

territorium



13

INCÊNDIOS FLORESTAIS
ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE PREVENÇÃO E MITOS DO COMBATE

Luciano Lourenço

lourenco@nicif.pt

Núcleo de Investigação Científica de Incêndios Florestais
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

RESUMO

Os incêndios florestais em Portugal são um tema sobre o qual todos temos opinião formada, quase sempre baseada em relatos veiculados pela comunicação social e que, nem sempre, ajudam a uma correcta percepção de realidade e da dimensão do problema.

Sem se pretender esboçar aqui essa análise exaustiva, apresentam-se algumas reflexões que poderão contribuir para uma opinião mais sustentada do tema dos incêndios florestais, designadamente sobre algumas das razões que contribuíram para a evolução verificada ao longo dos últimos.

De entre elas mencionam-se aquelas que mais condicionaram a existência de uma prevenção séria e eficaz, do mesmo modo que se consideram alguns dos constrangimentos a uma actuação mais eficiente dos bombeiros.

Palavras chave: Incêndios florestais; prevenção;

ABSTRACT

In Portugal everyone has an opinion about forest fires based, most of the time, on the descriptions made by the media, which often, although not always, are not very helpful in terms of giving a correct perception of the reality and the real dimension of the problem.

It is not our intention to present here an exhausting analysis of this problem, but to contribute to give information about forest fires, pointing out some of the causes that had contributed to the evolution of the last ones.

Among them, it is described what have conditioned a serious and efficient fire's prevention, and it is also analysed what have limited the firemen's action, which without the kind of impediment described, could have been far more efficient.

Key words: Forest fires; prevention; combat.

RÉSUMÉ

Au Portugal tout le monde a une opinion au sujet des feux de forêt fondée, en générale, sur les descriptions qui en font les médias, responsables souvent, quoique pas toujours, d'une perception peu correcte de la réalité et la vraie dimension du problème.

Ce n'est pas notre intention de faire l'analyse complète de ce problème, mais seulement de contribuer à donner des informations qui puissent contribuer à former des opinions plus soutenues au sujet des feux de forêt, en précisant certaines des causes qui ont contribué à l'évolution des plus récents.

Parmi ces causes, celles qui ont conditionné une sérieuse et efficace prévention des incendies, on fait l'analyse aussi tout ce qui a limité l'action des pompiers, qui, sans ces contraintes, aurait pu être bien plus efficace.

Mots clés: Feux de forêt; prévention, combat.

Introdução

Ao longo dos anos ouvimos, por diversas vezes, o Eng.º Moreira da Silva afirmar: "Os incêndios florestais, sendo uma calamidade, não são uma fatalidade".

60

Se concordamos plenamente com esta afirmação, também verificamos que, sobretudo por inépcia, cada vez vai sendo mais difícil sustentá-la, dado que os incêndios parecem estar a transformar-se efectivamente numa fatalidade, quer devido ao elevado número de eclosões, quer às vastas áreas incineradas todos os anos.

De igual modo, também todos concordamos com a necessidade de continuar a combater os incêndios florestais, para evitar danos ainda maiores. Mas, do mesmo modo, também todos estamos de acordo que a resolução do problema não passa só pela supressão, uma vez que o combate não passa de "um remedeio, o último remedeio, um mau recurso" (A. Ribeiro de Almeida, 1993, p. 53).

Com efeito, os bombeiros referem frequentemente que "os fogos não se apagam, evitam-se, previnem-se!", porque estão plenamente conscientes de que é na prevenção que podemos encontrar a chave para o problema. No entanto, se essa solução foi há muito encontrada, não percebemos porque é que ainda não foi aplicada ou, talvez melhor, porque é que tarda tanto em ser aplicada de modo eficaz e consistente?

A resposta completa a esta questão comporta várias ordens de razões, mas, tendo em conta apenas as mais importantes, podemos resumí-las nas três seguintes:

1. Porque a prevenção consiste, essencialmente, na execução de coisas simples, ou seja, pouco espectaculares e, concomitantemente, pouco valorizadas em termos mediáticos, ao mesmo tempo que não possibilitam a obtenção fácil de grandes lucros imediatos ou mesmo a curto prazo.
2. Porque a prevenção implica mudar hábitos quotidianos, quase sempre muito arraigados, e que, por isso, não são nada fáceis de alterar, tanto mais que, intrinsecamente, somos, por regra, resistentes à mudança.
3. Porque é mais fácil ficar à espera que os outros – sejam eles o Governo, a Câmara Municipal, a Associação Florestal, o vizinho, ... – façam aquilo que compete a cada um de nós realizar, quer enquanto pessoas individuais, quer como dirigentes de cada uma das instituições com responsabilidades na matéria.

