

“O sucesso de qualquer sistema de gestão de incêndios florestais, depende em grande parte das medidas que se tomam e dos programas que se implementam muito antes do incêndio se declarar”.

1. O clima de uma determinada zona ou região não é imutável, sofrendo alterações em longos intervalos de tempo. As observações dos últimos anos permitem concluir que em termos da variabilidade climática, existe um aumento das temperaturas médias e alguns fenómenos extremos de seca e precipitação.

Portugal, devido ao seu contexto geográfico, situa-se numa zona muito sensível a esta variabilidade climática, alternando influências atlânticas com outras, de carácter marcadamente mediterrânico.

No Sul e Centro do País, esta situação motiva uma mudança gradual das características das comunidades vegetais, acentuando o seu fácies mediterrânico.

Estas comunidades, devido ao facto da temperatura do ar ser em média mais elevada e a humidade relativa mais baixa, com consequências directas no estado fisiológico do combustível vivo, são constituídas por muitas espécies com óleos aromáticos e ceras vegetais que aumentam o seu grau de inflamabilidade.

Estas comunidades têm vindo a substituir de forma consistente, as espécies outrora cultivadas e entretanto votadas ao abandono, aumentando a densidade do coberto vegetal e aproximando o perigo de incêndio florestal para junto dos aglomerados populacionais e núcleos habitacionais dispersos.

Com as actuais condições climáticas, e face à continuidade horizontal e vertical da mancha florestal portuguesa, a ocorrência periódica de violentos incêndios é um fenómeno largamente facilitado.

Importa contudo sublinhar a intervenção fundamental do fogo na formação original do ecossistema mediterrânico e o papel importante que ainda possui na manutenção do seu equilíbrio e da sua produtividade.

A utilização do fogo de maneira controlada e com objectivos bem planeados, revela-se um auxiliar precioso na gestão florestal e na preparação das terras para a agricultura ou o pastoreio mas principalmente para a diminuição da biomassa vegetal evitando-se assim no futuro incêndios de consequências devastadoras.

2. Dos 30% do território que ardeu nos últimos 25 anos, sabe-se que cerca de 1.400.000 ha só arderam uma vez, 300.000 ha arderam 2 vezes e 150.000 ha arderam pelo menos 3 vezes. Também se sabe que cerca de 45% de toda a área ardida corresponde exclusivamente a incultos.

A recorrência deste fenómeno verifica-se em áreas montanhosas do interior e está associada à queima de vegetação, como prática cultural para alimentação de efectivos ovinos, caprinos e bovinos em regime extensivo. Existem, também, algumas manchas de recorrência no litoral norte, em áreas de interface urbano/rural.

As comunidades rurais do nosso interior, reduzidas em número de habitantes mas ocupando uma parcela apreciável do território nacional, utilizando desde tempos ancestrais o fogo como instrumento para queima de sebes, matos e silvados ou renovação de pastagens, desvalorizam os incêndios, que desde que não atinjam o seu pinhal, a sua casa da lavoura ou os arredores da povoação, não são motivo de preocupação.

As sucessivas campanhas destinadas a sensibilizar a população sobre a necessidade de adequação dos seus comportamentos ao território e à meteorologia, continuam a mostrar-se insuficientes por falta de transposição da mensagem geral para as particularidades das comunidades rurais, carecendo de uma abordagem diferente junto destas comunidades.

Também o reforço das acções e medidas técnicas na área da defesa da floresta contra incêndios é fortemente desejável pois contribui decisivamente para a diminuição da superfície florestal anualmente percorrida por incêndios florestais.

O investimento no planeamento, na previsão, na análise e avaliação de todos os níveis da organização, combinada com uma formação continuada das equipas de intervenção e dos decisores, a regulação das questões organizativas de maneira a otimizar sistemática e permanentemente os recursos humanos e materiais, garantem que estes estarão prontos a combater qualquer incêndio logo que se declare.

Como se sabe aumentando as actividades de prevenção e de planeamento reduzem-se as actividades de combate e uma organização de resposta de ataque inicial bem conseguida, diminuirá a necessidade de grandes organizações e de grandes quantidades de meios nos teatros de operações e consequentemente dos elevados montantes financeiros associados.

