



territorium • 26(II)

REVISTA INTERNACIONAL DE RISCOS | INTERNATIONAL JOURNAL OF RISKS

INCÊNDIOS FLORESTAIS NO RESCALDO DE 2017

Imprensa da Universidade de Coimbra
Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança

2019



RISCOS



EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS RURAIS - A QUESTÃO DA COORDENAÇÃO*

EXTINGUISHING WILDFIRES - THE ISSUE OF COORDINATION

121

Artur Gomes

ex-Presidente do Serviço Nacional de Proteção Civil(SNPC)
Escola Nacional de Bombeiros (Portugal)

artur.gomes@enb.pt

RESUMO

Os trágicos acontecimentos de 2017, no que respeita aos incêndios rurais, levantou de novo a questão da coordenação. É recorrente a acusação de falhas na coordenação dos grandes incêndios rurais. Na organização dos meios das operações de extinção, é utilizado um sistema de comando e controlo oficialmente aprovado, que determina para cada fase do incêndio a quem cabe a responsabilidade de coordenar, iniciando-se com a primeira equipa a chegar ao local e até atingir o estágio mais avançado da ocorrência. Trata-se de um sistema complexo, que requer uma liderança adequada, quer pela diversidade dos meios envolvidos, quer pelo impacto mediático que estas operações suscitam. Que medidas poderão ser tomadas para melhorar a questão da coordenação?

Palavras-chave: Coordenação, resposta, incidente, ataque inicial.

ABSTRACT

The tragic events of 2017 with regard to wildfires raised again the issue of coordination. The accusation of failings in the coordination of large wildfires is made frequently. An officially approved command and control system is used to organize extinguishing resources. At each stage of the operation, this system determines who is responsible for coordination, starting with the first team to arrive on site, until the most advanced stage of the incident is reached. This is a complex system which requires good leadership, because of both the range of resources involved and the media impact of such operations. What steps can be taken to improve the coordination issue?

Keywords: Coordination, response, incident, initial attack.

* O texto desta nota foi submetida em 18-09-2018, sujeito a revisão por pares a 18-09-2018 e aceite para publicação em 09-10-2018.

Esta nota é parte integrante da Revista *Territorium*, n.º 26 (II), 2019, © Riscos, ISSN: 0872-8941.

Introdução

A área ardida e o número de vítimas que resultaram dos incêndios rurais fez de 2017 o pior ano de que há registo. No que respeita à área ardida, somente os anos de 2003 (339 089ha) e 2005 (425 839ha) se aproximam da que foi queimada em 2017: 442 418ha contabilizados até 31 de outubro. Quanto a vítimas, os números relativos aos anos transatos ficam muito aquém dos de 2017, quer em vítimas mortais (115), quer na quantidade de feridos (mais de 300).

Sobre o que se passou em 2017, foram já produzidos inúmeros relatórios, não só pelas comissões técnicas independentes nomeadas para o efeito, mas também por diferentes investigadores e interessados na matéria.

Uma importante particularidade a ter em conta relativamente aos incêndios rurais de 2017: os dois episódios que mais contribuíram para os resultados negativos apurados ocorreram fora da designada, durante muitos anos, “época de incêndios florestais”. O incêndio que teve início no concelho de Pedrógão Grande deflagrou a 17 de junho, tendo-se prolongado até 24, atingindo os concelhos vizinhos de Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã. No segundo episódio, os incêndios que deflagraram um pouco por todo o Continente ocorreram entre 14 e 16 de outubro.

Naturalmente, os diversos relatórios e trabalhos apontam as alterações climáticas como o principal fator nas mudanças que se têm vindo a verificar no comportamento dos incêndios rurais, que se caracteriza por ser, cada vez mais, um comportamento tipicamente excepcional associado a velocidades e intensidades de propagação muito elevadas, a incêndios de copas e de projeção e a fenómenos como turbilhões de fogo e outros convectivos. Este tipo de comportamento resulta na impossibilidade de combater diretamente o incêndio, seja através do emprego de ferramentas manuais (ou material de sapador), seja com recurso a veículos de combate a incêndio com água e respetiva guarnição.

Os fatores que contribuem para o comportamento dos incêndios rurais estão há muito identificados: o relevo, as condições meteorológicas e o combustível disponível para alimentar a combustão. Quanto ao relevo e às condições meteorológicas, pouco ou nada se pode fazer, pois são independentes da ação humana. Já não é assim, no que diz respeito ao combustível, nomeadamente à densidade e continuidade do coberto vegetal, principalmente em povoamentos florestais e na interface urbano-rural. Na verdade, o deficiente ordenamento florestal, como é sabido, tem um importante papel nos efeitos dos incêndios rurais (fot. 1). Mas não só.



Fot. 1 - Castanheira de Pera, 19 de junho de 2017
(Fotografia de Victor Hugo Fernandes).