Ora, se cada um de nós fizesse aquelas coisas simples que estão ao seu alcance para alterar o estado em que se encontra a floresta portuguesa, e apenas essas, como seria bem diferente o panorama da nossa floresta e, por conseguinte e como consequência, o dos incêndios florestais!

No entanto e infelizmente, isso não irá acontecer nos próximos anos, pelo que se torna necessário desenvolver acções concertadas que contribuam para alterar o panorama nacional dos incêndios florestais.

Com efeito, o ano de 2003 foi demasiado mau para já se ter esquecido. Mas, como não fomos capazes de reagir rapidamente, mesmo depois dessa catástrofe, tomando as medidas que há muito se impunham, o ano de 2005 voltou a ser catastrófico, com resultados que, mais uma vez, clamam pela urgência da implementação dessas acções. E se nada de estruturante for feito nos próximos tempos, também nada obstará a que 2007 ou 2008 ou qualquer um dos anos seguintes, não venham a ser de novo anos problemáticos, pois continuaremos essencialmente dependentes das condições meteorológicas, propícias ou desfavoráveis à ocorrência e propagação do fogo.

No entanto, para que não restem dúvidas e para que fique bem claro logo desde o início, convém frisar, desde já, que ao partilharmos com um público específico, leitor de uma revista científica especializada em riscos, algumas das nossas reflexões sobre um tema que, desde 1985, temos vindo a investigar e a que, além disso, fomos chamados a participar mais directamente na sua resolução, através do desempenho de funções dirigentes relacionadas com essas matérias, devemos confessar que não nos movem quaisquer outros interesses que não sejam os de dar conta, numa perspectiva científica e técnica, de algumas das observações efectuadas através da vivência e do acompanhamento muito próximo do problema e que nos permitem aflorar uma visão porventura um pouco diferente daquela que é habitualmente veiculada pelos órgãos de comunicação social.

Enquadramento do problema

Muitos portugueses, uns por natureza e outros por comodidade, deixam-se levar pela tendência do "deixa andar", ficando na expectativa de que as coisas se resolvam por si só, propensão que desde há muito que procuramos contrariar. Deste modo e mais uma vez, por coincidência no ano anterior ao de 2003, apelámos publicamente para a necessidade de rapidamente se procurar encontrar solução para o duplo

¹ Ao abordar o tema "A questão dos fogos florestais em Portugal. Procura de soluções", tratado durante a comunicação "Experiências e tendências da educação ambiental para a questão dos fogos florestais em Portugal", apresentada ao workshop *Strategies for fire education*, Loulé, 14 a 16 de Fevereiro de 2002.

problema associado aos incêndios florestais: o insustentável número anual de ocorrências e, por outro lado, a vastidão das áreas ardidas.

A solução passa, quanto a nós, pela aplicação de diversas medidas, algumas delas muito simples e necessariamente complementares de outras que se revestem de maior complexidade.

Com efeito, no que respeita ao número de ocorrências, todos sabemos desde há muito que as causas e as soluções estão identificadas, isto é:

- a) As causas das ignições são essencialmente de natureza humana, variáveis de local para local e, por vezes, de uns anos para os outros;
- b) As soluções passam, em primeiro lugar, pela identificação de cada uma dessas causas e, depois, pela sensibilização, educação e responsabilização dos diferentes intervenientes.

Do mesmo modo, no que concerne à extensão das áreas ardidas, também todos conhecemos as causas que as originam e as soluções que devem ser implementadas e que podemos resumir do seguinte modo:

- a) As causas da fácil progressão estão intimamente associadas às condições que interferem na propagação do fogo e que, normalmente, se resumem apenas às de natureza física (relevo, condições meteorológicas e combustível), o que sendo correcto não traduz a realidade, uma vez que, além destas, o modo como se processam as operações de combate é determinante para o sucesso ou insucesso das operações.

Por sua vez, como também sabemos, o (in) sucesso está condicionado e dependente de múltiplos e variados factores, que vão desde os recursos físicos e humanos disponibilizados, designadamente o seu número e estado – que nem sempre são os mais adequados para garantir o rápido sucesso da operação – até à prontidão com que são mobilizados – que nem sempre é a desejável –, e ainda de outros que lhes são extrínsecos, mas que por vezes interferem directamente no desenrolar das operações.