3. Em todos os países com este tipo de risco os responsáveis pela gestão da defesa da floresta contra incêndios estão confrontados com dificuldades cada vez mais graves e contraditórias.

- ✓ Como satisfazer aqueles que querem melhor prevenção e protecção contra incêndios e aqueles que são defensores de que nem todos os incêndios se devem combater e que o seu encaminhamento para zonas sem combustível é uma tática de supressão que, em muitos casos, substitui com vantagem o combate directo, agressivo e muitas vezes inconsequente e altamente debilitante para o dispositivo de combate?
 - ✓ Ou os que defendem que a eficiência do dispositivo de combate ao limitar durante anos seguidos o desenvolvimento e expansão dos incêndios em determinada região, mantém intacta a continuidade horizontal do combustível, tornando mais provável nos anos seguintes o aparecimento de grandes incêndios, que acabam por repor a biomassa vegetal no seu nível adequado?
 - ✓ Como é possível melhorar as medidas e os dispositivos de prevenção ou de combate, face à escalada dos custos, à limitação dos recursos e ao aumento dos constrangimentos orçamentais?
 - ✓ Como encontrar formas de inverter toda esta complexa situação contrariando esta ameaça à segurança das populações e ao ambiente e que é fortemente condicionada, por acções e omissões desenvolvidas a montante pelas mais diversas entidades públicas e privadas, com competências partilhadas mas nem sempre convenientemente integradas ou articuladas?
4. Para responder a estas e outras questões, foi em 2006 aprovado um vasto “pacote” programático e legislativo no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios, com especial enfoque nos seus 3 pilares institucionais:

A Autoridade Florestal Nacional, a Guarda Nacional Republicana e a Autoridade Nacional de Protecção Civil com responsabilidades, respectivamente, na prevenção estrutural, na prevenção operacional e no combate.

Na prossecução dos objectivos estratégicos definidos nesse pacote foi elaborado o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI), onde foram estabelecidas metas cuja concretização passa pelo empenho de todas as entidades com responsabilidades no sistema de defesa da floresta contra incêndios e que visa globalmente, para o horizonte temporal de 2012 e de 2018, a redução da área ardida para valores equiparáveis à média dos países da bacia mediterrânica.

Assume-se que os efeitos da prevenção estrutural vão demorar alguns anos até se fazerem sentir e, como tal, importa valorizar, neste momento, a fiscalização, a vigilância, a detecção, o combate e a investigação das causas dos incêndios florestais que em 97 % dos casos têm origem no comportamento humano.

No âmbito do combate aos incêndios florestais da responsabilidade da ANPC, foi criado o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), elaborada uma Directiva Operacional Nacional plurianual e instituído um Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), que garantem em permanência uma capacidade de antecipação ajustada e uma resposta operacional adequada e articulada, em conformidade com os graus de gravidade e probabilidade de incêndios florestais.

A grande aposta do DECIF é a permanente capacidade de intervir em ataque inicial, que corresponde ao princípio de que quem estiver mais próximo da ocorrência deve intervir para a sua resolução definitiva, independentemente da sua dependência hierárquica e funcional e desde que disponha dos meios adequados à operação, salvaguardando sempre a articulação com a estrutura operacional de comando e controlo da ANPC e a segurança dos combatentes, das pessoas e dos seus bens, que é factor imprescindível.

5. Mas nenhum dispositivo por melhor organizado que esteja tem sucesso, se os cidadãos, não contribuírem com o seu esforço, para diminuir os comportamentos de risco e assim reduzir o número de ignições que provoquem incêndios florestais.

Como todos sabemos, os incêndios florestais têm origem a partir de uma ignição, que pode ser natural ou antrópica, nuns casos de forma accidental, noutros negligentes e noutros ainda intencionais.

As causas dos incêndios são as mais variadas. No entanto, pode afirmar-se que cerca de 97% têm origem humana. Os resultados das investigações revelam que as causas por negligência ou por acidente são as mais numerosas.

