G., & Renn, O. (2010) “*Risk perception and natural hazards*”. Stuttgart. Disponível em: http://caphaz-net.org/outcomes-results/CapHaz-Net_WP3_Risk-Perception.pdf
[consultado: 20-11-2020]

DOCUMENTOS E DADOS OFICIALMENTE FORNECIDOS

NDMD (2008) “*National Disaster Risk Management Policy*”. Díli: *National Disaster Risk Management Directorate*, Ministério da Solidariedade Social.

Patrício, P. (2011) “Relatório sobre Seminário de PC em TL”. Republica Democrática de Timor-Leste.

Secretaria de PC (2019) “Relatório sobre o Seminário Internacional de Proteção Civil – Conclusões e Recomendações”. Republica Democrática de Timor-Leste, Ministério do Interior.

Secretaria de PC (2020) “Dados sobre os desastres em 2020”. Republica Democrática de Timor-Leste, Ministério do Interior.

ENTREVISTAS

Babo, Ismael (2021) Guião da Entrevista A. [realizada e respondida por correio eletrónico, em janeiro de 2021].

Gusmão, Joaquim (2021) Guião da Entrevista A. [realizada e respondida por correio eletrónico, em janeiro de 2021].

Martins, Gil (2021) Guião da Entrevista B. [realizada e respondida por correio eletrónico, em janeiro de 2021].

Morgado, Carlos (2021) Guião da Entrevista B. [realizada e respondida por correio eletrónico, em janeiro de 2021].

Patrício, Pedro (2021) Guião da Entrevista B. [realizada e respondida por correio eletrónico, em janeiro de 2021].

Veloso, Manuel (2021) Guião da Entrevista A. [realizada e respondida por correio eletrónico, em janeiro de 2021].

ANEXOS

Anexo A - Resultados da determinação do risco de catástrofe

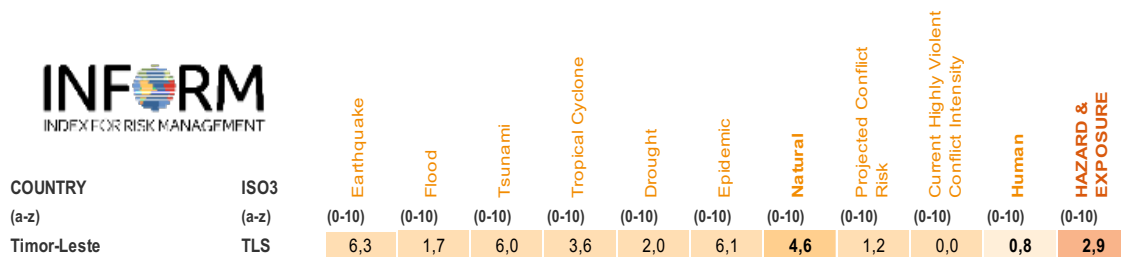


Figura 18. Resultados do indicador da exposição ao perigo

Fonte: Dados obtidos do Índice "Inform" (DRMKC, 2021)

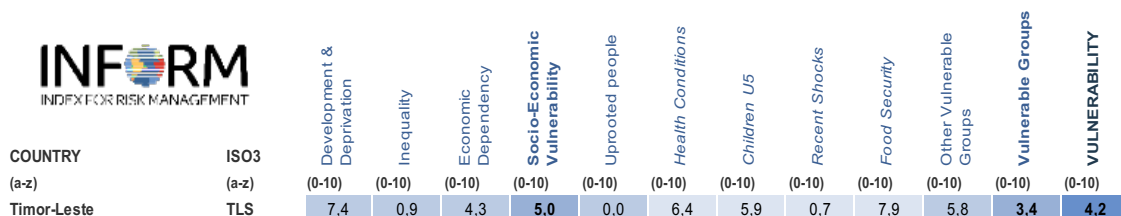


Figura 19. Resultados do indicador da vulnerabilidade

Fonte: Dados obtidos do Índice "Inform" (DRMKC, 2021)

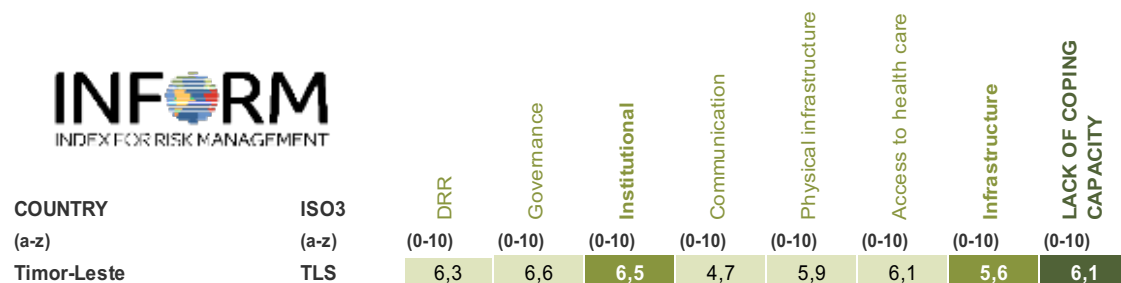


Figura 20. Resultados do indicador da falta de capacidade de lidar

Fonte: Dados obtidos do Índice "Inform" (DRMKC, 2021)

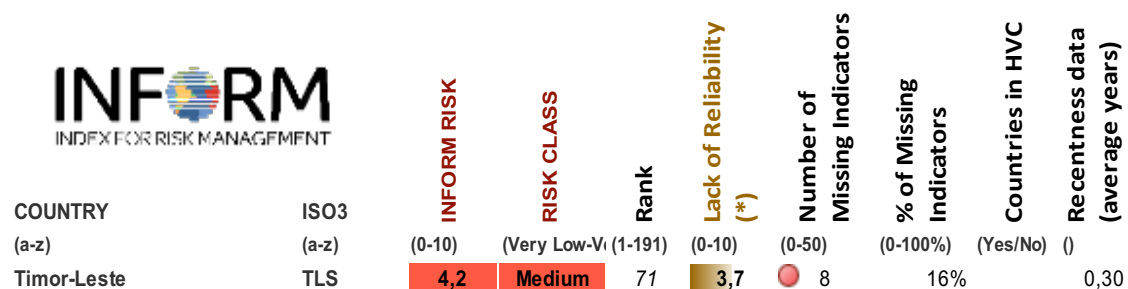


Figura 21. Resultados gerais e informação diversa

Fonte: Dados obtidos do Índice "Inform" (DRMKC, 2021)

Country	INFORM Risk	Hazard & Exposure	Vulnerability	Lack of Coping Capacity
Venezuela	4.5	4.8	3.9	4.9
Jordan	4.4	3.3	6.1	4.3
Azerbaijan	4.4	4.4	4.3	4.5
Lesotho	4.3	1.9	6.0	6.8
Zambia	4.3	2.4	5.7	6.0
East Timor	4.2	2.9	4.2	6.1
Rwanda	4.2	2.4	6.1	5.1
Bolivia	4.2	4.3	3.2	5.3
China (without HongKong)	4.2	6.9	3.0	3.5
Gabon	4.2	3.5	3.5	6.0
Ecuador	4.1	4.7	3.8	4.0

Figura 22. Análise comparativa entre pares a nível global

Fonte: Dados obtidos do Índice "Inform" (DRMKC, 2021)

Nota sobre a metodologia do Índice:

O Índice de resultados é publicado uma vez por ano. É atribuído a cada país uma pontuação de risco de 1-10 (1 sendo o mais baixo e 10 o mais alto) para cada uma das dimensões, categorias e componentes de risco, bem como um *score* geral de risco. **Quanto maior é o *score*, maior é a vulnerabilidade do país.**

O objetivo deste Índice é fornecer uma metodologia transparente e consensual para análise de risco de catástrofe e crise a nível global, regional ou nacional.

Anexo B - Guiões das entrevistas

1. ELEMENTO COMUM (LEGITIMAÇÃO DA ENTREVISTA)

APRESENTAÇÃO E MOTIVO DA ENTREVISTA	
TEMA	Os desafios para a PC na atualidade: o caso da República Democrática de Timor-Leste.
OBJETIVO	Obtenção do grau de Mestre em Direito e Segurança, pela Faculdade “Nova Law School” – Lisboa.
ENTREVISTADOR	Cláudio Ribeiro Quelhas (Major da GNR, Portugal)
DATA/LUGAR	Não presencial.
ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO	
Em termos genéricos, o autor da presente investigação no seu anterior estudo (2017), no âmbito da pós-graduação em Direito e Segurança, concluiu que a PC em Timor-Leste se encontrava numa fase inicial de desenvolvimento, decisiva para a integração de conhecimento específico na área, relevando-se neste aspeto uma forte influência do SPC português, dada a similitude do seu enquadramento jurídico. Constatou que <i>“existia um largo caminho a percorrer no âmbito do desenvolvimento e consolidação do setor...”</i>, sendo essencial assegurar <i>“a capacidade de integração com outras formas de conhecimento capitalizando-o para identificar as estratégias mais apropriadas e eficazes, independentemente das origens do conhecimento.”</i> Deste modo, imbuído do princípio da necessidade de compreensão holística de determinado fenómeno, para se poder agir numa lógica de valor acrescentado, se concluiu que é importante prosseguir com uma análise mais aprofundada do setor, a qual se materializa agora na presente investigação. Em abstrato, pretende-se no final, com esta investigação deixar ainda um singelo contributo, do ponto de vista académico, para o futuro da PC em Timor-Leste. A questão principal que norteou os objetivos gerais e o percurso metodológico da investigação foi: Será que o desenvolvimento da PC da RDTL está ao nível dos desafios que se colocam à PC na atualidade? Para ajudar a responder a esta questão deseja-se recolher a opinião de diferentes especialistas, as quais permitirão obter a sistematização de um conjunto de contributos, que conjugados com a opinião do autor do estudo, permitirão materializar resultados com a necessária validade, propriedade e utilidade futura. Agradecido pela sua melhor compreensão e colaboração no âmbito da presente investigação. O Investigador Cláudio Maroco Ribeiro Quelhas Observações: Corpo da entrevista na página seguinte.	