De entre estes, salientamos a existência de vidas humanas e/ou de animais domésticos em risco, a necessidade de salvaguarda de outros bens, porventura com maior valor (económico, social ou afectivo) do que a floresta ou, ainda, a imprevista existência de materiais estranhos à floresta, como sejam resíduos de vários tipos, que podem alterar as características iniciais da missão e, em consequência, comprometer o seu

desejado sucesso num curto espaço de tempo.

- b) A solução para estes diferentes tipos de problemas passa, essencialmente, pela realização dos três tipos de acções seguintes:

1. Prevenção, com intervenção a nível do ordenamento e da gestão florestal, designadamente dando prioridade à implantação e, depois, promovendo a manutenção das redes primária e secundária de defesa da floresta contra incêndios;
2. Pré-supressão, com intervenções ao nível da vigilância e detecção, do sistema de aviso e alerta, da estrutura e organização de apoio à pré-supressão e, por último, da avaliação da eficácia e eficiência de todo o sistema;
3. Supressão, com intervenção ao nível dos diferentes actores envolvidos na organização de combate, desde a identificação das responsabilidades de cada um deles, passando pelas técnicas e táticas que lhes compete utilizar, sustentadas em formação devidamente certificada, até à adequação dos meios e equipamentos disponibilizados para o desempenho da respectiva missão, concluindo com a natural avaliação da eficácia e eficiência.

Incongruências da prevenção

Posto isto, quando em 2002 analisámos o que era feito para reduzir o número de ocorrências ou para evitar a propagação dos incêndios florestais, rapidamente percebemos que a grande aposta e o grande investimento financeiro, estavam a ser feitos no combate, se bem que também fossem gastas avultadas verbas ditas em prevenção, mas que só o eram contabilisticamente, pois na generalidade não surtiram qualquer efeito em termos de prevenção, porque quase sempre corresponderam a medidas avulsas, sem grande envolvimento dos proprietários florestais e com alguns gestores a parecerem estar mais preocupados em gastar as verbas disponibilizadas pelos fundos comunitários do que em solucionar os problemas da floresta através prevenção de incêndios, chegando a ser imputados à prevenção custos de equipamentos usados no funcionamento normal dos serviços.

Assim, para melhor percepção do modo como tem evoluído a prevenção de incêndios florestais, façamos um breve percurso à sua história recente, com

base no preâmbulo do Relatório de Actividades da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, relativo ao período 2004-06, que designámos "Um legado para o futuro" (L. Lourenço et al., 2006, p. 4-6) e a que poucos tiveram acesso.

Num contexto de progressiva preocupação relativamente ao abandono da floresta, e, concomitantemente, ao aparecimento dos primeiros grandes incêndios florestais ocorridos tanto na região do Pinhal Interior como em alguns perímetros florestais geridos pelo Estado. Começamos pelo Decreto-Lei n.º 488/70, publicado curiosamente no Ano Europeu da Conservação da Natureza e que, pela primeira vez, definiu um Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Já nessa altura, o próprio legislador, observando não só a especificidade da propriedade privada, mas também a própria escassez de mão-de-obra disponível para a execução de tarefas de prevenção e supressão de incêndios florestais, preconizou uma acção concertada de diversas entidades (forças militares, militarizadas e policiais, bombeiros, etc.), para a prevenção e extinção de incêndios a nível distrital, cuja coordenação técnica dos trabalhos de extinção era da competência dos Serviços Florestais do Estado. O reconhecimento natural desta capacidade de coordenação resultava do facto dos Serviços Florestais possuírem uma capacidade técnica e operacional invulgar, decorrente do profundo conhecimento que detinham do território nacional.

Depois, devido à instabilidade que se seguiu ao período revolucionário de 1974, com reflexos ao nível da autoridade do Estado, propiciou todo um conjunto de actividades ilegais, também na floresta, num quadro de perfeita impunidade, a actuação dos Serviços Florestais do Estado reatou-se aos perímetros florestais propriedade do Estado e aos baldios.

Por sua vez, a criação da Comissão Instaladora do Serviço Nacional de Protecção Civil, em 1975, que consolidou as comissões distritais criadas em 1970, a par do aumento significativo da área queimada no território continental (cerca de 44 000 ha/ano), levou a que, no início da década de 80, fosse publicado o Decreto-Lei n.º 327/80, que revogou o Decreto-Lei n.º 488/70 e deslocou a coordenação das acções de protecção, detecção e combate aos fogos florestais para a esfera de actuação dos órgãos regionais de protecção civil.