A defesa da floresta e do ambiente deve ser entendida cada vez mais, como uma dimensão de responsabilidade partilhada. Todos somos agentes de protecção civil, todos somos a vanguarda da preservação do nosso património estratégico.

6. PROPOSTAS

a. PILAR 1 – Prevenção Estrutural

- ✓ É urgente a criação de um programa nacional de gestão de combustíveis com base no fogo controlado, a aplicar nas áreas de montanha e onde ciclicamente se verifica maior recorrência de incêndios, pois se não houver intervenção humana na diminuição do combustível, a natureza acaba, através de incêndios florestais, por

repor a biomassa vegetal no seu nível adequado. É desejável e necessário o reforço das equipas GeFogo da AFN e do número de técnicos credenciados, para este efeito.

- ✓ É urgente a realização de uma avaliação da carga de pastoreio existente face às áreas de pastoreio disponíveis, nas regiões com maior incidência de ignições e o estabelecimento de um programa nacional de criação de pastagens permanentes.
- ✓ É urgente a continuidade na implementação das redes primárias de faixas de gestão de combustíveis, em locais estratégicos, com condições favoráveis ao combate de incêndios florestais.
- ✓ Melhor rentabilização e controlo das equipas de Sapadores Florestais integrantes do Dispositivo Integrado de Prevenção Estrutural (DIPE) da AFN que deve conter forte articulação com os CDOS.
- ✓ Maior apoio e controlo das Equipas de Sapadores Florestais (ESF) do Exército, no âmbito do Plano Vulcano, da responsabilidade da AFN e em forte articulação com a ANPC.
- ✓ Aumento das Equipas do GAUF com melhor dispersão pelo território, de acordo com o histórico do número de ocorrências e as áreas de perigo de incêndios florestais conhecidos.
- ✓ Urgente flexibilização do uso do fogo no combate aos incêndios, de acordo com as propostas da ANPC, porque sendo uma ótima ferramenta de combate, quando bem planeada e executada, é um excelente método para dominar os incêndios florestais.
- ✓ Necessidade de avaliar a intervenção do PILAR 1, através das métricas do PNDFCI.

b. PILAR 2 – Prevenção Operacional

Com o aumento significativo em 2009 do número de ignições, torna-se factor crítico de sucesso a vigilância dissuasiva e a fiscalização do cumprimento da legislação em vigor.

- ✓ O Dispositivo de fiscalização, sensibilização, vigilância e detecção, da responsabilidade do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) da GNR, deve possuir um plano estratégico integrado e específico, e ter um papel fundamental a desempenhar, nomeadamente:

- Na enérgica e urgente redução do número de ignições;
 - No seu dimensionamento de modo a responder aos vários tipos de períodos de perigo de incêndio, ao número e concentração espacial das ocorrências, com um menor ou maior número de meios;
 - Numa boa componente de dissuasão, nomeadamente através de grande visibilidade pública;
 - No aumento da capacidade de fiscalização repressiva, principalmente sobre infracções como a falta de gestão de faixas de combustíveis junto a edificações em espaço florestal e as queimadas sem licença, que têm sido as principais infracções verificadas;
 - Na garantia de que os meios de Vigilância Móvel Terrestre (VMT) desempenhem autênticas missões de relações públicas sobre a população, nomeadamente nas zonas mais movimentadas e de maior risco;
 - No assegurar o conhecimento por parte dos CDOS das acções no terreno;
 - Na fidelização dos recursos humanos das Torres de Vigia (TV) e das EMEIF nos CDOS;
 - No permitir que o DECIF lance um ataque inicial imediato e musculado, baseado numa muito rápida detecção dos focos de incêndio, através da forte articulação entre as TV, a VMT e a Vigilância Aérea (VAE) num programa devidamente planeado, integrado e harmonizado.
- ✓ O Dispositivo da responsabilidade do Grupo de Intervenção em Protecção e Socorro (GIPS) da GNR, que tem a sua grande mais-valia na integração da sua função policial com a de protecção e socorro, tem um papel indispensável a desempenhar nomeadamente:
- Na componente terrestre robustecendo a sua missão na vigilância móvel, fiscalização, e ataque inicial, libertando-se da componente helitransportada, que pode ser executada pela FEB com igual sucesso;
 - No alargamento da acção do GIPS, a todos os distritos, na componente terrestre;
 - Na melhoria da articulação com os CDOS, em termos de informação geral e operacional e no cumprimento das regras de empenhamento nos teatros de operações;
 - Na melhoria da articulação com o CNOS, em especial na passagem de informação operacional e prontidão do dispositivo.
- ✓ Necessidade de clarificar:
- As missões do GIPS/GNR no contexto das operações de protecção e socorro, sendo que esta força deve entender-se como de reforço especializado a pedido do CNOS/CDOS.