*Photo1 - Castanheira de Pera, 19 June 2017
(Photography by Victor Hugo Fernandes).*

Prevenção e mitigação

O modelo do ciclo de gestão da emergência, desenhado nos Estados Unidos da América em 1978, face a um vasto conjunto de incêndios rurais que ocorreram no início daquela década, é composto por quatro fases: *mitigation, preparedness, response, recovery* (Canton, 2007, p. 158). Em Portugal, este modelo teve várias adaptações, sendo uma delas a que “traduz” as fases por, prevenção/mitigação, preparação, resposta e reabilitação/recuperação. A prevenção/mitigação corresponde, respetivamente às ações que visam evitar a ocorrência e às ações que visam diminuir os efeitos da ocorrência. A preparação, como a própria designação indica, tem por fim preparar as forças de socorro para atuarem em caso de necessidade. A resposta trata da intervenção em si. A reabilitação/recuperação, está relacionada com a reposição das condições mínimas a curto prazo, seguida da criação de condições de reconstrução e consolidação, a longo prazo, para o regresso à normalidade.

No caso dos incêndios rurais, a prevenção, que visa evitar a manifestação da ameaça, deve poder atuar sobre outro aspeto cuja importância é, também, determinante: o comportamento das pessoas. Na verdade, a esmagadora maioria das ignições tem origem antrópica, seja por negligência ou por dolo. A prevenção faz-se por alteração dos comportamentos no uso do fogo, nomeadamente em trabalhos agrícolas. Faz-se, ainda, pela repressão aos comportamentos associados à intencionalidade, à criminalidade. Aqui pode ser levantada a seguinte questão: quando alguém, teimosamente, apesar dos avisos das autoridades faz fogo onde e quando não deve, e causa prejuízos avultados, eventualmente vítimas, que tipo de comportamento estará a ter?

Quanto à mitigação, cujo objetivo é diminuir os efeitos das ocorrências, a questão principal prende-

se, naturalmente com o ordenamento florestal. Sem uma floresta ordenada, que limite a propagação dos incêndios, o problema vai tendencialmente agravar-se com consequências imprevisíveis (fot. 2). Os espaços bem definidos de floresta compartimentada são essenciais para se encontrarem as “janelas de oportunidade” necessárias às operações de extinção. Mesmo assim, a propagação dos incêndios rurais é sempre possível através das projeções de material inflamado, tocado pelo elemento meteorológico que mais influencia o surgimento de focos secundários - o vento.



Fot. 2 - Portunhos (Cantanhede), 11 de agosto de 2017
(Fotografia de Victor Hugo Fernandes).

*Photo 2 - Portunhos (Cantanhede), 11 August 2017
(Photography by Victor Hugo Fernandes).*

A discussão em torno da percentagem de afetação de meios financeiros entre a mitigação (quase sempre designada por prevenção) e a resposta realizada pelas forças de socorro, não é nova. Quanto mais consciência se ganha sobre a importância da prevenção/mitigação na problemática dos incêndios rurais, mais profunda tende a ser a análise da questão. O desenvolvimento das ações de mitigação, consubstanciado no adequado ordenamento florestal, apesar de todas as vicissitudes que o têm dificultado, como, por exemplo, o minifúndio e consequente elevada quantidade de proprietários, a falta de cadastro, o individualismo característico da maior parte da população rural e a falta de rentabilidade da economia rural, é a principal chave para se poder enfrentar os desafios futuros resultantes das alterações climáticas. Quanto mais tarde se iniciarem ações de mitigação programadas e viradas para o futuro, mais tarde se alcançarão resultados.

Preparação e resposta

Portugal nunca vai deixar de ter incêndios rurais. Onde, como ficou dito, é necessário que se iniciem políticas sérias de prevenção tendentes à alteração dos comportamentos e de mitigação com vista ao adequado ordenamento florestal, preferencialmente aliado à criação de condições para tornar os espaços rurais mais rentáveis.

Não sendo possível eliminar por completo os incêndios rurais, o País não pode descurar a preparação com a qual constrói a sua capacidade de resposta. O planeamento de emergência, a gestão logística de equipamentos, a formação e o treino/instrução do pessoal das forças de socorro, são componentes essenciais no que respeita à preparação.

Durante muitos anos, um incêndio rural dificilmente era considerado como um problema de proteção civil. Para além dos planos específicos (operacional, logístico, etc.) resultantes dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios, pouco aplicados nas operações de extinção, chegaram a existir planos distritais próprios para incêndios florestais, desenquadrados das orientações oficiais relativas a planos, elaborados pela estrutura operacional dos serviços que antecederam a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC). Consequentemente, os planos de emergência de proteção civil, municipais ou distritais, raramente eram acionados mesmo que, pelas suas proporções e características os incêndios representassem uma ameaça para populações e forças de socorro.

Em 1981, a resposta aos incêndios rurais passou a ser da responsabilidade do antigo Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), criado no ano anterior e extinto em 2003. O SNB tinha a tutela operacional dos corpos de bombeiros, pelo que passou a enquadrá-los nos esforços de extinção dos incêndios rurais, embora os corpos de bombeiros, desde sempre, tivessem tido intervenção nestes incêndios, que designavam por “fogos de mato”. A estrutura operacional do SNB, constituída por seis inspetores de bombeiros - superior e regionais - e, mais tarde, também, por inspetores-adjuntos, passaram a poder avocar o comando das operações de socorro. De uma maneira geral, esta transferência não agradou aos técnicos ligados aos serviços florestais que, de certa maneira, sentiram ter sido afastados dos incêndios.