A partir daqui, os princípios dessa actuação apontaram sempre mais para o reforço dos meios de combate, apoiados nos corpos de bombeiros e numa perspectiva de resultados rápidos e a curto prazo, do que, em contrapartida, no reforço das medidas de prevenção que, numa lógica de longo prazo, poderiam vir a permitir a resolução dos problemas estruturais da floresta nacional.

Nesse mesmo ano de 1980, foram criados no âmbito do Ministério da Administração Interna, o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil, e em Dezembro do ano seguinte (Decreto Regulamentar n.º 55/81) clarificaram-se as competências das diferentes entidades:

- Os Serviços Florestais do Estado passaram a ficar responsáveis apenas pela prevenção e detecção;
- Os Corpos de Bombeiros passaram a responder pelo combate e rescaldo;
- Os Municípios assumiram a responsabilidade da protecção civil municipal e da dinamização das Comissões Municipais Especializadas em Fogos Florestais.

Com este novo enquadramento, os Serviços Florestais do Estado concentraram-se numa actuação de reabilitação das áreas ardidas, exclusivamente dirigida para os espaços públicos e comunitários. Entretanto, nas propriedades privadas, foram sendo feitas reabilitações que, em muitos casos, não observaram as preocupações inerentes à defesa da floresta contra incêndios.

Por outro lado, a existência de um corpo técnico florestal do Estado, algo envelhecido e com instalações e outras infra-estruturas desajustadas da realidade, a par da própria especificidade dos corpos de bombeiros, então essencialmente vocacionados para o combate a incêndios urbanos e a quem não foi transmitida nem a experiência nem o conhecimento e saber acumulados pelos Serviços Florestais, não conseguiram criar as condições necessárias para inverter o panorama dos incêndios florestais.

Além disso, na sua esmagadora maioria, os bombeiros não estavam (e muitos ainda continuam a não estar) certificados para combater incêndios florestais, pelo que o seu conhecimento é insuficiente, quer em termos do território onde se desenvolvem os incêndios, quer do comportamento do fogo florestal. Por sua vez, muito do equipamento que possuem nem sempre é o mais adequado para o combate a fogo florestal, devido ao excessivo e sistemático, para não se dizer exclusivo, recurso à água. Paramente usam material sapador (ferramentas manuais) ou a técnica do fogo

² Estamos gratos ao Dr. José Magalhães Castela, ao tempo Chefe de Divisão da APIF, pela colaboração emprestada à redacção do preâmbulo, e aos técnicos superiores da Agência por todo o empenho e dedicação colocados na elaboração deste Relatório de Actividades, a qual decorreu em condições muito adversas.

controlado, o que não lhes permite assumir uma verdadeira atitude de defesa da floresta contra incêndios.

Acresce ainda que, a conjuntura social que se verificava na década de 80 do século passado, baseada no despovoamento e envelhecimento da população rural, se traduziu no acréscimo do preço da mão-de-obra rural face à sua escassez, na progressiva extinção da prática de recolha de matos para "camas" dos animais, na fácil acessibilidade a fertilizantes artificiais em substituição dos estrumes tradicionais, na redução do consumo de lenhas, fruto da electrificação crescente e da divulgação do gás em garrafas, factores que contribuíram para o progressivo e contínuo aumento da biomassa disponível na floresta.

Por outro lado, a manutenção de uma conjuntura económico-social desfavorável manteve o incipiente nível de mecanização, que não conseguiu substituir a mão de obra perdida, e também levou à redução dos preços da resina. De igual modo, a pequena dimensão da propriedade, bem como a incorrecta gestão dos espaços florestais, foram factores que não só dificultaram a defesa da floresta contra incêndios, mas também contribuíram para acentuar a desvalorização da utilidade social, económica e ambiental da floresta e dos espaços com aptidão florestal.

Por último, o aumento do risco de incêndio, a agudização da perda de competitividade e de atractividade para o investimento no sector florestal, salvo algumas excepções, conduziram a situações efectivas de abandono da floresta, uma vez que esta detinha um baixo valor económico, apresentava crescentes problemas fitossanitários e estava exposta a um elevado risco de incêndio.

Entretanto, com a adesão à então Comunidade Económica Europeia e, concomitantemente, com a entrada de receitas provenientes do respectivo Quadro Comunitário de Apoio, embora se tenha verificado uma certa expansão florestal, suportada pelo Programa de Acção Florestal, ao não ser acompanhada por orientações claras no tocante a uma política florestal adequada e, face à crescente competitividade mundial, não se procedeu à valorização da floresta, tendo-se antes assistido a um período de estabilização dos preços e, por isso, lentamente, a floresta continuou a perder valor.