- Os modelos de empenhamento do GIPS/GNR nas operações de protecção e socorro.
- ✓ Necessidade de avaliar a intervenção do PILAR 2 através das métricas do PNDFCI.

c. PILAR 3 – Combate

Com o actual estado de desenvolvimento da prevenção estrutural e da prevenção operacional torna-se improvável que o combate, por si só, possa continuar a garantir uma área ardida de acordo com o definido no Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, dado que uma parte significativa da área ardida anualmente se verifica de forma periódica e recorrente, em áreas de matos, associada à necessidade da gestão de combustíveis e ao comportamento da população local.

- ✓ O Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Florestais, da responsabilidade da ANPC, actua quando tudo a montante falhou e por isso tornam-se essenciais aperfeiçoamentos contínuos e necessidade de evolução e modernização constantes, nomeadamente:
 - Na elaboração de um manual de nomenclatura técnica e operacional exclusivamente sobre incêndios florestais, agrupando a AFN, a GNR e a ANPC;
 - No alargamento da acção da FEB, a todos os distritos, na componente helitransportada;
 - Na indispensabilidade de garantir a realização dos briefings semanais às Quartas-feiras nos CDOS;
 - Na melhoria do desempenho dos oficiais de ligação nos CDOS e CNOS;
 - Na criação, no âmbito dos CDOS, de equipas distritais de gestão de Postos de Comando Operacional;
 - Na criação, no âmbito do CNOS, de equipas nacionais de gestão de grandes ocorrências.
 - Na garantia de que a FEB e o GIPS actuam exclusivamente em ataque inicial, garantindo permanentemente a reposição dessa capacidade;
 - Na garantia do despacho dos meios de ataque inicial aéreos ou terrestres de acordo com as regras, especialmente no fomento do método da triangulação;
 - Na melhoria da organização inicial integrada dos teatros de operações;
 - Na necessidade de maior intervenção de máquinas de rasto no combate, através de um programa específico.

- Na colocação no terreno em dias de maior perigo e em locais mais susceptíveis aos incêndios, cujas localizações são historicamente reconhecidas, Forças Integradas de Pré Posicionamento (FIPP), de reforço intermunicipal, com o objectivo de garantir, tanto quanto possível o domínio dos incêndios na sua fase inicial;
- Na modernização dos Planos das Forças Armadas, harmonizando os seus níveis de alerta e prontidão, e adequando-os aos níveis de Alerta do SIOPS;
- No planeamento e a implementação de uma estrutura logística de apoio ao DECIF, sustentada nas Forças Armadas. Este apoio pode consagrar-se através do desenvolvimento e constituição de Unidades de Apoio de Protecção Civil (UNAPC) devidamente normalizadas e enquadradas pelo COC/EMGFA;
- Na constituição de UNAPC normalizadas e enquadradas pela Cruz Vermelha Portuguesa de apoio ao DECIF, em caso de necessidade.
- Na reabilitação dos Kits das Juntas de Freguesia.

d. Meios Aéreos

As aeronaves de combate a incêndios trouxeram uma outra dimensão às técnicas de intervenção e alterações na gestão estratégica do dispositivo, sendo actualmente o meio mais rápido e poderoso de ataque inicial aos incêndios florestais, mas também o mais dispendioso.