Após a criação do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), em 2006, foi instituído um Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais, atualizado anualmente, plano estratégico que define «a arquitetura da estrutura de direção, comando e controlo, e forma como é assegurada a coordenação institucional, a regulação, a articulação e otimização da atuação operacional das forças integrantes do SIOPS, dos organismos e instituições envolvidas ou a envolver nas operações de defesa da floresta contra incêndios, entendida na vertente da proteção e socorro, tendo em vista o cumprimento dos objetivos estratégicos definidos pelo Governo nesta matéria» (pg. 13, DECIF 2017). O DECIF organiza-se por fases, sendo a fase BRAVO de 15 de maio a 30 de junho e a fase DELTA entre 1 e 31 de outubro. Os meios e recursos elencados a cada fase são distintos. A fase CHARLIE (1 de julho a 30 de setembro) é a que dispõe de maior quantidade de meios em estado de prontidão.

A doutrina que preside ao DECIF baseia-se na antecipação de ações de prevenção operacional nas zonas mais suscetíveis aos incêndios, sob coordenação da Guarda Nacional Republicana (GNR); na intervenção organizada e integrada em ataque inicial, com um meio aéreo e uma equipa/brigada helitransportada (Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro - GIPS/GNR ou Força Especial de Bombeiros - FEB/ANPC) e meios terrestres em triangulação (três veículos de combate dos três corpos de bombeiros mais próximos do local do incêndio); em garantir a intervenção na modalidade de ataque ampliado, quando necessário, ou ao fim de 90 minutos sem que o incêndio tenha sido dado como dominado; no reforço de meios devidamente organizado pelos comandos distritais de operações de socorro (CDOS/ANPC).

Os meios terrestres de ataque inicial dos corpos de bombeiros - veículos de combate e veículos tanque - são guarnecidos pelas designadas equipas de intervenção permanente (EIP), equipas de combate a incêndios florestais (ECIN) e equipas logísticas de apoio ao combate (ELAC). As primeiras mantêm-se ativas durante todo o ano, as restantes são constituídas sazonalmente. No ataque ampliado, em geral, são utilizados os meios remanescentes dos corpos de bombeiros que atuaram no ataque inicial, bem como os meios dos corpos de bombeiros mais próximos do local, que podem ou não pertencer ao mesmo distrito. Estes meios devem constituir-se em grupos de combate (quatro veículos de combate, dois veículos tanque, um veículo de comando - 26 bombeiros), à ordem do respetivo CDOS/ANPC (fot. 3). Em função das proporções ou gravidade do incêndio, podem ser mobilizadas equipas da FEB/ANPC, dos GIPS/GNR, das Forças Armadas, dos sapadores florestais e de outras organizações ligadas à floresta, embora algumas só intervenham em rescaldo e vigilância pós-incêndio. Podem ser mobilizados, ainda, os meios aéreos de ataque ampliado e as máquinas de rasto.

Para reforço de meios à ordem do comando nacional de operações de socorro (CNOS/ANPC), são organizados grupos de constituição variada (GRIF - 30 bombeiros, nove veículos; GRUATA - 32 bombeiros, 10 veículos; GLOR - 12 bombeiros, seis veículos) e companhias (CRIF - 92 bombeiros, 28 veículos). Estes meios podem ser projetados para qualquer parte do território continental. Preferencialmente, o pessoal não deve fazer parte das equipas permanentes atrás referidas (EIP, ECIN, ELAC). Ou seja, nos grandes incêndios rurais, a maior parte dos meios, incluindo o pessoal, não integra o dispositivo especial permanente suportado pelo Estado.

Não fique a ideia, porém, de que estes grupos são homogêneos. Eles são constituídos por pessoal e veículos de diferentes corpos de bombeiros. No início da época mais suscetível aos incêndios rurais, procura-se agrupar meios de corpos de bombeiros vizinhos, mais

habituaados a trabalhar em conjunto, incluindo quem os vai a comandar. Com o avançar dos meses e da maior necessidade de meios de reforço, a heterogeneidade do pessoal dos grupos aumenta, passando muitas vezes a ser comandado por quase desconhecidos. Esta situação tem, necessariamente reflexos na rentabilidade do trabalho destes grupos, comparativamente a outros que incluem só pessoal de unidades como a FEB/ANPC ou o GIPS/GNR.



Fot. 3 - Grupo de combate na Serra da Arada (S. Pedro do Sul), 13 de agosto de 2016 (Fotografia de Victor Hugo Fernandes).

Photo 3 - Group of firefighters at Serra da Arada (S. Pedro do Sul), 13 August 2016 (Photography by Victor Hugo Fernandes).