2. ELEMENTO ESPECÍFICO (CORPO DO GUIÃO DA ENTREVISTA A)

A entrevista encontra-se estruturada em dois blocos temáticos, descrevendo-se em cada um, os objetivos específicos e as perguntas a responder:

BLOCO 1
Autoanálise do Sistema Nacional de PC
Objetivo: Perceber na própria perspetiva do Governo Timorense quais os pontos fortes e vulnerabilidades do Sistema que estão a implementar, de forma a identificar oportunidades e o desafios que interessa ultrapassar.
Pergunta 1: Quais são, no seu entender, os pontos fortes e as vulnerabilidades do Sistema? <u>Nota de apoio:</u> Pode utilizar como referência comparativa outros Sistemas na região.

BLOCO 2
Intenção do Governo para o futuro do Setor
Objetivos: Determinar qual o compromisso, intenção e prioridades estabelecidas pelo Governo para o desenvolvimento do Setor da PC.
Pergunta 2: Qual é a intenção do governo para o desenvolvimento do sector da PC? Pergunta 3: Considerando as seguintes áreas necessárias para estruturar a PC (Quadro Jurídico-Legal da atividade de PC, Gestão do Risco, Gestão da crise em situação de catástrofe, Cooperação Internacional, Recursos, Formação e Treino) que prioridades foram estabelecidas? Pergunta 4: Dentro destas áreas, que linhas de atuação estão consideradas e programadas?

3. ELEMENTO ESPECÍFICO (CORPO DO GUIÃO DA ENTREVISTA B)

A entrevista encontra-se de igual modo estruturada em dois blocos temáticos, descrevendo-se em cada um, os objetivos específicos e as perguntas a responder. O bloco 2 teve em consideração 4 categorias de análise (Eixos Estratégicos de Desenvolvimento da PC):

BLOCO 1
Visão comparativa de Sistemas de PC
Objetivo: Perceber se o modelo português poderá ser um bom exemplo e uma referência para o desenvolvimento do SPC da RDTL (organização e funcionamento do sistema), com base em determinado quadro-jurídico legal.
Pergunta 1: Considera que o modelo do Sistema Nacional de PC português é um bom modelo que possa ser a referência para aplicar em Timor-Leste, naturalmente com as devidas adaptações. Se <u>não</u> , que diferenças recomenda implementar para melhorar o mesmo? (considere a necessidade de justificar). Pergunta 2: Quais os instrumentos jurídico-legais mais relevantes que considera necessários para estruturar de forma sustentável o crescimento do sector num médio prazo (6 anos máximo)?

BLOCO 2
Eixos Estratégicos de desenvolvimento do setor de PC
Objetivos: Dentro dos 4 eixos estratégicos devidamente ponderados e identificados no marco teórico da investigação e seguidamente apresentados, pretende-se determinar que opções

estratégias se poderão incrementar, considerando as oportunidades e desafios para o desenvolvimento do setor da PC.	
Gestão do risco	Pergunta 3: Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão do risco?
Gestão da crise em situação de catástrofe	Pergunta 4: Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão da crise em situação de catástrofe?
Cooperação internacional	Pergunta 5: Quais os principais modelos de cooperação e projetos atualmente em curso que poderiam ser explorados pelo Governo de Timor nesta área?
Recursos, Formação e Treino	Pergunta 6: Que opções e medidas considera que devem ser adotadas no sentido de obter, formar e treinar profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito do setor da PC? <u>Pergunta de apoio:</u> Que grupos-alvo deverão ser considerados e que possíveis formas permitirão manter os mesmos motivados para o desempenho das suas funções?

Anexo C - Análise de conteúdo das entrevistas (Guião A)

As matrizes que se seguem constituem o resultado final da consecução das diferentes etapas⁸⁷ que respeitou o processo de análise de conteúdo elaborada pelo autor, nomeadamente: Leitura e verificação dos elementos que conformam a problemática; construção de Sinopses; e posterior análise da informação recolhida, dando primazia ao modelo de análise categorial.

Entrev.	Pergunta 1		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Quais são, no seu entender, os pontos fortes e as vulnerabilidades do Sistema?		Reforço do argumento 1
	Sinopse		Análise Interpretativa
	Segmentos principais (reescritos) ⁸⁸	Segmentos de suporte (reescritos)	
A1	1A1.1. Sistema ainda muito embrionário e sub-desenvolvido; 1A1.2. ...enorme fragilidade: a falta de um enquadramento legal total para a nossa organização, para as atividades para coordenar todos os agentes de PC e preparar todos os planos de emergência de nível nacional, regional e municipal; 1A1.3. Pontos fortes, ...é derivado do VIII Governo desde cedo ter percebido que a PC em TL precisava um desenvolvimento decisivo e que seria nesta legislatura que isto tinha que acontecer; 1A1.4. A PC de TL tem os melhores profissionais do mundo.	1A1.2a. Sem quadro legal pronto seremos sempre frágeis. Permitirá conseguir um orçamento anual que nos permita desenvolver corretamente todas as infraestruturas, para equipar os profissionais, para formar de forma contínua todos os operacionais e para poder garantir uma proteção e socorro rápida e eficiente; 1A1.3a. Foi criado o Secretário de Estado da Proteção Civil, como um claro sinal político e estratégico da importância do desenvolvimento desta área; 1A1.3b. O Sr. Primeiro Ministro (também Ministro do Interior), quer o Sr. Vice-Ministro quer eu próprio estamos perfeitamente convictos da urgência em desenvolver a PC em TL; 1A1.3c. Todos os membros do Governo estão também convictos da importância e da necessidade em fortalecer todos os pilares que formam o Sistema Nacional da PC;	• Convergência teórica com: EE2.2, EE4.4, EE4.6; • É possível perceber que existe uma verdadeira noção das vulnerabilidades existentes e que as mesmas assentem numa base de falta de um enquadramento legal para o funcionamento eficaz do SPC (AI Aa); • Argumentos favoráveis e claros para a determinação política, desde o 1.º Ministro a todos outros membros do Governo, que se encontram cientes para a importância e necessidade de desenvolver e fortalecer o SPC. Esta determinação é apontada como um dos pontos fortes (AI Ab); • Confirma o argumento 1 no que concerne à validação da hipótese.

⁸⁷ Conforme proposto por Guerra (2006, citado em Santos *et al.*, 2019, p. 122).

⁸⁸ Estes segmentos foram reescritos dentro da máxima fidelidade ao que foi referido pelos entrevistados. Optou-se por este procedimento para dar mais clareza e contextualizar melhor os segmentos. Todavia, todos os segmentos podem ser encontrados, numerados no corpo das entrevistas transcritas.

A2	1A2.1. Alguns pontos fortes e muitas vulnerabilidades. 1A2.2. Não existe uma verdadeira APC, não temos um dispositivo uniforme em todo o território nacional, não temos muitos equipamentos nem infraestruturas de suporte, nem temos o nosso pessoal com muita formação e adequada às nossas necessidades. 1A2.3. Preocupações com o reforço da capacidade de prevenção, de alerta precoce e resposta rápida perante situações de acidentes e catástrofes; 1A2.4. Dependentes de apoios externos; 1A2.5. Não há uma tradição de PC;	1A2.1a. Tudo é prioritário; 1A2.2a. Necessidade de uma resposta integrada com todos os contributos e com uma boa organização interna; 1A2.5a. Sociedade timorense precisa de se organizar melhor para se proteger melhor, responder melhor e reduzir os danos causados, o que requer formação cívica e mais capacitação individual; 1A2.5b. Necessidade de usar muita socialização para explicar as necessidades.	• Convergência teórica com: EE1.16; EE1.17; EE2.1; • É possível perceber que existe uma noção exata das vulnerabilidades, o que permite uma visão realista para traçar um caminho de desenvolvimento mais assertivo (AI Ac); • Argumentos favoráveis à determinação em querer mudar o paradigma do setor (AI Ad); • Dá suporte ao argumento 1 para validar a hipótese.
Entrev.	Pergunta 2		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Qual é a intenção do governo para o desenvolvimento do sector da PC?		Argumento 1
	Sinopse		Análise Interpretativa
A1	Segmentos principais (reescritos)	Segmentos de suporte (reescritos)	
	2A1.1. O VIII Governo pretende já este ano consolidar o enquadramento legal da PC, com a publicação da Lei Orgânica da APC que irá estruturar toda a organização quer ao nível nacional, regional e municipal; 2A1.2. Está orçamentado para este ano civil a aquisição de muitos equipamentos, viaturas e materiais com vista a apetrechar a APC; 2A1.3. Orçamentado também o início dos planos relativos ao Edifício Nacional da Proteção Civil, bem como o primeiro Edifício Integrado de Proteção Civil Municipal; 2A1.4. Concretização e implementação dos restantes Corpos de Bombeiros nos quatro municípios em falta; 2A1.5. Plano de formação para toda a PC; 2A1.6. Plano Estratégico de cooperação nacional e internacional;	2A1.1a. Com estruturas desconcentradas que assim poderão estar mais próximas das populações afetadas pelos desastres e responder de forma rápida às suas necessidades; 2A1.3a. O projeto piloto será lançado no Suai pela importância das infraestruturas críticas que estão a ser construídas naquele município; 2A1.5a. Concretização do Curso de Proteção Civil a ministrar a todos os nossos profissionais, e depois cursos especializados para os Bombeiros, Gestão de Riscos de Desastres, Segurança do Património Público e Prevenção de Conflitos Comunitários; 2A1.6a. Entrar na terceira fase do mesmo que consistirá numa reunião individual com todos os nossos parceiros para afinarmos a forma de cooperação com cada um deles, com aquilo que cada um deles poderá ajudar.	• Convergência teórica com: EE1.10; EE3.1, EE4.3, EE4.4, EE4.6, EE4.7, EE4.9; • A intenção do Governo passa por consolidar o enquadramento legal da PC, prioridade e base para adotar outras medidas e pôr em marcha a operacionalização do plano estratégico (AI Ae); • No atual momento já se encontra a ser desenvolvida aquisição de meios e estruturação de infraestruturas para a APC que será em breve instituída legalmente (AI Af); • A intenção passa ainda por completar o dispositivo de resposta, criando os restantes corpos de bombeiros (4) para guarnecer todos os municípios. Desenvolver e apostar ainda no plano de formação, complementado com o plano de cooperação nacional e internacional (AI Ag); • Verifica-se uma forte determinação do Governo em desenvolver o setor (AI Ah); • Argumento favorável a validar hipótese.