Por sua vez, a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, órgão colegial criado em 1987 na dependência da Presidência de Conselho de Ministros, entretanto reestruturada e transferida, em 1991, para a tutela do Ministério da Administração Interna, passou a assumir a liderança da floresta privada, em

parceria com os municípios, essencialmente ao nível da infra-estruturação do território e da sensibilização. Em simultâneo, os Serviços Florestais do Estado, definiram um Plano de Desenvolvimento Florestal que visa a gestão dos espaços florestais públicos e comunitários sujeitos a regime florestal, mas tanto a implementação como a monitorização desse plano nunca foram alvo de um processo próprio, pelo que se foi assistindo a uma erosão gradual da capacidade técnica dos Serviços Florestais.

Por outro lado, o aumento quer do número das ocorrências quer da dimensão das áreas ardidas, aspectos sempre recorrentes na discussão do problema, esteve na base da aprovação tanto da Lei de Bases de Protecção Civil (em 1991), sem qualquer referência à defesa da floresta, como da Lei de Bases de Política Florestal (em 1996), sem qualquer referência à protecção civil. Aliás, esta última previa mesmo a criação de uma estrutura (nacional, regional e sub-regional) com funções de planeamento e coordenação das acções de prevenção e detecção de incêndios florestais, que nunca chegou a ser concretizada. Além disso, a manutenção de uma política de clara separação entre prevenção e combate, não poderia deixar de resultar numa nítida ausência de resultados satisfatórios, em termos de defesa da floresta contra incêndios.

Depois, com a integração das Circunscrições Florestais, do então Instituto Florestal, nas Direcções Regionais de Agricultura, a prevenção agravou-se ainda mais, uma vez que não se produziram resultados significativos em termos de defesa da floresta contra incêndios. Basta referir que os próprios programas comunitários, que continham uma linha de investimento para a redução do risco de incêndio, foram dimensionados para promover a arborização, quase sempre sem prevenir as causas dos incêndios e sem partilhar o risco com o proprietário, não o vinculando efectivamente à gestão da área arborizada, permitindo assim um contínuo aumento da carga de combustível.

Deste modo, houve necessidade de introduzir algumas alterações tanto ao modelo de combate, nomeadamente através da instituição de Grupos de Primeira Intervenção, como ao da gestão dos espaços florestais, tendo sido criado, em 1999, o Programa de Sapores Florestais, não só com esse fim, mas também com o objectivo de dar apoio à vigilância, à primeira intervenção e ao rescaldo, tendo-se então aberto uma nova janela de oportunidade e de esperança para a prevenção. Contudo, para que este programa possa cumprir os seus objectivos precisa de uma redefinição do seu enquadramento.

Depois, em 2003, assistiu-se à criação do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, resultante da fusão dos anteriores Serviço Nacional de Bombeiros, Serviço Nacional de Protecção Civil e Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais, com uma clara subaltermização desta, ao ver-se transformada em Núcleo Florestal que, rapidamente, acabou por ser extinto. Este modelo não apresentou novidades em termos de defesa da floresta contra incêndios, bem antes pelo contrário, pois valorizou o combate ao fogo florestal, efectuado por pessoal não certificado e a continuar a depender excessivamente do recurso à água e aos meios aéreos, com notórias deficiências, quer em termos de comando, quer de coordenação logística, ao ponto de 2003 ter sido o ano que registou a maior área ardida desde sempre.

Era imperioso agir.

A criação da Secretaria de Estado das Florestas, no âmbito do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, a par da Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de Novembro, que aprovou as linhas orientadoras da Reforma Estrutural do Sector Florestal, marcaram o início de uma verdadeira tentativa de alterar a política florestal portuguesa.

Com efeito, esta reforma pretendia vir a desenvolver-se em torno de cinco vectores, que passaram a constituir os cinco pilares em que se pretendeu assentar a solução para os problemas conjunturais que continuam a afectar o sistema de defesa da floresta contra incêndios, a saber:

1. Novo modelo orgânico para o sector das florestas;
2. Reordenamento e gestão florestal;
3. Financiamento e fiscalidade;
4. Reestruturação do sistema de defesa da floresta contra incêndios;
5. Reflorestação das áreas ardidas.