Instrumentos de coordenação

Em 1985, a inspeção superior de bombeiros do SNB instituiu um sistema de comando e controlo a empregar nas operações de socorro, designado por Sistema de Comando Operacional (SCO). Este sistema teve por base o *Incident Command System*, criado nos Estados Unidos da América para fazer frente, nomeadamente aos incêndios rurais. O SCO, mais tarde incorporado na legislação que estabeleceu em 2001 o Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios (SSLCI), manteve-se como um instrumento de gestão de operações até 2006. Nesse ano, com o novo SIOPS, o SCO foi substituído pelo Sistema de Gestão de Operações (SGO), mais elaborado, embora alicerçado nos mesmos princípios, que só veio a ser efetivamente regulamentado por despacho de 2015. Logo após os acontecimentos de 2017, o Conselho de Ministros determinou a revisão do SGO, tendo sido a nova versão publicada em abril de 2018.

O SSLCI tinha por finalidade a proteção de pessoas, de bens e do ambiente, através das estruturas do setor de bombeiros, procurando prevenir situações de perigo ou limitar as consequências destas. Reafirmava o conceito de área geográfica de atuação de um corpo de bombeiros e estabelecia três tipos de agrupamento, a área operacional, correspondente a um município; a zona operacional, que agrupava áreas operacionais do mesmo distrito, com um mínimo de seis corpos de

bombeiros no total; o setor operacional, com uma área igual a um distrito. Para as zonas e os setores operacionais, eram nomeados pelos inspetores distritais do SNB (entretanto, a estrutura operacional do SNB tinha passado a distrital), comandantes de zona e comandantes de setor, de entre os comandantes dos corpos de bombeiros da área abrangida. A função, não remunerada, era exercida em acumulação com o comando do corpo de bombeiros do nomeado.

Outro conceito introduzido pelo SSLCI foi o de centro de coordenação de socorros (nacional e distritais), com o objetivo de coordenarem a atividade operacional dos corpos de bombeiros. São os atuais CNOS/ANPC e CDOS/ANPC. Um conceito que não acompanhou a transição do SCO para o SGO, mas que, na prática, continua a existir, prende-se com o posto de comando operacional conjunto (PCOC), que integrava elementos de ligação das várias entidades envolvidas no teatro de operações. O PCOC era coordenado pelo responsável que estivesse à frente da operação de socorro, sem prejuízo da cadeia hierárquica de comando das organizações e entidades que o integrassem.

Sistema de gestão de operações

O SGO é o sistema de comando e controlo instituído para fazer face às operações de socorro. O primeiro indivíduo a ter a responsabilidade da resposta a uma ocorrência, isto é, o primeiro a desempenhar a função de comandante das operações de socorro (COS), tem de estar ciente de que o SGO possui uma configuração modular que deve evoluir de acordo com o desenvolvimento da ocorrência. Essa evolução consubstancia-se na possibilidade de instalar um posto de comando operacional (PCO), constituído por três células (operações, planeamento e logística), que apoia o COS na tomada de decisão. Este pode ter, ainda, o apoio de um oficial de segurança, um oficial de ligação e um oficial de relações públicas.

A célula de operações integra o núcleo de meios aéreos e os setores de intervenção (máximo de seis), que são divisões das áreas de sinistro e de apoio, sob a responsabilidade de um comandante de setor, que depende diretamente do oficial de operações. Para além de espaciais, os setores podem ser, também, funcionais, quando criados para uma tarefa específica dentro do teatro de operações. A célula de planeamento é composta pelos núcleos de informações, de antecipação e de especialistas. A célula de logística é formada pelo núcleo de meios e recursos e pelo núcleo de comunicações e sistemas de informação. Compõe, ainda, esta célula a zona de concentração e reserva, onde se localizam os meios e recursos disponíveis e se providencia o apoio logístico às forças (alimentação, reabastecimento, descanso e higiene, apoio sanitário, manutenção de equipamentos, etc.).

Podem, ainda, existir os designados pontos de trânsito, locais onde se faz o controlo de entrada e saída dos meios no teatro de operações, e os locais de reforço tático, integrados nos setores, onde estacionam meios para resposta imediata.

O SGO nivela o desenvolvimento do sistema tendo por base os meios envolvidos. São quatro as fases previstas na versão de 2015:

- Na fase I prevê-se o empenhamento de seis equipas de intervenção, no máximo. A função de COS fica a cargo do chefe da primeira equipa a chegar ao local. Se essa equipa não for uma equipa de bombeiros (GIPS/GNR, FEB/ANPC, sapedores florestais, etc.), a função é passada ao mais graduado dos bombeiros, assim que estes cheguem ao local. Logo que decidido solicitar meios de reforço, deve ser ativado um ponto de trânsito para acolher esses meios. É a configuração típica de um ataque inicial;
- Na fase II, que comporta até 18 equipas de intervenção (máximo seis operacionais por equipa, três grupos), a função de COS deve pertencer ao quadro de comando de um corpo de bombeiros. É ativada, obrigatoriamente a célula de operações. Podem ser criados até três setores de intervenção, ficando cada um deles a cargo do respetivo chefe de grupo;
- Na fase III, as células de planeamento e logística são ativadas, a função de COS deve ficar a cargo de um comandante de corpo de bombeiros e o oficial de operações deve pertencer ao quadro de comando da área de atuação. São criados até seis setores, com o máximo de três grupos cada, e nomeados os respetivos responsáveis. É ativada, pelo menos, uma equipa de reconhecimento e avaliação da situação (ERAS);
- Na fase IV, todos os módulos do sistema estão ativados. Os seis setores podem integrar até seis grupos cada. A função de COS é assumida pela estrutura operacional da ANPC ou por um comandante de corpo de bombeiros designado para o efeito. As células do PCO devem ser asseguradas, preferencialmente por equipas de posto de comando operacional, previamente formatadas e devidamente treinadas.