A2	2A2.1. Governo está muito empenhado em desenvolver urgentemente o setor da PC; 2A2.2. Através de instrumentos legais modernos, recursos humanos bem formados e capacitados, com conhecimentos sobre a sua missão, instalações modernas e funcionais e equipamentos adequados para responder ao que a população precisa e merece; 2A2.3. Fortalecer a capacidade de prevenir e responder às catástrofes nacionais, ajudando a minimizar os riscos para pessoas e bens, e estas devem ser as nossas maiores preocupações;	2A2.1a. Elaboração de um plano legislativo e regulamentação pela via administrativa; 2A2.1b. Criação da APC; 2A2.1c. O esforço do Governo só faz sentido se for conjugado com essa futura autoridade ou entidade, com funções coordenadoras e que consiga dinamizar todas as outras entidades de PC em TL; 2A2.1d. A APC ajudará a proporcionar melhorias significativas, com um sistema único de comando que ajuda a criar mecanismos de coordenação, doutrina, permita uniformizar procedimentos e tornar mais expedita a resposta; 2A2.1e. Empregar planeamento e determinação, o que tem que ser feito vai ser feito, com dignidade, espírito de missão e sentido institucional.	• Convergência teórica com: EE1.1, EE2.1; • Verifica-se que existe um forte compromisso e determinação do Governo em desenvolver o setor (AI Ai); • Verifica-se ainda um claro conhecimento das diferentes áreas e componentes doutrinárias que contribuem ao desenvolvimento do setor (AI Ai); • Argumento favorável; • Valida hipótese em relação ao argumento, mencionando as reservas.
Entrev.	Pergunta 3		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Considerando as seguintes áreas necessárias para estruturar a PC (Quadro Jurídico-Legal da atividade de PC, Gestão do Risco, Gestão da crise em situação de catástrofe, Cooperação Internacional, Recursos, Formação e Treino) que prioridades foram estabelecidas?		Argumento 3
	Sinopse		Análise Interpretativa
	Segmentos principais (reescritos)	Segmentos de suporte (reescritos)	
A1	3A1.1. Prioridades são muitas; 3A1.2. Há que avançar com o Plano Estratégico como um todo, desenvolvendo paralelamente todas as áreas referidas;	3A1.2a. Todas estão por desenvolver e todas são cruciais para podermos atingir no final desta legislatura todos os objetivos estratégicos inseridos no Programa do VIII Governo; 3A1.2b. Não deixar nenhuma área para trás para conseguir ter um Sistema Nacional de PC equilibrado e coerente.	• Convergência teórica com: não observadas; • Verifica-se que existem várias prioridades, previstas no plano estratégico traçado que compreende as diferentes áreas para serem desenvolvidas em paralelo (AI Ak); • Todas as áreas estão por desenvolver e é intenção desenvolvê-las na atual legislatura para cumprir os objetivos estratégicos (AI AI); • Argumento favorável; • Valida hipótese em relação ao argumento.
A2	3A2.1. Tudo é prioritário. O Governo estabeleceu um plano estratégico para a Proteção Civil que contempla todas estas áreas para serem desenvolvidos de forma paralela, cada qual à sua velocidade mas	3A2.1a. TL continua a viver com grandes carências neste setor, tendo que se apostar numa atuação mais integrada; 3A2.1b. De forma faseada, com critério, com uma criteriosa gestão dos recursos disponíveis em cada ano orçamental. 3A2.1c. Pretensão em desenvolver uma nova estratégia de gestão de desastres, mitigação, prevenção e resposta	• Convergência teórica com: EE1.1; EE1.2; EE1.3; EE2.4; EE3.1; EE3.2; • Verifica-se que existe um plano estratégico traçado e que estão a ser levadas em conta diferentes áreas para serem desenvolvidas em paralelo de acordo com as prioridades (AI Am);

	sem ficar nenhuma muito para trás das outras, senão o sistema ficará coxo; 3A2.2. Prioridade para o enquadramento legal como o mais importante a desenvolver no curto prazo; 3A2.3. Arranjar outras formas de conseguirmos o que queremos como por exemplo através de um plano estratégico de cooperação nacional e internacional.	em casos de desastres ou catástrofes, de acordo com os nossos pontos fortes, com o profundo conhecimento que temos do nosso território; 3A2.2a. Sem leis não conseguimos evoluir, não conseguimos ter bons orçamentos nem justificar o porquê dos investimentos que reclamamos como fundamentais.	• Implementação da estratégia de forma faseada e criteriosa, de acordo com os recursos e o orçamento anual (AI An); • Aposta forte na área da Cooperação (AI Ao); • Argumento favorável; • Valida hipótese em relação ao argumento, com a demonstração do plano estratégico traçado que visa as diferentes áreas mencionadas.
Entrev.	Pergunta 4		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Dentro destas áreas, que linhas de atuação estão consideradas e programadas?		Reforço ao argumento 3
	Sinopse		Análise Interpretativa
	Segmentos principais (reescritos)	Segmentos de suporte (reescritos)	
A1	4A1.1. O ordenamento legal está muito bem encaminhado; 4A1.2. Está feito um plano de aquisições muito ambicioso; 4A1.3. Já se vê o avanço nas infraestruturas a serem projetadas; 4A1.4. Implementar desde logo os órgãos previstos na Lei Orgânica da Autoridade de Proteção Civil; 4A1.5. Avançar posteriormente com o Centro de Formação de Proteção Civil; 4A1.6. Avançar nos edifícios integrados de PC em cada município e Região Autónoma;	4A1.4a. Destaque para o Comando Nacional de Operações de PC onde a Sala de Operações Nacional assume natural importância, não só para a coordenação dos agentes de proteção civil aquando de um acidente grave ou catástrofe, mas também para se avançar com o número único de emergência nacional que ficará ali centralizado; 4A1.5a. Começar depois a ministrar formação a todos os nossos profissionais; 4A1.6a. Para que quem está mais próximo da população possa também ser quem melhor pode planejar, prevenir, ensinar a auto-protetor e a fornecer ajuda de emergência; 4A1.6b. A desconcentração de estruturas como um dos objetivos estratégicos mais importantes e mais abrangentes pelos desafios e oportunidades que encerra.	• Convergência teórica com: EE2.1, EE2.4, EE2.6, EE4.4, EE4.6, EE4.7; • Dentro das linhas de atuação consideradas encontram-se o ordenamento legal, o qual está bem encaminhado, as aquisições dos diferentes equipamentos e materiais, materializado em plano de aquisições do presente ano (AI Ap); • Medidas de desenvolvimento de infraestruturas, em particular o Comando Nacional de PC e a Sala de Operações Nacional, bem como o Centro de Formação de PC (AI Aq); • Argumentos favoráveis à consideração de diferentes ações nas áreas estratégicas; • Dá suporte ao argumento 3.
A2	4A2.1. Linhas de atuação várias; 4A2.2. Avançar com o plano de equipamentos, materiais e infraestruturas. 4A2.3. Formar todos os nossos quadros de forma uniforme, harmonizada e de acordo com os melhores padrões internacionais; 4A2.4. Estratégias integradas para prevenir e responder aos problemas.	4A2.1a. Atacar várias frentes ao mesmo tempo; 4A2.2a. Precisamos de ter bons meios, boas condições de trabalho e uma organização administrativa, logística e de fluxo de informação muito consolidada que nos permita dar o passo seguinte a médio prazo; 4A2.4a. Procurar o apoio de outros, das comunidades e autoridades locais, da sociedade civil, do setor privado e dos parceiros internacionais.	• Convergência teórica com: EE2.1; EE2.5; EE3.1; EE3.2; • É possível perceber que estão traçadas várias linhas de atuação e multifacetadas (AI Ar); • Do mesmo modo possui, argumentos favoráveis à consideração de diferentes ações dentro das áreas estratégicas definidas; • Dá suporte ao argumento 3.

Tabela 5. Matriz de análise de conteúdo das Entrevistas A.

Fonte: elaboração própria.

Anexo D - Análise de conteúdo das entrevistas (Guião B)

Entrev.	Pergunta 1		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Considera que o modelo do Sistema Nacional de PC português é um bom modelo que possa ser a referência para aplicar em Timor-Leste, naturalmente com as devidas adaptações?		Argumento 2
	Sinopse		Análise Interpretativa
	Segmentos principais (reescritos)	Segmentos de suporte (reescritos)	
B1	1B1. Não. É um erro querer começar no ponto onde está o sistema português, que é resultado de muitos anos de desenvolvimento e melhorias.	1B1.1. Entre 1991 e 2006 houve uma legislação mais simples (Lei 113/91) e muito mais estruturante, que foi alimentando todas as restantes áreas governativas que tinham que legislar a proteção dos Cívicos. 1B1.2. A aposta tem de ser progressiva.	- Sugestão de estruturar o SPC de forma progressiva, suportado em quadros jurídico-legais simples e não tão completos (AI Be); - Argumento desfavorável (AI Ba); - Invalida hipótese em relação ao argumento.
B2	1B2. Sim. Mas com melhorias e adaptações, prevendo a modernização do que já está ultrapassado em Portugal.	1B2.1. Rever conceitos e definições que não estão o mais ajustadas à realidade e às necessidades. 1B2.2. Não copiar os instrumentos jurídico-legais que suportam o SPC português, uma vez que há um desfasamento do que deveria estar instituído e o que está em vigor. Há várias renovações que necessitam de ser feitas no SPC português, como por exemplo passar de um SGO a um SGE. 1B2.3. Estrutura operacional da Autoridade de PC deve ser constituída unicamente ao nível nacional e regional. Ao nível municipal deve existir uma estrutura operacional dependente de Comunidades Intermunicipais.	- Sugestão para não copiar o quadro jurídico-legal estruturante da atividade de PC de Portugal, sobretudo que o mesmo precisa de ser revisto. Deve-se sim adaptar só o melhor (AI Bf); - Argumento favorável, mas com reservas (AI Bb); - Valida hipótese em relação ao argumento, mencionando as reservas.
B3	1B3. Não. Todas as medidas e ações operacionais de PC deveriam estar integradas no próprio SISN.	1B3.1. Não subordinar o “esqueleto” da PC à divisão político-administrativa do Estado Timorense, como no caso Português. Eventualmente considerar a organização territorial das Forças de Defesa ou da PNTL. 1B3.2. A criação de um SIOPS como referência a Portugal não faz sentido, para estruturar o SPC. Deveria sim optar-se por reformular o SISN, integrando todas as áreas concorrentes à SN.	- Sugestão para fazer conciliar a organização do SPC à organização territorial da Defesa ou PNTL (AI Bg); - Sugestão de integrar o SIOPS no SISN e não dividir mais sistemas (AI Bh); - Argumento desfavorável (AI Bc); - Invalida hipótese em relação ao argumento.
B4	1B4. Sim. Com as necessárias adaptações ao nível de divisão administrativa e da caracterização dos riscos de TL.	1B4.1. Desenvolver o nível local de PC, implementando a responsabilidade e gestão da PC a este nível.	- Sugestão de desenvolver a PC ao nível local (AI Bi); - Argumento favorável, com reservas (AI Bd); - Valida hipótese em relação ao argumento.