Para sustentar e desenvolver estes pilares foram publicados, em 2004, diversos diplomas de que destacamos os seguintes:

- Decreto Regulamentar n.º 5/2004 – criou a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais;
- Decreto-Lei n.º 63/2004 – criou o Fundo Florestal Permanente;
- Decreto-Lei n.º 80/2004 – definiu a Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Recursos Florestais;

- Lei n.º 14/2004 – criou as Comissões Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios;
- Decreto-Lei n.º 156/2004 – estabeleceu as medidas e acções no âmbito do Sistema de Protecção da Floresta contra Incêndios;

De entre todos estes diplomas, só uma breve referência ao primeiro e ao último, que entretanto, deixaram de estar em vigor. A Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, criada com a missão de concertar estratégias e compatibilizar e orientar acções concretas de prevenção e protecção da floresta contra incêndios, viria a ser extinta em 23 de Março (Decreto-Lei n.º 69/2006). Por sua vez, o sistema nacional de prevenção e protecção da floresta contra incêndios, diploma legal que veio estabelecer um novo quadro orientador das medidas e acções a desenvolver no âmbito da defesa da floresta contra incêndios, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, que passou a estabelecer o novo sistema de defesa da floresta contra incêndios.

Se, por um lado, normalmente somos avessos à mudança das pequenas coisas, daquelas que podíamos e deveríamos alterar, por outro lado, sobretudo nos últimos tempos, temos mudado com demasiada frequência algumas das situações que necessitariam de mais tempo para se poderem consolidar e apresentar resultados satisfatórios.

Como se viu, é fácil legislar. Difícil parece ser implementar e fazer cumprir essa legislação.

Mitos do combate

O insucesso das operações de socorro, um aspecto importante que raramente é afluído e que, quando acontece, raramente é conclusivo, depende da conjugação de vários factores e tem a ver com o modo como se desenrola o combate. Posto que não se faz uma avaliação sistemática dos grandes incêndios, desconhecem-se as causas de insucesso de cada operação concreta e, assim, não se podem corrigir as falhas detectadas, isto é, não se pode aprender com os erros cometidos, ou seja, evitar que nas próximas operações esses erros se repitam. Não se trata tanto de apurar quem e porque é que falhou, se bem que essas responsabilidades devam ser avaliadas, quanto mais não seja para evitar que se possam repetir situações análogas, mas sobretudo para perceber o quê e porque é que correu mal. Todavia, como todos sabemos, essa avaliação, quando é aplicada aos bombeiros, não é socialmente bem aceite.

Com efeito criou-se o mito de que, pelo facto do combate aos incêndios ser feito por bombeiros voluntários, estes nunca podem ser responsabilizados pelos insucessos das operações, só pelo facto de serem voluntários, o que é um pressuposto completamente errado, quase impensável em pleno século XXI. Mas, atenção! Esta afirmação não significa nem pode alimentar qualquer má vontade contra os bombeiros voluntários, por norma até dedicados e esforçados. Antes pelo contrário, apenas pretende e deve contribuir para criar condições para que eles possam desempenhar as missões com mais eficácia e segurança.

Todos sabemos que tanto as manifestações dos riscos a que os bombeiros são chamados a dar resposta, como os perigos a que frequentemente se expõem, foram sendo alterados, paulatina e profundamente, ao longo do último quartel do século passado. Contudo, apesar destes factos, a mentalidade da generalidade dos bombeiros voluntários pouco se alterou ao longo do último meio século. Hoje em dia, só dedicação e boa vontade já não são suficientes para se ser um bom bombeiro, embora continuem a ser atributos essenciais para um voluntariado consciente.

Nos dias de hoje são necessárias, no mínimo, três condições para se ser um bom bombeiro voluntário. São elas: querer, poder e saber. A primeira é o querer porque, sendo o bombeiro um ente solidário e altruísta, gosta de ajudar aqueles que, por qualquer razão momentânea, careçam de auxílio; O segundo pressuposto é poder, o que significa ter disponibilidade, não só para colaborar regularmente nas missões de socorro, mas também para receber a formação adequada para o desempenho da sua nobre missão de bombeiro. O terceiro predicado, e não menos importante, é saber, o que implica não só ter a formação adequada, mas também possuir formação actualizada. Nos dias de hoje, a formação adequada comprova-se através da certificação, a qual garante a aquisição de competências para o desempenho de determinadas funções, ao passo que a formação actualizada se obtém através de recertificações regulares, cada uma das quais comprova a manutenção de determinada competência antes adquirida.

Posto isto, podemos interrogar-nos. Será que todos os bombeiros, voluntários ou não, que participam no combate a incêndios florestais cumprem estas três condições?