Na versão de 2018 foram acrescentadas duas fases (V e VI) e os setores de intervenção geográficos passam a poder ser agrupados em frentes de intervenção, devidamente comandadas e com um máximo de seis setores por frente. As equipas de posto de comando pré-formatadas incluem um coordenador, que depende diretamente do COS. Na célula de operações foram incluídos dois novos núcleos: núcleo de emergência médica e núcleo de coordenação ao apoio psicológico e social de emergência.

Na fase II deve ser designado, também, um oficial de segurança. Na fase IV podem ser criadas duas frentes de intervenção. A fase V é implementada quando o número de operacionais (bombeiros e outros) ultrapassa 648, sendo a função de COS exercida pela estrutura operacional da ANPC. A fase VI implica o envolvimento de vários municípios no mesmo incêndio e a necessidade de assegurar a coordenação das diferentes autoridades municipais de proteção civil. A decisão de passagem a esta fase compete ao comandante operacional nacional da ANPC.

Comunicado Técnico Operacional (Alertas)

A ANPC emite os designados Comunicados Técnico Operacionais (CTO), que resultam, essencialmente da análise diária às condições meteorológicas e se destinam aos serviços e agentes de proteção civil. Nos CTO indicam-se os efeitos expectáveis da situação, as medidas de autoproteção ajustadas e dão-se orientações operacionais, entre as quais, a passagem ao Estado de Alerta Especial (EAE) considerado necessário durante um determinado período. Quanto mais grave for o EAE, maior deve ser a reação dos serviços e agentes de proteção civil locais, na preparação das condições para fazer frente a uma, eventual, ocorrência. Em cenários que indiquem uma forte possibilidade de eclosão de incêndios rurais, espera-se dos serviços municipais de proteção civil que intensifiquem a sensibilização junto às populações mais isoladas ou na interface urbano-rural, quanto às questões de prevenção e vigilância; das forças de segurança, que reforcem a sua presença nesses locais como medida dissuasora de comportamentos inadequados; dos corpos de bombeiros, que procedam ao reforço da prontidão e capacidade na resposta.

Por seu lado, a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) determina a possibilidade de ser declarada pelo presidente da câmara municipal (PCM) a designada Situação de Alerta, quando “*face à ocorrência ou iminência de ocorrência [...] é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação*” (LBPC, art.º 9.º). À declaração deve seguir-se o acionamento da comissão municipal de proteção civil (CMPC), presidida pelo PCM, que vai avaliar da necessidade de ativação do plano municipal de emergência de proteção civil (PMEPC). Ou seja, perante uma informação grave de alerta que aponte para condições meteorológicas excepcionais potenciadoras de grandes incêndios rurais (iminência), o PCM é competente para declarar a Situação de Alerta, reunir a CMPC e, após avaliação da situação, tomar as medidas preventivas adequadas, ativando ou não o PMEPC. Serão estes procedimentos prática nos municípios com maior suscetibilidade aos incêndios rurais?

Ativação dos planos de emergência de proteção civil

De acordo com a Diretiva Operacional Nacional n.º 2 - DECIF, de 2017 (página 36), considera-se desejável a ativação do PMEPC, sempre que o incêndio, não dominado, atinja as 24 horas ou se preveja que tal possa acontecer. Em relação à ativação dos planos distritais de emergência de proteção civil (PDEPC), considera-se, também, ser desejável quando há dois ou mais PMEPC ativados. Refere, ainda, que a ativação dos planos de emergência implica que a direção das operações passa de imediato para a entidade competente.

Ora, no caso de ativação de um PMEPC pela respetiva CMPC, a direção das operações competirá ao diretor do plano, em geral, o PCM ou um vereador designado para o efeito. Na verdade, o PCM é a autoridade municipal de proteção civil (LBPC, art.º 41.º), a quem compete “*desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de proteção civil de prevenção, socorro, assistência e recuperação adequadas a cada caso*” (LBPC, art.º 35.º). Quanto aos PDEPC, as competências atrás referidas no âmbito distrital cabem “*ao membro do governo responsável pela área da proteção civil*” (LBPC, art.º 34.º), que as pode delegar numa entidade, presumivelmente a ANPC.

Ora, os planos de emergência de proteção civil “*são documentos formais nos quais as autoridades de proteção civil nos seus diversos níveis, definem as orientações relativamente ao modo de atuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar em operações de proteção civil*” (Diretiva relativa aos Critérios e Normas Técnicas para a Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil). Nos últimos anos, quantas declarações de Situação de Alerta, na iminência ou na ocorrência de incêndios rurais foram efetuadas por PCM? E quantos planos de emergência de proteção civil - municipais e distritais - foram ativados?