Entrev.	Pergunta 2		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Quais os instrumentos jurídico-legais mais relevantes que considera necessários para estruturar de forma sustentável o crescimento do sector a médio prazo (6 anos máximo)?		Reforço do argumento 2
	Sinopse		Análise Interpretativa
	Segmentos principais (reescritos)	Segmentos de suporte (reescritos)	
B1	2B1. Além do previsto no edifício legislativo já previsto, desenvolver as orientações organizativas para os executores, (Diretivas, Normas Operacionais, Doutrina e formação);	2B1.1. Um futuro SIOPS poderá ser precipitado, dada a complexidade do sistema e as suas várias fragilidades; 2B1.2. Deve-se considerar legislação que inclua normas organizativas de proteção dos riscos coletivos, que vão mais além dos perigos naturais e/ ou tecnológicos; 2B1.3. Integrar o edifício legislativo com a componente de educação e formação.	- Sugestão de legislar para os riscos coletivos (AI Bi); - Sugestão para repensar no SIOPS (AI Bk); - Sugestão de criar um edifício legislativo transversal, que inclua também a dimensão educativa e formativa (AI BI).
B2	2B2. Legislar para a criação de um Sistema de Gestão de Emergências e para a criação de um centro nacional de avisos e alertas.	---	Sugestão para legislar a criação de um Sistema de Gestão de Emergências e criação de um Centro Nacional Aviso e Alerta (AI Bm);
B3	2B3. A cópia quase integral da LBPC de Portugal para o ordenamento jurídico timorense, trás vantagens, mas é necessário repensar a sua aplicação.	---	----- (nada a referir)
B4	2B4. Lei de Bases da PC; Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil, interligado com planos regionais ou municipais / locais.	2B4.1. Os instrumentos jurídico-legais são importantes, acima de tudo, para clarificar o papel/responsabilidade de cada entidade no sistema de PC.	Convergente com o previsto pelo Governo da RDTL quanto ao plano legislativo (AI Bn).
Entrev.	Pergunta 3		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão do risco?		Argumento 3
	Sinopse		Análise Categorical
	Segmentos analisados (reescritos)	Convergência analítica	Análise Interpretativa
B1	3B1.1. Investir fortemente na educação; 3B1.2. Envolver todos numa atividade que é de todos; 3B1.3. Apostar no desenvolvimento de cursos de Introdução à PC para os Agentes de PC; 3B1.4. Desenvolvimento de projetos para o ganho da consciência para os riscos. 3B1.5. Considerar os riscos de saúde e sociais, além dos riscos associados ao perigos de naturais e tecnológicos.	EE1.1. EE1.16. EE1.17. EE4.4.	----- (nada a referir)

B2	3B2.1. Apostar numa matriz de atuação: formação, sensibilização, preparação e adaptação para criar uma cultura de risco.	EE1.16. EE1.17.	----- (nada a referir)
B3	3B3.1. Identificar os riscos e procurar controlá-los; 3B3.2. Envolver e comprometer as instituições de investigação técnica e científica de investigar, levantar e controlar os riscos para manter os órgãos de Estado; 3B3.3. Recomendo no caso de TL, recorrer a parcerias com diferentes instituições no âmbito da cooperação internacional.	EE1.1. EE1.2. EE1.3. EE3.1. EE3.2.	----- (nada a referir)
B4	3B4.1. Criação de Planos Prévios de Intervenção por cada tipologia de risco, de base operacional, permitindo uma análise e avaliação mais aprofundada e preparação específica para cada risco dos diferentes Agentes de PC.	EE1.3. EE2.2.	----- (nada a referir)
Entrev.	Pergunta 4		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão da crise em situação de catástrofe?		Argumento 3
	Sinopse		Análise Categorical
	Segmentos analisados (reescritos)	Convergência analítica	Análise Interpretativa
B1	4B1.1. Importa não cair no erro de confundir gestão de crises, com gestão de emergências; 4B1.2. Gestão de crises de uma forma mais abrangente deve ser enquadrada no âmbito do Planeamento Civil de Emergência. Esta deve ser pensada no sentido de proteger os bens e serviços essenciais à sobrevivência em situações de crise não advenientes só de eventos catastróficos naturais); 4B1.3. Elaborar, aprovar e operacionalizar Planos de Contingência para permitir a continuidade do funcionamento social, prevendo tipificação legal para a existência de reservas de diferentes bens essenciais (alimentação, medicamentos, etc.), assim como de energia.	EE2.2. EE2.3.	----- (nada a referir)
B2	4B2.1. Criação de um sistema integrado de gestão de emergências; 4B2.2. Criação de um gabinete de gestão de crises no seio da Presidência do Conselho de Ministros para ao apoio técnico ao decisor máximo.	EE2.3. EE2.4.	----- (nada a referir)

B3	4B3.1. Pensar a gestão de crise a um nível macro interligada com o Planeamento Civil de Emergência;	EE2.3.	----- (nada a referir)
B4	4B4.1. Investir na criação de salas de situação, com a necessária tecnologia, nos diferentes níveis de tomada de decisão; 4B4.2. Criação e operacionalização de um plano de resposta de apoio logístico; 4B4.3. Criação da estrutura de apoio logístico, nomeadamente bases de logística e de reserva para apoio às operações de PC; 4B4.4. Criação de infraestruturas de reserva para o apoio logístico e de subsistência para a população afetada em situação de catástrofe.	EE2.2. EE2.6. EE4.12.	----- (nada a referir)
Entrev.	Pergunta 5		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Quais os principais modelos de cooperação e projetos atualmente em curso que poderiam ser explorados pelo Governo de Timor nesta área?		Argumento 3
	Sinopse	Análise Categorical	
	Segmentos analisados (reescritos)	Convergência analítica	Análise Interpretativa
B1	5B1.1. Programas de cooperação de desenvolvimento de serviços de PC ao nível local, no âmbito da cooperação bilateral direta entre municípios (recuperar programas já existentes). 5B1.2. Ao nível da partilha de peritos no âmbito da cooperação bilateral deve ser feita uma aposta em pessoas familiarizadas com a realidade da RDTL, para que não se desenquadre com as necessidades locais.	EE3.1. EE4.13.	----- (nada a referir)
B2	----	----	----- (nada a referir)
B3	5B3.1. Cooperação bilateral de PC com Portugal para 4 áreas temáticas específicas e ao nível de diferentes organismos: - Do Planeamento Civil de Emergência com a cooperação do Instituto de Defesa Nacional. - Do Voluntariado de Proteção Civil com a cooperação da Rede de Voluntariado de Competências de Proteção de Pessoas e de Bens. - Da análise do risco com a cooperação do IPMA, da Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica e do Instituto de Higiene e Medicina Tropical. - Da organização da resposta de proteção e socorro a GNR com a UEPS/GIPS.	EE3.1. EE4.13.	----- (nada a referir)

B4	5B4.1. Criação de um Gabinete de relaciones internacionais na Autoridade de PC para centralizar esta função e fomentar as mais diversas formas de cooperação internacional a nível bilateral e multilateral. 5B4.2. Fomentar mais a cooperação multilateral para usufruir das mais valias de cooperação no âmbito dos diferentes mecanismos de PC, como por exemplo o MPCU, envolvendo além da componente operacional, também a formativa.	EE3.4.	----- (nada a referir)
Entrev.	Pergunta 6		Pressupostos de Validação (Investigação)
	Que opções e medidas considera que devem ser adotadas no sentido de obter, formar e treinar profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito do setor da PC? Pergunta de apoio: Que grupos-alvo deverão ser considerados e que possíveis formas permitirão manter os mesmos motivados para o desempenho das suas funções?		Argumento 3
	Sinopse	Análise Categorical	
	Segmentos analisados (reescritos)	Convergência analítica	Análise Interpretativa
B1	6B1.1. Criação de um módulo inicial comum sobre PC que se pretende ser implementado transversalmente: a todos os Agentes de PC (exemplo americano, com o ICS-100 que é aplicado de igual modo a todos os Agentes); 6B1.2. Formação de atualização dos quadros dos diferentes Agentes de PC; 6B1.3. A formação especializada em PC igual e transversal a todos os Agentes de PC; 6B1.4. Alteração de currículos escolares, formar e consciencializar os professores para a PC, baseado no argumento de PC “somos todos nós”.	EE4.4. EE4.6. EE4.7. EE4.10. EE1.17.	----- (nada a referir)
B2	6B2.1. Criação um Instituto Nacional de PC em alternativa a uma Escola Nacional de Bombeiros, como líder da formação em PC; 6B2.2. Criação de cursos superiores na área da PC uniformizados entre instituições; 6B2.3. Fator crítico de sucesso todos os Agentes de PC, como os cidadãos.	EE4.4. EE4.8. EE1.17.	----- (nada a referir)
B3	6B3.1. No âmbito da formação recorrendo à cooperação bilateral, realizar a mesma de forma bipartida (parte inicial em Portugal, estágio prático na RDTL); 6B3.2. Prever uma monitorização nunca inferior a 6 anos depois da formação.	EE4.4. EE3.1.	----- (nada a referir)
B4	6B4.1. Formação distinta e diferenciada para os diferentes níveis (estratégico, operacional e tático), mas como elementos comuns; 6B4.2. Formação em PC para o nível político; 6B4.3. Formação de nível superior (académica), além da técnico-profissional; 6B4.4. Apostar o no planeamento de exercícios (CPX e Livex), numa ótica formativa e de teste de procedimentos operacionais e de articulação e coordenação.	EE4.4. EE4.5. EE4.7. EE4.8. EE1.17.	----- (nada a referir)

Tabela 6. Matriz de análise de conteúdo das Entrevistas B.