- ✓ A quantidade de opções e possibilidades que estes meios aéreos possibilitam, exigem sistemas bem organizados e dotados de profissionais com qualificações adequadas, se queremos maximizar a sua eficácia, nomeadamente através da:
 - Necessidade de continuar a garantir através de sistema informático, o controlo da actividade operacional de todos os meios aéreos que foi interrompida em 2009;
 - Necessidade de rentabilizar a eficácia dos meios aéreos através da melhoria da formação operacional e da estabilização dos pilotos nos vários CMA;
 - Melhoria dos cadernos de encargos dos concursos públicos, assegurando:
 - Um pacote de horas a serem voadas consoante as necessidades ao longo de todo o período do respectivo contrato e não anualmente. Isto porque como é sabido o esforço de voo na missão de combate aos incêndios florestais é variável e imprevisível de ano para ano;
 - A diminuição e adequação dos tempos de resposta dos meios aéreos às necessidades operacionais;
 - A diminuição do tempo de penalização, para o contratante, em relação às missões abortadas;

- A não existência de “Block Hours” durante o período mais crítico, que inviabiliza a operação de uma aeronave pelo menos por 48 horas.

e. Processos Contra Ordenacionais

- ✓ Com vista a alcançar os níveis eficazes e dissuasores da vigilância e fiscalização do cumprimento da legislação em vigor, garantindo da mesma forma credibilidade a esta acção, torna-se necessário e urgente, um papel mais incisivo por parte das entidades responsáveis pela instrução dos processos e uma mudança das entidades que aplicam as sanções, passando das Câmaras Municipais para os Governos Cíveis.
- ✓ Necessidade, através do Procurador-Geral da República (PGR) ou Conselho Superior de Magistratura (CSM), de melhorar a percepção e sensibilização dos magistrados para a problemática da DFCI.
- ✓ Necessidade dos tribunais corresponderem, melhor, ao esforço da DFCI, com o afastamento preventivo dos suspeitos.
- ✓ Necessidade de no código penal, na vigésima terceira alteração aprovada pela Lei nº 59/2007 de 4 de Setembro, no número 1 do artigo 274º - Incêndio florestal, ser acrescentada a designação de “mato”.

f. Sistema Integrado de Operações de Protecção e socorro (SIOPS)

- ✓ A cultura do SIOPS que define o comando único só é possível com forte envolvimento político, do Governo, dos Governadores Cíveis e dos Presidentes das Câmaras Municipais.
- ✓ A articulação permanente a nível político é crucial para pressionar e forçar o funcionamento do sistema.
- ✓ De acordo com a experiência dos últimos 4 anos, existe a necessidade de um “upgrade”, actualizando a organização e competências do CCON, CCOD, CNOS e CDOS, modernizando o sistema de gestão de operações e introduzindo renovados conceitos de controlo e empenhamento das forças nos teatros de operações, no seguimento do que já se encontra expresso nas DON 01 – DIOPS e DON 02 – DECIF de 2009.

g. Sistema de Gestão da Informação sobre Incêndios Florestais (SGIF)

- ✓ Reformular os conceitos sobre os tipos de incêndios e do sistema estatístico associado.
- ✓ Melhorar a qualidade de informação recolhida por parte do SEPNA/GNR, apoiando-se para esta tarefa nos Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) Municipais.
- ✓ Reformular o método de levantamento das áreas ardidadas que em estreita e permanente colaboração com o SEPNA/GNR devem passar a ser realizadas pelo respectivo GTF Municipal.
- ✓ Simplificar o processo de introdução de dados no sistema.
- ✓ Aumentar o controlo de qualidade da informação recolhida por parte da AFN.
- ✓ Tornar mais expedito o mecanismo de recolha, validação e envio de cartografia vectorial de todas as áreas ardidadas.

h. Previsões Meteorológicas

- ✓ Necessidade do IM se adequar às novas necessidades da protecção civil que detém uma capacidade actual de intervenção, superior à informação que recebe.
- ✓ Reformulação do modelo e da calibração do FWI, aproximando-o mais á realidade portuguesa e evitando que este índice apresente na maior parte do verão risco máximo, o que não possibilita nenhum apoio à decisão.
- ✓ Reformulação do ICRIF com a introdução da probabilidade de ocorrência de incêndios em determinada unidade territorial.

i. Gestão da Informação

- ✓ É urgente uma avaliação, por parte da AFN e GNR, do impacte das acções de sensibilização e informação pública e a incorporação dos resultados da avaliação no planeamento de novas campanhas e na redefinição dos conteúdos e estratégias de comunicação.