Estruturas de comando operacional

O quadro de comando dos corpos de bombeiros inclui comandante, segundo comandante e adjuntos de comando (adjunto técnico, nos corpos de bombeiros profissionais). A legislação não prevê qualquer tipo de formação especial para o pessoal dos quadros de comando dos corpos de bombeiros detidos por câmaras municipais (26 em 308 municípios, dos quais três na Região Autónoma da Madeira). No caso dos corpos de bombeiros detidos por associações humanitárias de bombeiros (AHB) e do pessoal em regime de voluntariado dos corpos bombeiros mistos detidos por câmaras municipais, o regulamento respetivo inclui formação de ingresso no quadro de comando e formação de aperfeiçoamento técnico, na qual se destacam ações de

formação mais avançadas no âmbito das operações de extinção de incêndios rurais. Esta formação é ministrada, também, ao pessoal profissional do quadro de comando de corpos de bombeiros detidos por câmaras municipais, que a ela se candidate.

Todos estes cargos são de nomeação. Nos corpos de bombeiros detidos por AHB a nomeação é da responsabilidade da respetiva direção, sendo precedida da formação de ingresso ministrada na Escola Nacional de Bombeiros. Nos municípios, é precedida de concurso público. Qualquer indivíduo pode ser nomeado diretamente comandante, sem ter passado pelos outros cargos do quadro de comando. Podem ser nomeados oficiais bombeiros (que é uma carreira exclusiva dos bombeiros voluntários) ou bombeiros das categorias de chefia. Podem, ainda, ser nomeados bombeiros com menos experiência e anos de serviço ou, inclusive, indivíduos que nunca foram bombeiros. Verifica-se, também, que a saída e entrada nos quadros de comando dos corpos de bombeiros detidos por AHB é superior à que seria desejável. Onde, hipoteticamente, o sistema em Portugal permite que um indivíduo com pouca experiência de comando ou, mesmo, de bombeiro, assuma a responsabilidade de uma operação de extinção de incêndio rural na área de atuação do respetivo corpo de bombeiros, que tenha um máximo de 324 operacionais (bombeiros e outros).

A ANPC dispõe de uma estrutura operacional composta por comandante operacional nacional (CONAC), segundo comandante operacional nacional e adjuntos de operações nacionais, sedeados na sede, em Carnaxide (CNOS/ANPC); comandantes operacionais de agrupamento distrital (norte, centro-norte, centro-sul, sul e Algarve); comandantes operacionais distritais e segundos comandantes operacionais distritais. Todos estes 41 cargos, equiparados a dirigentes para efeitos remuneratórios, são designados em comissão de serviço. Podem ou não possuir relação jurídica de emprego público, devem ser licenciados e com experiência profissional adequada ao exercício da função. Grande parte destes lugares tem sido ocupada por indivíduos com origem nos quadros de comando dos corpos de bombeiros, quer tenham exercido esses cargos em regime profissional ou em regime de voluntariado e, ainda, por oficiais bombeiros de corpos de bombeiros voluntários. Outra parte dos lugares tem sido ocupada por oficiais do Exército, da Força Aérea e da GNR, engenheiros florestais, técnicos da ANPC e de municípios.

Os membros da estrutura operacional da ANPC, com muita ou pouca experiência profissional adequada ao exercício da respetiva função, lidam com os mais de 400 corpos de bombeiros que, no Continente, são detidos por AHB e câmaras municipais.

Sem pôr em causa a capacidade técnica dos indivíduos que têm sido designados para estes lugares, constata-se

que, desde sempre, a escolha tem obedecido mais a outros critérios, do que, verdadeiramente a currículos diferenciados e a experiência profissional relevante. Tal como nos quadros de comando dos corpos de bombeiros, também, na estrutura operacional da ANPC a rotação tem sido superior ao que seria de esperar em funções desta importância. A designação pode ser direta para os cargos hierarquicamente mais elevados.

Deste modo, um indivíduo que comande 60, 70 ou 80 bombeiros, ao tomar posse do cargo de comandante operacional distrital da ANPC, por exemplo, pode ser confrontado a curto prazo com a responsabilidade de coordenar uma operação de extinção com meios humanos e materiais muito superiores ao que está habituado (fot. 4). Exceto em situações muito especiais, nos exércitos, um capitão, comandante de companhia, não passa a fazer, de repente, o trabalho de um coronel ou de um brigadeiro-general. Para que isso aconteça, é necessário que seja promovido aos postos intermédios e que lá permaneça algum tempo a desempenhar funções adequadas à sua posição na hierarquia.



Fot. 4 - Serpins, 16 de outubro de 2017
(Fotografia de Victor Hugo Fernandes).