Fonte: elaboração própria

Anexo E - Matriz de análise

Conceito Teórico		
PC modernizada e adaptada aos desafios da atualidade.		
Conceito Operativo	Investimento e desenvolvimento de estratégias nas seguintes áreas estruturantes da PC: a) na gestão do risco; b) na gestão da crise em situação de catástrofe; c) na cooperação internacional; d) nos recursos, na formação e treino.	
Conceptualização para a análise de conteúdo		
Categoria Analítica	Subcategorias Analíticas (descritores/ indicadores conceptuais)	Elementos de pesquisa
EE1 Gestão do risco	EE1.1. Fortalecer a <i>Governança dos riscos</i> com uma abordagem holística, num esforço coletivo e concertado; EE1.2. Melhorar o conhecimento dos riscos através da identificação e análise de perigos e ameaças; EE1.3. Desenvolver estratégias de mitigação do risco; EE1.4. Estabelecer estruturas e mecanismos de proteção da população; EE1.5. Criar infraestruturas necessárias para subsistência e prestação de serviços de saúde, habitação e bem-estar; EE1.6. Programas financeiros adequados às necessidades; EE1.7. Segurança e proteção de IC; EE1.8. Segurança do sistema de abastecimento de água; EE1.9. Segurança do sistema de abastecimento alimentar; EE1.10. Proteção do património cultural e histórico; EE1.11. Medidas de redução do risco de inundações costeiras, inundações fluviais (transbordo de rios) e deslizamentos de terras; EE1.12. Sistemas de monitorização, alerta e aviso precoce da população; EE1.13. Proteção NRBQ; EE1.14. Gestão de resíduos e medidas de proteção ambiental; EE1.15. Desenvolvimento da rede de transportes e comunicações; EE1.16. Autoproteção e autoajuda (PC preventiva); EE1.17. Sensibilização, Educação e informação pública.	Guião A: P3 e P4; Guião B

EE2 Gestão da crise em situação de catástrofe	EE2.1. Abordagem conjunta e integrada na resposta; EE2.2. Planos gerais e particulares; EE2.3. Gestão de crise e planeamento civil de emergência; EE2.4. Gestão de operações de PC EE2.5. Gestão da informação; EE2.6. Funcionamento permanente de Centros de Gestão de Crises e Emergências; EE2.7. Desenvolvimento da função de apoio psicossocial.	Guião A: P3 e P4; Guião B
EE3 Cooperação internacional	EE3.1. Relações de cooperação bilateral com diferentes estados; EE3.2. Relações de cooperação multilateral no âmbito de OI; EE3.3. Participação de programas específicos das NU para a redução do risco de desastres; EE3.4. Participação de programas específicos relacionados com o MPCU.	Guião A: P3 e P4; Guião B
EE4 Recursos, Formação e Treino	EE4.1. Estrutura de PC totalmente profissional (RH); EE4.2. Estrutura de PC mista (entidades profissionais e em regime de voluntário); EE4.3. Oportunidades de carreira profissional; EE4.4. Treino e formação; EE4.5. Exercícios e simulacros; EE4.6. Formação transversal e multissetorial; EE4.7. Competência e qualificação profissional; EE4.8. Formação académica; EE4.9. Formação direcionada ao desenvolvimento de competências pessoais, profissionais e de trabalho em equipa; EE4.10. Integração do conhecimento em diferentes níveis escolares; EE4.11. Alinhamento dos conteúdos programáticos e perfis de competências; EE4.12. Transformação digital e recurso às novas tecnologias; EE4.13. Assessoria técnica.	Guião A: P3 e P4; Guião B

Tabela 7. Matriz de análise para a conceção de contributos estratégicos.

Fonte: elaboração própria

Anexo F - Transcrição das entrevistas

Para efeitos de reserva e salvaguarda da propriedade intelectual dos entrevistados, considerando o compromisso profissional que possuem, se decidiu analisar as respostas de forma anónima, sendo atribuído um código de forma totalmente aleatória.

Seguindo as recomendações de Santos *et al.* (2019, p. 143) foi adotado este procedimento por razões de “ética em investigação”, considerando a preocupação manifestada por alguns dos entrevistados, decorrente da aplicação prévia do procedimento de “consentimento informado”, realizado pelo autor aos entrevistados.

ENTREVISTA A1
P1. Quais são, no seu entender, os pontos fortes e as vulnerabilidades do Sistema? O Sistema de Proteção Civil Nacional é um sistema ainda muito embrionário e sub-desenvolvido. (1A1.1) Essencialmente porque padeceu ao longo destes últimos dez anos da falta de uma lei de bases do mesmo. Conseguimos há muito pouco tempo esse primeiro grande sucesso. Temos finalmente e note-se, apenas desde 01 de janeiro de 2021, a Lei da Proteção Civil em vigor. Que a par da Lei de Defesa Nacional e da Lei de Segurança Interna formam o Sistema de Segurança Nacional. É preciso referir que estas duas últimas leis existem desde 2010, mas a nossa lei só agora viu a luz do dia. Esta é desde logo uma enorme fragilidade. A falta de um enquadramento legal total para a nossa organização, para as nossas atividades, para podermos coordenar devidamente todos os agentes de proteção civil e para prepararmos todos os planos de emergência de nível nacional, regional e municipal (1A1.2). Sem este quadro legal pronto seremos sempre frágeis. Até para conseguirmos ter um orçamento anual que nos permita desenvolver corretamente todas as nossas infraestruturas, para equiparmos os nossos profissionais, para formarmos de forma contínua todos os operacionais e para podermos garantir uma proteção e socorro rápida e eficiente às nossas populações (1A1.2a). Estas são as nossas maiores vulnerabilidades. Quanto aos pontos fortes temos um que posso afirmar desde logo, que é derivado do VIII Governo desde cedo ter percebido que a Proteção Civil em Timor-Leste precisava de um desenvolvimento decisivo e que seria nesta legislatura que isto tinha que acontecer (1A1.3). Para isso foi criado o Secretário de Estado da Proteção Civil, como um claro sinal político e estratégico da importância do desenvolvimento desta área (1A1.3a). Posso afirmar que quer o Sr. Primeiro Ministro (também Ministro do Interior), quer o Sr. Vice-Ministro quer eu próprio estamos perfeitamente convictos da urgência em desenvolver a Proteção Civil em Timor-Leste (1A1.3b). E fruto de, infelizmente, terem ocorrido já durante a presente legislatura, as maiores cheias e os maiores incêndios de que há memória em território timorense, creio que todos os membros do Governo estão também convictos da importância e da necessidade em fortalecer todos os pilares que formam o Sistema Nacional da Proteção Civil (1A1.3c). Este é sem dúvida o nosso ponto mais forte. Depois temos ainda, e posso afirmar isto pois conheço bem os profissionais da Proteção Civil de Timor-Leste, os melhores profissionais do mundo (1A1.4). Temos que lhes dar condições de trabalho, bons equipamentos, bons edifícios de trabalho, uma formação adequada às suas funções e uma carreira profissional condigna. Quando isto for uma realidade passaremos a ter uma das melhores organizações de Proteção Civil do mundo. P2. Qual é a intenção do governo para o desenvolvimento do sector da PC? O VIII Governo pretende já este ano consolidar o enquadramento legal da Proteção Civil. Iremos ter muito em breve a Lei Orgânica da Autoridade de Proteção Civil que irá estruturar toda a nossa organização quer ao nível nacional, regional e municipal (2A1.1) com estruturas desconcentradas que assim poderão estar mais próximas das populações afetadas pelos desastres e responder de forma rápida às suas necessidades (2A1.1a). Paralelamente já temos orçamentado para este ano civil a

aquisição de muitos equipamentos, viaturas e materiais com vista a apetrechar a Autoridade de Proteção Civil (2A1.2) com bons meios, bons equipamentos, mais viaturas de combate a incêndios e também temos já orçamentado o início dos planos relativos ao Edifício Nacional da Proteção Civil, bem como o primeiro Edifício Integrado de Proteção Civil Municipal (2A1.3), que neste caso o projeto piloto será lançado no Suai pela importância das infraestruturas críticas que estão a ser construídas naquele município (2A1.3a). Paulatinamente este modelo irá ser depois usado para todos os restantes edifícios integrados de proteção civil na RAEOA e nos restantes municípios. Muito importante é também a concretização e implementação dos restantes Corpos de Bombeiros nos quatro municípios em falta (2A1.4), o que contamos terminar este ano. Iniciaremos também este ano o plano de formação para toda a Proteção Civil (2A1.5), com a concretização do Curso de Proteção Civil a ministrar a todos os nossos profissionais, e depois cursos especializados para os Bombeiros, Gestão de Riscos de Desastres, Segurança do Património Público e Prevenção de Conflitos Comunitários (2A1.5a).

Iremos também avançar no nosso Plano Estratégico de Cooperação Nacional e Internacional (2A1.6) realizando a terceira fase do mesmo que consistirá numa reunião individual com todos os nossos parceiros para afinarmos a forma de cooperação com cada um deles, com aquilo que cada um deles poderá ajudar (2A1.6a) para concretizarmos todos os objetivos já referidos.

P3. Considerando as seguintes áreas necessárias para estruturar a PC (Quadro Jurídico-Legal da atividade de PC, Gestão do Risco, Gestão da crise em situação de catástrofe, Cooperação Internacional, Recursos, Formação e Treino) que prioridades foram estabelecidas?

As nossas prioridades são muitas (3A1.1). Temos que fazer avançar o nosso Plano Estratégico como um todo, desenvolvendo paralelamente todas as áreas que refere (3A1.2) na pergunta. Todas estão por desenvolver e todas são cruciais para podermos atingir no final desta legislatura todos os objetivos estratégicos inseridos no Programa do VIII Governo (3A1.2a).

Diria que sem enquadramento legal será muito difícil legitimar a concretização de todas as outras áreas. Estamos a conseguir avançar no enquadramento legal de forma consistente e muito coerente pelo que iremos ao longo deste ano conseguir também desenvolver muitos dos objetivos em cada uma das áreas referidas e será desta forma, não deixando nenhuma área para trás que conseguiremos ter um Sistema Nacional de Proteção Civil equilibrado e coerente (3A1.2b), sem ser coxo em nenhuma área e que apesar das dificuldades e limitações que temos, estou convicto que iremos ter muitos dos nossos objetivos já concretizados este ano. E tenho muita esperança que os nossos parceiros também nos vão ajudar com muitas das coisas que não foi possível incluir no nosso orçamento, complementado desta forma muitas das nossas necessidades. Esta será, julgo eu, a fórmula correta para desenvolver a Proteção Civil de forma rápida e o mais alargada possível.