E será que, nos dias de hoje, face às situações de manifestação de riscos a que qualquer bombeiro pode ser chamado a dar resposta, o conceito de bombeiro voluntário mantém o mesmo significado de há mais de

cinquenta anos, quando foi publicado o Regulamento dos Corpos de Bombeiros (Decreto-Lei n.º 38 439/51, de 17 de Setembro)?

E as responsabilidades que cada um deles assume ao envergar uma farda será que são compatíveis com o conceito tradicional de bombeiro voluntário que, por oposição ao de bombeiro profissional, parece fazer dele um amador?

Com efeito, na sociedade civil, cujo expoente máximo são, neste aspecto, as modalidades desportivas, aos profissionais opõem-se os amadores, o que naturalmente não se pode aplicar directamente aos bombeiros. Sem dúvida que a referência a bombeiros profissionais, constante em diversos diplomas legais, apenas procura identificar um certo tipo de funcionários das autarquias, v. g. "bombeiros municipais que desempenham funções com carácter profissionalizado e a tempo inteiro e os bombeiros sapadores", conforme o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 293/92, de 30 de Dezembro, ou os "funcionários das autarquias, que desenvolvem o seu trabalho em condições especiais que exigem uma permanente operacionalidade", de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 158/95, de 6 de Julho.

No entanto, esta designação transforma, na linguagem comum e erroneamente, todos os outros bombeiros em amadores. É óbvio que não foi essa a intenção do legislador, pois apenas terá pretendido encontrar um termo abrangente que englobasse todos os bombeiros não voluntários, ou seja, aquela designação pretendeu identificar os bombeiros que são remunerados para o desempenho de determinada função, os profissionais, daqueles que não devem receber qualquer remuneração pelo desempenho da função, os voluntários - e que, como também é sabido, nem sempre corresponde à realidade - o que, permitindo a existência de bombeiros profissionais (embora oficialmente possam ter outras designações) nos corpos de bombeiros ditos voluntários, levanta outras questões.

Entendemos que não existe qualquer desvantagem no facto dos profissionais dos corpos de bombeiros "voluntários" serem remunerados, só que não compreendemos porque é que gostam de ser considerados e se lhes continua a chamar bombeiros voluntários. Não seria mais consentâneo com a realidade designar estes corpos mistos por corpos de bombeiros associativos e deixar a figura de corpos de bombeiros voluntários para aqueles que são exclusiva e unicamente constituídos por bombeiros voluntários, se é que ainda existem alguns nessas condições?

E nada obsta a que nesses corpos de bombeiros

associativos existam bombeiros voluntários, o que até é desejável, aliás como sucede em muitos dos actuais corpos de bombeiros municipais. Se houvesse coragem para introduzir esta simples alteração, corpos de bombeiros associativos em vez de corpos de bombeiros voluntários, nas espécies de corpos de bombeiros, clarificar-se-iam muitas situações que hoje são dúbias.

Com efeito, no desempenho de funções, não pode existir outra diferença que não seja a de que o bombeiro voluntário presta socorro gratuitamente, isto é, sem auferir qualquer remuneração, ao passo que os outros bombeiros (sapadores, privativos e alguns municipais e associativos) são remunerados para esse efeito. Todavia, todos eles têm de estar devidamente habilitados e certificados, o que significa serem igualmente competentes para o cumprimento das diversas missões de socorro.

Neste contexto, o acto voluntário fica condicionado a duas decisões importantes: a primeira delas, para ingresso no do corpo de bombeiros, porque o interessado em ser bombeiro gosta e tem disponibilidade para colaborar na prestação do socorro depois de saber, isto é, de ter adquirido a respectiva competência, e, a segunda, para a saída do corpo activo dos bombeiros, que serviu combrio profissional, quando alguma destas condições for alterada.

A partir do momento em que ingressa e até à sua saída será um bombeiro como todos os outros, remunerados ou não, e enquanto permanecer no corpo activo deve sentir orgulho do uniforme que enverga e, por isso, como qualquer outro bombeiro e somente pelo facto de ter decidido ser bombeiro, será um esforçado e dedicado voluntário na doação e na entrega, a par de um competente e verdadeiro profissional na acção.

Não temos qualquer dúvida de que muitos bombeiros se enquadram perfeitamente dentro deste perfil. Mas, assim sendo, porque é que algumas operações de combate a incêndios florestais, felizmente poucas, não são resolvidas durante a primeira intervenção e, depois, muito pior do que isso, se desenvolvem por horas intermináveis, com todos os prejuízos que acarretam? Provavelmente porque alguns bombeiros não se enquadram dentro desta lógica de raciocínio.