*Photo 4 - Serpins, 16 October 2017
(Photography by Victor Hugo Fernandes).*

Coordenação de operações

A coordenação das forças envolvidas numa operação de socorro é um fator crítico de sucesso sejam quais forem as proporções da ocorrência. Na verdade, uma operação de extinção só poderá ser, verdadeiramente considerada bem-sucedida, se não for além do ataque inicial. Quando passa a ataque ampliado, o sucesso é parcial e só pode ser avaliado em função da limitação de danos potenciais que for conseguida, por efeito da atuação das forças de socorro.

A avaliação inicial da situação (reconhecimento) é crucial. Uma avaliação inicial deficiente pode resultar na não evolução atempada da estrutura e do reforço de meios necessários à extinção da ocorrência no ataque inicial.

Nos incêndios rurais, como atrás referido, para além do meio aéreo com equipa/brigada helitransportada, em geral, são logo mobilizados três veículos de combate, que podem ser reforçados, de imediato, por meios adicionais do corpo de bombeiros da área de atuação, incluindo pessoal do quadro de comando. Porém, nem sempre é assim. A possibilidade de a primeira pessoa a ter responsabilidades na operação ser alguém com experiência limitada, é uma realidade.

Quando é a equipa/brigada helitransportada a primeira a chegar ao local, cabe ao respetivo chefe a avaliação e a transmissão do ponto de situação inicial ao CDOS/ANPC. Pode acontecer, também, que a primeira equipa no local do foco de incêndio seja uma equipa de sapadores florestais, em ações de vigilância. Quando o incêndio está a uma distância relativamente pequena de um quartel de bombeiros, em geral, são os meios desse corpo de bombeiros os primeiros a chegar, a avaliar a situação, a transmitir a parte de reconhecimento e a reagir de imediato, desenvolvendo as tarefas iniciais, sob a orientação do bombeiro mais graduado.

A decisão de fazer evoluir a estrutura do sistema, deve ser tomada por antecipação em função do desenvolvimento do incêndio. Ou seja, a evolução da estrutura, por exemplo, o aumento do número de setores operacionais, deve andar “um passo à frente” da propagação do incêndio, garantindo que a organização do teatro de operações precede a chegada dos meios de reforço (fot. 5).



Fot. 5 - Miranda do Corvo, 14 de agosto de 2013
(Fotografia de Victor Hugo Fernandes).

*Photo 5 - Miranda do Corvo, 14 August 2013
(Photography by Victor Hugo Fernandes).*

Coordenar uma operação de socorro na qual intervêm entidades e organizações independentes umas das outras (corpos de bombeiros, GNR, sapadores florestais, pilotos de aeronaves, etc.) com diferentes origens, dinâmicas, posturas, níveis de formação, de instrução e de prontidão, é uma tarefa maior. Principalmente numa ocorrência como um incêndio rural, em que, contrariamente a um conflito armado, o “inimigo” não se pode render, tem de ser “ani-

quilado”. Quem coordena uma operação deste tipo, forçosamente tem de ter competências que lhe permitam liderar uma equipa técnica na avaliação das informações sobre a ocorrência em si, os meios disponíveis e os riscos em jogo; na definição de objetivos e da estratégia para os alcançar; na elaboração de um plano de ação que determine a forma como os meios se vão organizar e os resultados que se esperam da atuação desses meios; na comunicação do plano aos escalões subordinados; no controlo do rigor do cumprimento das orientações e da sua adequação à obtenção dos objetivos; na permanente análise e comparação dos resultados alcançados com os resultados expectáveis; na reavaliação e, eventual ajuste do plano de ação; isto é, no desenvolvimento de um ciclo de ação-reação, consubstanciado na tomada de decisão e na atuação em conformidade.

Será que as estruturas de comando operacional que coordenam este tipo de ocorrências (fot. 6) estão devidamente preparadas para a missão que, inevitavelmente vai ocorrer ano após ano? Haverá medidas a tomar a curto prazo para que deixe de se assistir à avalanche de críticas que, invariavelmente, com razão ou sem ela, põem em causa pessoas e organizações?



Fot. 6 - Castanheira de Pera, 19 de setembro de 2017
(Fotografia de Victor Hugo Fernandes).

*Photo 6 - Castanheira de Pera, 19 September 2017
(Photography by Victor Hugo Fernandes).*

Reflexões

Nos corpos de bombeiros, nomeadamente nos detidos por AHB, que são a esmagadora maioria, poderiam ser tomadas três medidas com o objetivo de aumentar a qualidade do desempenho dos quadros de comando. A primeira, procurar evitar a excessiva rotação nos cargos de comando, através da instituição de um perfil adequado à função e da sensibilização das direções das AHB para o cumprimento desse perfil na escolha dos candidatos. A segunda, legislar no sentido da obrigatoriedade de entrar no quadro de comando pelo cargo mais baixo, isto é, adjunto de comando, percorrendo a hierarquia até à designação como comandante. A terceira, melhorar substancialmente

o curso de ingresso na carreira de oficial bombeiro, dado que a legislação indica que o pessoal de comando deve, preferencialmente ser oriundo desta carreira.