P4. Dentro destas áreas, que linhas de atuação estão consideradas e programadas?

Todas elas. Como já referi o ordenamento legal está muito bem encaminhado (4A1.1), a par de um plano de aquisições muito ambicioso (4A1.2), com um bom avanço nas infraestruturas fundamentais a serem já projetadas (4A1.3), querendo também passar a implementar desde logo os órgãos previstos na Lei Orgânica da Autoridade de Proteção Civil (4A1.4), com destaque para o Comando Nacional de Operações de Proteção Civil onde a Sala de Operações Nacional assume natural importância, não só para a coordenação dos agentes de proteção civil aquando de um acidente grave ou catástrofe, mas também para se avançar com o número único de emergência nacional que ficará ali centralizado (4A1.4a). Depois precisamos de avançar com o Centro de Formação de Proteção Civil (4A1.5) para começarmos a ministrar formação a todos os nossos profissionais (4A1.5a). Quanto à desconcentração é fundamental avançar nos edifícios integrados em cada município e RAEOA (4A1.6) para que quem está mais próximo da população possa também ser quem melhor pode planejar, prevenir, ensinar a auto-proteger e a fornecer ajuda de emergência (4A1.6a) a quem dela efetivamente precise. Considero a desconcentração de estruturas como um dos objetivos estratégicos mais importantes e mais abrangentes pelos desafios e oportunidades que encerra (4A1.6b).

De uma forma conclusiva afirmo que a área da Proteção Civil é a área governativa em Timor-Leste que mais precisa de se desenvolver pela novidade que encerra e ao mesmo tempo aquela que tem menos tempo para se desenvolver pois já amanhã pode ocorrer algo que nos obrigue a responder de forma eficiente como aliás já fizemos nas grandes inundações de março passado ou nos grandes incêndios de outubro de 2019, sendo que a população numa situação destas não quer saber se estamos já organizados e equipados, mas sim que respondamos de forma rápida e que vamos ajudar com tudo o que é preciso. Não há outro caminho. E vamos conseguir responder sempre!

ENTREVISTA A2

P1. Quais são, no seu entender, os pontos fortes e as vulnerabilidades do Sistema?

As problemáticas associadas à proteção civil são preocupações globais, transversais e transnacionais a que o nosso país não pode ser indiferente. Temos alguns pontos fortes e muitas vulnerabilidades (1A2.1). E não nos podemos comparar à Austrália ou à Indonésia, nossos vizinhos mais próximos porquanto a sua dimensão e riqueza nada têm haver conosco. Eles têm uma Proteção Civil muito desenvolvida e com muita tradição. Nós estamos a começar a nossa agora.

As preocupações comuns que nos ligam aos nossos vizinhos, exigem uma interação e reforço da capacidade de prevenção, alerta precoce e resposta rápida perante situações de acidentes e catástrofes (1A2.3), designadamente desastres naturais que constantemente estão a assolar esta região. Estamos nós e eles inseridos numa região muito complexa, com imensas ameaças que enfrentamos, fruto das alterações climáticas e também devido à nossa localização geográfica em pleno anel de fogo do Pacífico, que se caracteriza por ser uma zona de elevada perigosidade e vulnerabilidade às catástrofes naturais, com forte atividade vulcânica e sísmica, aos quais se juntam os riscos naturais fruto das alterações climáticas, como as inundações, os tsunamis, os ciclones, os deslizamentos de terras e as secas prolongadas.

A comprovar a gravidade dos efeitos das alterações climáticas, e só neste último ano, Timor-Leste foi atingido pelo pior incêndio da sua história em seis municípios do País, que afetou quase 3000 famílias que perderam as suas habitações ou viram as suas plantações perdidas e as infraestruturas ficaram com avultados estragos. Também as inundações atingiram o País, quer em Díli em março onde foram afetadas 4681 famílias e vários milhões de dólares de prejuízos em bens e infraestruturas, quer na Costa Sul, onde em seis municípios foram afetadas 2200 famílias e também se registaram vários milhões de dólares de prejuízos. Num ano, um total de quase 10 000 famílias foram severamente afetadas pelas catástrofes, e muitos milhões de dólares foram perdidos.

As nossas maiores vulnerabilidades são todas elas derivadas de ainda não existir uma verdadeira Autoridade de Proteção Civil, não termos um dispositivo uniforme em todo o território nacional, não termos muitos equipamentos nem infraestruturas de suporte, nem temos o nosso pessoal com muita formação e adequada às nossas necessidades (1A2.2).

No nosso país tudo é prioritário (1A2.1a) e temos de saber vencer a dificuldade de não haver uma tradição de proteção civil (1A2.5) aqui. Sempre que queremos implementar algo novo temos de usar muita socialização para explicar bem a necessidade (1A2.4b) daquela nova instituição que vai trazer gastos ao estado mas que virá trazer muitos benefícios para a proteção e o socorro das nossas populações.

Precisamos e estamos muito dependentes dos apoios externos (1A2.4) e muito agradecemos esse apoio internacional a este setor – principalmente do Japão, Coreia do Sul, China, Indonésia, Austrália e Portugal - e muitas outras organizações que nos têm ajudado a construir esta Instituição, e aquilo que é mesmo preciso é uma resposta integrada com todos estes contributos e com uma boa organização interna (1A2.2a).

A sociedade timorense também precisa de se organizar melhor para se proteger melhor, responder melhor e reduzir os danos causados. Isso requer formação cívica e mais capacitação individual (1A2.4a) para podermos em conjunto responder a todo este tipo de eventos.

P2. Qual é a intenção do governo para o desenvolvimento do sector da PC?

O primeiro grande desafio do Governo prende-se com a elaboração de um plano legislativo (2A2.1a), onde já se obteve uma grande vitória com a aprovação e entrada em vigor da Lei de Bases da Proteção Civil, a Lei de Proteção Civil de Timor-Leste que estava há dez anos para ser aprovada, e agora levar por diante toda a regulamentação pela via administrativa e a criação da orgânica da Autoridade da Proteção Civil (2A2.1b). O esforço do Governo só faz sentido se for conjugado com essa futura autoridade ou entidade, com funções coordenadoras e que consiga dinamizar todas as outras entidades de proteção civil em Timor-Leste (2A2.1c). A futura autoridade ajudará a proporcionar melhorias significativas, com um sistema único de comando que ajuda a criar mecanismos de coordenação, doutrina, permita uniformizar procedimentos e tornar mais expedita a resposta (2A2.1d).

Temos de ser capazes de prevenir e responder às catástrofes nacionais, ajudando a minimizar os riscos para pessoas e bens, e estas devem ser as nossas maiores preocupações (2A2.3). Apesar de não ter sido fácil e muito há ainda para fazer. Mas com planeamento e determinação, o que tem que ser feito vai ser feito, com dignidade, espírito de missão e sentido institucional (2A2.1e).

O Governo está muito empenhado em desenvolver urgentemente o setor da proteção civil (2A2.1), o que requer instrumentos legais modernos, recursos humanos bem formados e capacitados, com

conhecimentos sobre a sua missão, instalações modernas e funcionais e equipamentos adequados para responder ao que a população precisa e merece **(2A2.2)**. Pode-se resumir a intenção do Governo neste parágrafo.

P3. Considerando as seguintes áreas necessárias para estruturar a PC (Quadro Jurídico-Legal da atividade de PC, Gestão do Risco, Gestão da crise em situação de catástrofe, Cooperação Internacional, Recursos, Formação e Treino) que prioridades foram estabelecidas?

Em Timor-Leste, como já referi, está tudo ou quase tudo por fazer, sendo tudo prioritário. O Governo estabeleceu um plano estratégico para a Proteção Civil que contempla todas estas áreas para serem desenvolvidos de forma paralela, cada qual à sua velocidade mas sem ficar nenhuma muito para trás das outras, senão o sistema ficará coxo **(3A2.1)**.

Timor-Leste continua a viver com grandes carências neste setor, tendo que se apostar numa atuação mais integrada **(3A2.1a)**, capaz de responder melhor quando é necessário.

O Governo está a trabalhar para melhorar a lei orgânica da Autoridade de Proteção Civil, onde se estabelecerá um modelo único no mundo de Proteção Civil que nós queremos para Timor-Leste. Esta estratégia está muito bem definida sendo também fundamental desenvolvermos uma nova estratégia de gestão de desastres, mitigação, prevenção e resposta em casos de desastres ou catástrofes, de acordo com os nossos pontos fortes, com o profundo conhecimento que temos do nosso território **(3A2.1c)**.

Sem dúvida que primeiro precisamos arrumar bem a casa, sabermos bem quem somos e quais as nossas competências para depois podermos reclamar meios, infraestruturas, formação e um conjunto de meios legais que nos permitam exercer bem essas competências.

Eu destaco por isso o enquadramento legal como o mais importante a desenvolver a curto prazo **(3A2.2)**.

Sem leis não conseguimos evoluir, não conseguimos ter bons orçamentos nem justificar o porquê dos investimentos que reclamamos como fundamentais **(3A2.2a)**.

Tudo isto terá de se fazer de forma faseada, com critério, com uma criteriosa gestão dos recursos disponíveis em cada ano orçamental **(3A2.1b)** pois não nos podemos esquecer que temos também que desenvolver as outras áreas da sociedade como a saúde ou a educação. Temos que ser pacientes, mas muito organizados e arranjar outras formas de conseguirmos o que queremos como por exemplo através de um plano estratégico de cooperação nacional e internacional **(3A2.3)** muito forte. Aqui podemos sim andar mais depressa que outros sectores governamentais e atingirmos os nossos objetivos de forma mais rápida a bem de todos nós.

P4. Dentro destas áreas, que linhas de atuação estão consideradas e programadas?

Os desastres naturais podem ocorrer em qualquer lugar a qualquer momento sendo essencial adotar estratégias integradas para prevenir e responder a esses problemas **(4A2.4)**.

O Governo não consegue lidar sozinho com os desastres naturais. A proteção civil baseia-se nos princípios de parceria, prevenção e gestão de riscos, de coordenação e de esforço integrado. Também no nosso desenvolvimento as linhas de atuação são várias **(4A2.1)** e multifacetadas. Temos que atacar várias frentes ao mesmo tempo **(4A2.1a)**. O Governo tem mais responsabilidade mas é preciso apoio de outros, das comunidades e autoridades locais, da sociedade civil, do setor privado e dos parceiros internacionais **(4A2.4a)**.