- ✓ É urgente continuar com ainda mais firmeza as campanhas de sensibilização da população, dirigindo algumas delas para públicos-alvo, de acordo com o estudo das causas dos incêndios e transpondo a mensagem geral para as particularidades das comunidades rurais.
- ✓ É urgente persistir no diálogo com as populações locais nas áreas protegidas, sobre a adequação dos seus comportamentos ao território a às condições meteorológicas.

j. Formação

- ✓ Melhoria da formação dos elementos da estrutura operacional da ANPC em sistemas de comando e controlo, análise de incêndios, gestão de grandes ocorrências e organização dos Bombeiros.
- ✓ Aperfeiçoamento da formação dos Bombeiros na ENB.
- ✓ Mudança radical na formação da ENB, sobre organização de Postos de Comando e gestão de ocorrências.
- ✓ Necessidade de formatação homogénea de grupos de formandos para os cursos operacionais da ENB.
- ✓ Criação de cursos sobre protecção civil e socorro e organização da resposta operacional para os pilotos de aeronaves.
- ✓ Necessidade da formatação de novos cursos de coordenação aérea.

7. CONCLUSÕES

- ➡ O problema dos incêndios florestais não está resolvido, apesar do caminho que já se percorreu e dos resultados muito motivadores dos últimos 4 anos. Estamos satisfeitos mas muito preocupados.
- ➡ A velocidade de desenvolvimento do sistema nas suas várias componentes é muito dispar e centrar a resolução do problema dos incêndios florestais exclusivamente no combate é adiar a solução, que passa essencialmente pela prevenção estrutural e pela prevenção operacional.

- O número de ignições tem de estabilizar em valores aceitáveis, o coberto vegetal tem de decrescer a sua densidade territorial e a biomassa no solo tem de diminuir.
- O comportamento das pessoas tem de ser alterado, mas se não houver resposta institucional para as suas necessidades, então continuaremos a ter grande número de ignições que podem provocar importantes incêndios florestais.

➔ **Qualquer solução parcial perde eficácia se retirada de um contexto integrado.**

- A experiência demonstra que todos os dados do problema são interactivos, e a actuação das várias instituições deve ser sempre efectuada numa lógica de complementaridade e cooperação.
- A dinâmica que hoje vivemos não se compadece com pseudo contendas futeis, sobretudo quando interpretadas num conjunto que tem como pressupostos primeiros, a solidariedade, a competência, a confiança, a experiência e a determinação.
- Um Sistema Integrado baseia-se sempre numa gestão centralizada, combinada com uma resposta desconcentrada e fulminante sobre os incêndios nascentes, apoiada em recursos terrestres com pessoal devidamente qualificado e motivado e de meios aéreos de qualidade.
- Nesta medida, nunca será demais o contributo de todos num esforço comum, orientado para uma forte e saudável cooperação, conceito maior no relacionamento entre organizações distintas, já que o esforço contínuo nesta área, terá sempre como primeiro objectivo a preservação da vida e de um património que é de todos.

➔ **Mas nenhum sistema de defesa funciona se não tiver a colaboração permanente das pessoas. Assim os portugueses devem continuar a assumir que a defesa da floresta contra incêndios é um DESÍGNIO NACIONAL que passa por todos e cada um de nós. Só é possível garantir a protecção da população e a defesa da nossa floresta com o forte empenhamento dos cidadãos.**

- ▶ Muito se andou. Muito se fez. Muito se tornou realidade. Não parece possível voltar para trás na organização, mas é necessário continuar a evoluir com determinação.
- ▶ A Protecção Civil credibilizou-se, é aceite pela maioria dos parceiros e é hoje uma referência fundamental na sociedade portuguesa.
- ▶ Mas 2010 será mais um ano de grande desafio para o dispositivo especial de combate aos incêndios florestais e para todos os seus operacionais porque Portugal sem fogos continuará a depender de todos.

CNOS, 18 de Novembro de 2009

Paulo Gil Martins
Comandante Operacional Nacional
da ANPC