Quanto à estrutura operacional da ANPC, aventou-se a hipótese de o provimento ser feito por concurso público. Será suficiente? Para além dos 41 lugares atrás referidos, na ANPC existem outros suscetíveis de serem providos por “oficiais” de proteção civil ou designação similar, como os chefes de célula do CNOS/ANPC, os chefes de sala de operações, os oficiais de operações e emergência (OFOPE) e os comandantes de permanência às operações (CPO).

Nas Forças Armadas e nas forças de segurança, os oficiais que ocupam os diferentes lugares de comando e chefia, fazem a sua formação inicial nas respetivas academias, onde se licenciam. Percorrem a sequência dos postos, passam por diversas fases de formação. Alguns chegam às posições mais elevadas. Na polícia judiciária, os inspetores entram por concurso público, já licenciados, recebem a formação adequada na respetiva escola, são colocados nas diferentes funções, continuam a receber formação, alguns conseguem alcançar as categorias de chefia e coordenação, incluindo a direção nacional.

Estes são modelos de recrutamento e gestão do pessoal de áreas tão importantes para a organização do Estado. Porque não adotar um modelo semelhante na Autoridade Nacional de Proteção Civil? Concursos públicos para recrutamento de “oficiais”, destinados a indivíduos com licenciatura adequada, preferencialmente com experiência na área da proteção e socorro (corpos de bombeiros, sapadores florestais, etc.). Aos candidatos aceites seria ministrada uma sólida formação inicial na área da gestão da emergência, da liderança e tomada de decisão. Iniciaríamos as funções da ANPC pelos lugares mais técnicos e, mais tarde, adquirida que fosse a necessária experiência e formação complementar, através de concurso interno ou de nomeação, ocupariam os lugares nos comandos operacionais. Após terminar o período de funções no comando operacional, o “oficial” poderia ser colocado em qualquer outro lugar dentro da estrutura.

Com este sistema, entre outras vantagens, salienta-se uma: não desperdiçar o manancial de experiência adquirida e o investimento na formação, como acontece atualmente quando alguém é substituído ou termina a comissão de serviço nos comandos operacionais.

Considerações finais

A coordenação das operações na extinção de um grande incêndio rural não é tarefa fácil. Envolve uma panóplia de entidades e organizações e um “inimigo” que não se rende. É extremamente mediatizada e sujeita a críticas que provêm, na maior parte das vezes, de quem nada entende do assunto. Donde, um dos grandes objetivos

estratégicos de sempre passa por evitar que os incêndios ultrapassem o ataque inicial.

Tendo em conta a situação geográfica de Portugal e as alterações climáticas que já se fazem sentir, limitar, tanto quanto possível, as operações de extinção ao ataque inicial passa, antes de mais, pela urgente adoção de políticas de prevenção e de mitigação do risco mais arrojadas, procurando alterar comportamentos e organizar os espaços rurais, de modo a criar condições de descontinuidade e densidade capazes de balizar a propagação do fogo. Passa, também, pela intensificação da preparação, promovendo exercícios de avaliação e revisão dos planos de emergência, treino/instrução dos bombeiros e outro pessoal operacional, formação avançada em liderança e tomada de decisão dirigida a quem tem a responsabilidade de coordenar operações. Passa, ainda, pela melhoria da capacidade de resposta, nomeadamente na avaliação inicial e na prontidão e quantidade de meios mobilizados face a cada eclosão.

É fundamental que, a curto prazo, se assista à alteração do paradigma que tem presidido à questão dos incêndios rurais. Quanto mais tarde se adotarem as medidas adequadas, mais tarde se vão colher os resultados e os benefícios do impacto dessas medidas na qualidade de vida de todos portugueses.

Referências bibliográficas

- Canton, L.G. (2007). *Emergency management - concepts and strategies for effective programs*. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey, USA.
- Decreto-Lei n.º 106/2002. Estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local. D.R. 1.ª Série-A. 87 (02-04-13), 3675-3681.
- Despacho n.º 3317-A/2018. Revisão do Sistema de Gestão de Operações. D.R. 2.ª Série. 65 (18-04-03) 9530-(2-10).
- Despacho n.º 3551/2015. Sistema de Gestão de Operações. D.R. 2.ª Série. 69 (15-04-09) 8634-8653.
- Despacho n.º 9920/2015. Regulamento dos Cursos de Formação, de Ingresso e de Acesso do Bombeiro Voluntário. D.R. 2.ª Série. 170 (15-09-01) 25233-25237, com a redação dada pelo Despacho n.º 11787/2015. D.R. 206 (15-10-21) 30422-30429.
- Lei n.º 27/2006. Lei de Bases da Proteção Civil. D.R. 1.ª Série. 126 (06-07-03) 4696-4706, com a redação dada pela Lei n.º 80/2015. D.R. 1.ª Série. 149 (15-08-03) 5311-5326.
- Portaria n.º 449/2001. Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios. D.R. 1.ª Série-B. 104 (01-05-05) 2572-2581.
- Resolução n.º 30/2015. Diretiva relativa aos Critérios e Normas Técnicas para a Elaboração e Operacionalização de Planos de Emergência de Proteção Civil. D.R. 2.ª Série. 88 (15-05-07) 11179-11181.