O plano de desenvolvimento do enquadramento legal está a seguir o seu caminho. Já temos a Lei principal, a lei pilar com os princípios de base da Proteção Civil, sendo agora preciso a estrutura orgânica, sabermos quem somos, o que podemos e devemos fazer e passar depois para a organização do sistema com a tarefa de coordenar todos através de um bom sistema integrado de operações de proteção e socorro. Eu diria que são as leis mais importantes a fazer este ano e com urgência.

Depois temos que avançar com o plano de equipamentos, materiais e infraestruturas **(4A2.2)**. Precisamos de ter bons meios, boas condições de trabalho e uma organização administrativa, logística e de fluxo de informação muito consolidada que nos permita dar o passo seguinte a médio prazo **(4A2.2a)**, formar todos os nossos quadros de forma uniforme, harmonizada e de acordo com os melhores padrões internacionais **(4A2.3)**.

Se conseguirmos concretizar estes objetivos a curto e médio prazo teremos uma Proteção Civil organizada, eficiente, eficaz e muito económica. É para isto que trabalhamos todos os dias.

ENTREVISTA B1

P1: Considera que o modelo do Sistema Nacional de PC português é um bom modelo que possa ser a referência para aplicar em Timor-Leste, naturalmente com as devidas adaptações. Se não, que diferenças recomenda implementar para melhorar o mesmo?

Penso que não. É um erro querer que alguém comece onde nós estamos, depois de percorrermos tantos anos, com SNB, SNPC, SNBPC, ANPC, ANEPC.... (1B1)

A LBPC de 2006 foi um salto necessário e oportuno, na sequência das catástrofes (mortes em incêndios florestais de 2003 e 2005). As consciências (sociais e políticas) estavam despertas e recetivas para o aparecimento de mais Proteção dos Civis! Mas entre 1991 e 2006 houve uma legislação mais simples (Lei 113/91) e muito mais estruturante, que foi alimentando todas as restantes áreas governativas que tinham que legislar a proteção dos Civis (1B1.1).

A aposta tem de ser progressiva (1B1.2). Primeiro formação dos agentes (que ainda não sabem o que é e para que serve a Proteção Civil) e a Educação nas escolas (inclusão nos currículos escolares, o que é a Proteção Civil e que comportamentos devemos ter nas circunstâncias de Perigo). O Projeto *Tinoni*, do SMPC de Lisboa adaptado a Timor era um projeto "Brutal". Tentei em 2012, mas não chegava ao poder.

P2. Quais os instrumentos jurídico-legais mais relevantes que considera necessários para estruturar de forma sustentável o crescimento do sector a médio prazo (6 anos máximo)?

Considerando que já existe uma Lei de Proteção Civil e que prevê um SIOPS (precipitado), importa pensar nos patamares organizativos (Autoridade organizadora e não executora e serviços no terreno) (2B1.1). Em quem executa as políticas (planos de emergência, ordenamento do território, etc.). A Proteção Civil é Planeamento que se materializa em orientações organizativas para os executores (Agentes de Proteção Civil), Diretivas, Normas operacionais, doutrina, formação, etc.) (2B1).

A legislação em geral (Leis) deve incluir normas organizativas de Proteção dos Riscos Coletivos, para além do que a generalidade das pessoas pensam ser a proteção civil. Ver exemplos de Riscos (em anexo), em que nos países mais avançados se incluem os Riscos de Saúde e Sociais, para além dos Naturais e Tecnológicos (3B1.5).

O edifício legislativo tem de ser transversal, assim como a Educação e Formação (2B1.3), para que daqui a 10, 15 anos haja uma população que compreenda os Riscos Coletivos.

P3. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão do risco?

Três Projetos: Educação, Educação e Educação (3B1.1).

Saber o que é e quais os objetivos, é envolver Todos na atividade que se quer de TODOS (3B1.2).

A Aposta na Formação de cursos de Introdução à Proteção Civil para os Agentes (3B1.3) e de Projetos como o *Tinoni*, são elementares (3B1.4).

P4. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão da crise em situação de catástrofe?

A Gestão de Crises é para mim, notoriamente diferente de gestão de emergências (4B1.1). É uma questão que se enquadra no Planeamento Civil de Emergência, em que o objeto de ação é a continuidade da laboração das responsabilidades essenciais do Estado (Alimentação, energia, comunicações, etc) (4B1.2). Sou apologista da existência de um Planeamento Civil de Emergência, desde que os Políticos saibam para que é que serve. É um modelo dos países da NATO. Poderá ser um problema, mas como modelo distinto da Proteção dos Civis, serve para a Proteção dos Bens e Serviços essenciais à sobrevivência em situações de Crise (Guerra, revoluções, greves/cortes de produção, catástrofes que provocam tumultos e desordem no regular funcionamento do Estado de Direito).

Tem de haver Planos de Contingência, que são ativados em situação de Crise. Os Planos, das respetivas áreas (Decreto-Regulamentar 13/93), devem garantir a continuidade, impondo a existência (em Lei), de reservas de medicamentos, alimentação, energia (combustíveis), etc, para o caso de Crise (4B1.3).

P5. Quais os principais modelos de cooperação e projetos atualmente em curso que poderiam ser explorados pelo Governo de Timor nesta área?

Em 2014/2015 decorria um Programa de apoio à constituição dos Municípios de Timor-Leste, havendo Municípios Portugueses que eram responsáveis por esse apoio (5B1.1). Penso que nesse contexto era importante, ao nível do Município, desenvolver orgânicas e afetar pessoas aos serviços locais de Proteção Civil, apoiados pelos serviços das autarquias Portuguesas, que assinaram esse Protocolo (Lisboa é uma delas).

O desafio é sempre a distância e a questão pandémica. A aposta tem de ser feita em pessoas que conheçam a realidade de Timor-Leste, pois de outra forma, a conseguir-se intercâmbio de experiências (boas práticas), são desenquadradas com as necessidades locais (5B1.2). Uma das dificuldades que senti, foi mesmo compreender o que os Timorenses sentiam necessidade, para a Vida deles. Se calhar os Riscos de Saúde e Sociais, são mais que muitos em Timor e continuamos a falar de Aluviões e tempestades.

P6. Que opções e medidas considera que devem ser adotadas no sentido de obter, formar e treinar profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito do setor da PC?

Considerando que as bases do Sistema são os agentes de Proteção Civil, é na formação Inicial destes que tem de haver um Módulo transversal a todos (6B1.1), com o que é, como se organiza e quem faz o quê e em que circunstâncias. Aos atuais quadros existentes dos diversos agentes, deve ser ministrado uma atualização (6B1.2). Dou o exemplo da boa prática do ICS, em que qualquer Agente que ingresse no Sistema, é-lhe ministrado o ICS 100 (pacote único e igual para todos) (6B1.3). Para além da formação inicial transversal, há, depois, as especificidades após a admissão, na fase das especializações.

A formação de especialistas em Proteção Civil é, na minha ótica um erro de interpretação do que é o Sistema de Proteção Civil. A Proteção Civil é uma atividade transversal à Sociedade, pelo que deve ser constituída por uma maior multiplicidade de formações e competências (6B1.3). Os Bombeiros não são Proteção Civil, são tanto como o Exército. No entanto, confunde-se Socorro e Emergência médica (o dia à dia), com a Proteção Civil. A Proteção Civil só deve aparecer nos Acidentes Graves e nas catástrofes, até lá faz exercícios, atualiza bases de dados de meios e recursos, produz bibliografia temática para promover o Planeamento de Proteção Civil, que deve ser local.

Pergunta de apoio: Que grupos-alvo deverão ser considerados e que possíveis formas permitirão manter os mesmos motivados para o desempenho das suas funções?

Aconselho a aposta na alteração de currículos escolares, formação de Professores, e apostar no Proteção Civil "Somos todos nós".

ENTREVISTA B2

P1: Considera que o modelo do Sistema Nacional de PC português é um bom modelo que possa ser a referência para aplicar em Timor-Leste, naturalmente com as devidas adaptações. Se não, que diferenças recomenda implementar para melhorar o mesmo?

Considero que se aplicável com referência ao SPC português deve haver uma revisão, renovação e modernização de conceitos e definições (1B2/ 1B2.1), assim como a integração e harmonização dos vários diplomas estruturantes do SPC que são a Lei de Bases da PC, a Lei Municipal de PC, o SIOPS, o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e o Sistema de Avisos e Alerta. Por exemplo, se em Portugal o Sistema de Gestão de Operações deve de ser reformulado e obrigatoriamente para um Sistema de Gestão de Emergências é importante que não se faça uma cópia em Timor de algo que precisa de ser renovado (1B2.2). Assim como a estrutura operacional da ANEPC tem que ser revista e alterada sendo que se deve desenvolver só no nível nacional e regional. O nível municipal deve continuar a existir com a criação de uma organização intermunicipal mas da responsabilidade dos municípios agrupados nas CIM 1B2.3. Tudo isto são ideias que verificando-se em Portugal, devem ser consideradas e repensadas quando se está a estruturar o SPC em Timor.

P2. Quais os instrumentos jurídico-legais mais relevantes que considera necessários para estruturar de forma sustentável o crescimento do sector a médio prazo (6 anos máximo)?

Em parte respondido na anterior, especialmente a criação de um sistema de gestão de emergências e a criação de um centro nacional de avisos e alertas (2B2.).

P3. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão do risco?

O que se pretende neste domínio é pensar na ótica de formação, sensibilização, preparação e adaptação. Sem esta matriz de atuação nesta matéria para a obtenção de uma cultura de "risco" (3B2.1), nada se consegue.

P4. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão da crise em situação de catástrofe?

Criação do sistema integrado de gestão de emergências (4B2.1). Criação de um gabinete de gestão de crises no seio da Presidência do Conselho de Ministros de apoio técnico ao Primeiro Ministro (4B2.2).

P5. Quais os principais modelos de cooperação e projetos atualmente em curso que poderiam ser explorados pelo Governo de Timor nesta área?

Nada a referir.

P6. Que opções e medidas considera que devem ser adotadas no sentido de obter, formar e treinar profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito do setor da PC?

Transformação da Escola Nacional de Bombeiros num Instituto Nacional de Proteção Civil (6B2.1). Reformatação dos cursos superiores na área da proteção civil (6B2.2), quer licenciaturas quer mestrados, dando à ANEPC a capacidade de credenciar também estes cursos como faz a ACT.

Pergunta de apoio: Que grupos-alvo deverão ser considerados e que possíveis formas permitirão manter os mesmos motivados para o desempenho das suas funções?

Os grupos alvo são os que integram os agentes de proteção civil e os cidadãos como fator crítico de sucesso (6B2.3).

ENTREVISTA B3

P1: Considera que o modelo do Sistema Nacional de PC português é um bom modelo que possa ser a referência para aplicar em Timor-Leste, naturalmente com as devidas adaptações. Se não, que diferenças recomenda implementar para melhorar o mesmo?

A circunstância de se ter copiado a Lei de Bases de Proteção Civil do ordenamento jurídico Português, fez desde logo confundir Estado com Governo e permitir delegar competências de proteção civil num membro, o que como se vê no caso Português retira competência e objetividade à função. Por outro lado, todas as medidas e ações operacionais de proteção civil deveriam ser entregues ao Sistema Integrado de Segurança Nacional (1B3).

Desde logo não subordinar o “esqueleto” da Proteção Civil à divisão político-administrativa do Estado Timorense, como no caso Português, mas eventualmente ter em vista a organização territorial das Forças de Defesa de Timor Leste ou da Polícia Nacional de Timor Leste (1B3.1).

Por outro lado, o empolamento de um SIOPS, não tem qualquer cabimento, quando poderia ser uma área específica do Sistema Integrado de Segurança Nacional (1B3.2).

Simplificar, poderá ser uma boa receita para a eficácia.

P2. Quais os instrumentos jurídico-legais mais relevantes que considera necessários para estruturar de forma sustentável o crescimento do sector a médio prazo (6 anos máximo)?

Subordinar toda a política de Proteção Civil a uma Lei de hierarquia superior e organicamente ao gestor político de maior autoridade no Estado. A cópia quase integral da Lei de Bases de Proteção Civil de Portugal para o ordenamento jurídico Timorense, tem a vantagem de se trabalhar num documento testado, mas por isso mesmo, dever-se-ia ter em conta as suas já reconhecidas fragilidades (2B3) e a circunstância de se não estar a fazer emigrar legislação para uma parcela do território nacional, mas sim para um Estado soberano.

P3. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão do risco?

Para fazer Gestão de Risco é preciso desde logo conhece-lo e controlá-lo (3B3.1)! As Instituições de Investigação Técnica e Científica não podem ter uma missão simples de cooperar, têm de ter a responsabilidade de investigar, de levantar e controlar os riscos, mantendo informado atempadamente os órgãos de Estado (3B3.2), especialmente os que têm responsabilidades na proteção de pessoas e bens. E aqui a cooperação internacional e em especial a nossa experiência e conhecimento do território e das suas gentes seria muito importante (3B3.3).

P4. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão da crise em situação de catástrofe?

Considero que só faz sentido pensar a Gestão de Crise a um nível macro, interligada com a vertente de Planeamento Civil de Emergência (4B3.1). A visão da Lei de Proteção Civil de Timor parece ser única ao contemplar simplesmente a Gestão de Operações de Proteção e Socorro, nos seus diversos escalões.

P5. Quais os principais modelos de cooperação e projetos atualmente em curso que poderiam ser explorados pelo Governo de Timor nesta área?

Eu apostaria na cooperação bilateral no âmbito da Proteção Civil, com Portugal, pelas mais lógicas razões. Considero que esta cooperação se deveria iniciar ao nível de 4 áreas, para as quais solicitaria a cooperação com as seguintes instituições:

- Do Planeamento Civil de Emergência com a cooperação do Instituto de Defesa Nacional.
- Do Voluntariado de Proteção Civil com a cooperação da Rede de Voluntariado de Competências de Proteção de Pessoas e de Bens.
- Da análise do risco com a cooperação do IPMA, da Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica e do Instituto de Higiene e Medicina Tropical.
- Da organização da resposta de proteção e socorro da GNR com a UEPS/GIPS. (5B3.1)

P6. Que opções e medidas considera que devem ser adotadas no sentido de obter, formar e treinar profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito do setor da PC?

As Instituições acima referidas têm grande experiência nas áreas da formação, no entanto, estas deveriam sempre estar divididas, num período, que seria o inicial e realizado em Portugal e outro, um tirocínio, obrigatoriamente realizado em Timor (6B3.1).

Pergunta de apoio: Que grupos-alvo deverão ser considerados e que possíveis formas permitirão manter os mesmos motivados para o desempenho das suas funções?

Desde logo não cometer o erro de, logo que terminada a formação, abandonar os grupos-alvo à sua sorte. Prever sempre uma monitorização nunca inferior a 6 anos depois da formação terminada (6B3.2).

A seleção dos grupos-alvo deverá ser sempre um objetivo comum das entidades a formar e das que assumem a responsabilidade de formar.

ENTREVISTA B4

P1: Considera que o modelo do Sistema Nacional de PC português é um bom modelo que possa ser a referência para aplicar em Timor-Leste, naturalmente com as devidas adaptações. Se não, que diferenças recomenda implementar para melhorar o mesmo?

Considero que o sistema português é um bom modelo, no entanto, com a necessidade de ser adaptado à realidade do país (Timor), não só ao nível da sua organização administrativa, mas também ao nível dos seus riscos (1B4). Toda a legislação que está em vigor em Portugal, cada vez a dar mais ênfase ao nível local (1B4.1), para além da experiência adquirida pelos APC, aos vários níveis de intervenção / decisão (Político/estratégico, Operacional e Tático) permitem, com as necessárias adaptações, ajudar Timor a construir um sistema de proteção civil eficaz, em que o envolvimento de todas as partes (APC) seja incrementado.

P2. Quais os instrumentos jurídico-legais mais relevantes que considera necessários para estruturar de forma sustentável o crescimento do sector a médio prazo (6 anos máximo)?

Os instrumentos jurídico-legais são importantes, acima de tudo, para clarificar o papel/responsabilidade de cada entidade no SPC (2B4.1), essencial quando o país atravessa situações de crise, em que a coordenação é essencial para o alinhamento de todos no cumprimento da missão. Considero fundamentais a Lei de Bases da PC; Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil, interligado com planos regionais ou municipais / locais (2B4).

P3. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade de gestão do risco?

Proponho a criação de Planos Prévios de Intervenção (PPI) por risco, de base operacional, permitindo uma análise e avaliação mais aprofundada, mas também melhor perceção e melhor preparação / treino (por risco) de todos os Agentes de PC (3B4.1).

P4. Que desafios e oportunidades, designadamente áreas e projetos de especial interesse, recomenda constituir com vista a desenvolver uma eficaz capacidade gestão da crise em situação de catástrofe?

Considerando a realidade de Timor, talvez com alguma falta de experiência ao nível da PC, considero que a criação de Salas de situação, com a tecnologia necessária, aos vários de níveis da decisão / divisão administrativa (4B4.1), com o envolvimento de todos os Agentes de PC é essencial para a ação de comando e controle de qualquer missão de PC / gestão de crises. Por outro lado, a realização de um Plano(4B4.2) e estrutura para apoio logístico (com a preparação de bases logísticas e de reserva) (4B4.3), torna-se essencial, para as missões correntes mas, principalmente, para apoio à população em situações de catástrofe (4B4.4).

P5. Quais os principais modelos de cooperação e projetos atualmente em curso que poderiam ser explorados pelo Governo de Timor nesta área?

O surgimento de novos riscos levam à necessidade de incrementar a cooperação, em particular a internacional, sendo que a criação de um gabinete de relações internacionais direcionado para a PC é

essencial para cultivar as relações com outros estados (5B4.1), neste âmbito. Timor-Leste deve incrementar a cooperação com os mecanismos de PC (ou sistemas) da UE, Ásia, Austrália e EUA (eventualmente tornar-se membro de algum), sendo fundamental para qualquer situação de apoio em caso de catástrofe, envolvendo para além da componente operacional a formativa (5B4.2).

P6. Que opções e medidas considera que devem ser adotadas no sentido de obter, formar e treinar profissionais de reconhecida competência técnico-profissional para as funções a desempenhar no âmbito do setor da PC?

A área dos RH na PC é sensível e, ao mesmo tempo, muito importante. Devemos separar os níveis estratégico, do operacional e do tático, cada um com formação e competências diferentes (6B4.1), no entanto que se devem interligar em termos de formação e, mais tarde, de experiência. O nível político deve igualmente receber alguma formação de PC (6B4.2).

A criação de uma formação/curso de nível superior é essencial, para além do técnico-profissional (6B4.3).

Outra área que se deve apostar é no Planeamento de diversos tipos de exercícios (*Command Post Exercises; Livex*), tendo por objetivo, para além a ação formativa (Operacionais e população), o teste de procedimentos operacionais e o treino, em termos de articulação entre os diferentes Agentes de PC (6B4.4).

Pergunta de apoio: Que grupos-alvo deverão ser considerados e que possíveis formas permitirão manter os mesmos motivados para o desempenho das suas funções?

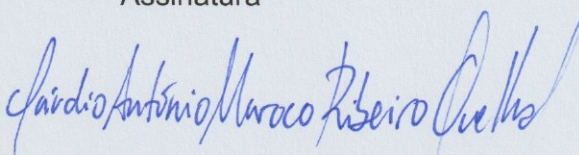
O investimento cada vez maior na área da PC, permite o desenvolvimento de estratégias a fim de fazer face aos riscos, como, por exemplo, o envolvimento e interligação cada vez maior dos diferentes APC, em novas missões. O esforço que está a ser feito, por todos os APC em Portugal, para apoiar a população que sofre os efeitos da Pandemia é um bom exemplo, talvez até modelo, que irá necessariamente alterar / ou adaptar alguns dos conceitos operacionais de proteção civil.

PÁGINA INTENCIONALMENTE EM BRANCO

DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO

Declaro que o texto apresentado na presente dissertação, intitulada “OS DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO CIVIL NA ATUALIDADE: O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE” é da minha exclusiva autoria. Toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada (art.º 20.º - A do Regulamento do 2.º Ciclo e art.º 8.º do Regulamento do 3.º Ciclo).

Assinatura



14 de fevereiro de 2021

Menção: Esta dissertação ocupa um total de 198.229 carateres, incluindo espaços e notas.