Com efeito, existem várias razões que justificam esses grandes incêndios. Uma análise sistemática dos mesmos, feita caso a caso, mostraria sem dúvida as verdadeiras causas, bem diferentes daquelas que, normalmente são apresentadas pelos meios de comunicação social. No entanto, na falta desses estudos,

determo-nos, então, nas mais frequentemente apontadas pelos órgãos de comunicação social.

Se tivéssemos disponibilidade para pesquisar, nos diferentes jornais publicados nos últimos quarenta ou cinquenta anos, as causas apontadas para as situações de insucesso no combate a incêndios florestais, encontraríamos uma série de justificações que, de modo geral, foram evoluindo ao longo do tempo. Como não efectuámos uma consulta sistemática, não podemos apresentar resultados devidamente detalhados e quantificados. Contudo, a amostragem realizada, permite-nos esboçar algumas fases dentro dessa evolução, sempre usadas para desculpabilizar a actuação dos bombeiros.

A primeira delas, correspondente a um período em que quase não havia notícias sobre o assunto, o que não significa que, de quando em vez, não ocorressem grandes incêndios florestais como por exemplo o registado em 28 de Agosto de 1961, que além de vasta área florestal queimou as casas da pequena aldeia de Vale do Rio, no concelho de Figueiró dos Vinhos, ou o de 7 de Setembro de 1966, na serra de Sintra, onde morreram, calcinados pelo fogo, 25 jovens militares do Regimento de Artilharia Antiaérea Fixa, de Queluz, para mencionar apenas dois que tiveram graves consequências, além dos habituais danos na floresta (L. Lourenço, 1991).

Depois, no pós 25 de Abril, surgiu uma fase conturbada, também em termos de incêndios florestais, com estes a ganharem expressão significativa, problemática ao tempo mas sem a gravidade da existente na actualidade, o que teve como consequência, entre outras, a já mencionada transferência da responsabilidade do combate dos florestais para os bombeiros (n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 55/81, de 18 de Dezembro)

A partir desta altura, entramos numa nova fase que podemos caracterizar por comportar uma tentativa de resolução de problemas internos dos corpos de bombeiros a que se segue, uma última, mais recente, que face à inoperância ou à incapacidade de resolução desses problemas, promove a culpabilização de terceiros, que, mesmo sendo verdadeira, não pode servir para justificar a ineficácia detectada em muitas das situações por nós investigadas ao longo dos anos.

Face à argumentação mais frequente, estas duas fases podem ser subdivididas em vários períodos. Por comodidade e uma vez que não existe preocupação de uma análise exaustiva, não considerámos alguns dos argumentos utilizados, por exemplo, a mudança brusca do rumo do vento que, por ser de difícil confir-

mação, a transforma num bom argumento defensivo.

Deste modo, ao longo da primeira fase, correspondente à mencionada resolução de problemas internos dos corpos de bombeiros podemos considerar, sem entrar em grande detalhe, quatro períodos. Em cada um deles, a justificação corresponde à identificação de um problema concreto, que se enumera. Depois, dá-se conta da solução que foi encontrada para cada um deles, bem como do resultado da aplicabilidade dessa solução e das questões por ela levantadas, conforme se indica a seguir:

1. Justificação: Falta de equipamento.

a) Solução encontrada: Aquisição de veículos de combate a incêndios florestais muito bem equipados para o combate com água mas, em regra, sem ferramentas manuais.

b) Aplicabilidade: Como é reconhecido, até pelos peritos que têm sido chamados a pronunciar-se sobre os incêndios (L. Lourenço e G. Júlio, 2003; M. Beigley e M. Quinsberry, 2004; S. V. Valenzuela, E. M. Igo e J. B. Alvarado, 2005), os corpos de bombeiros portugueses estão, de uma maneira geral, muito bem equipados.

c) Questões levantadas: Os mesmos peritos já não são unânimes quanto às condições de utilização e à rentabilização desses equipamentos e questionaram os critérios que presidiram à sua aquisição e distribuição, uma vez que parece não existir nenhuma ligação directa nem entre o tipo de risco e a adequação dos equipamentos, nem entre os locais de maior risco e a localização da generalidade desses equipamentos.

2. Justificação: Falta de caminhos (Passou a ser o segundo alibi detectado na argumentação da ineficácia de então, o que, aliás, fazia todo o sentido. É óbvio que, existindo veículos, seriam necessários caminhos por onde aqueles pudessem ser conduzidos até ao fogo).

a) Solução encontrada: Abertura de uma vasta rede de caminhos florestais, a que correspondeu um segundo esforço de investimento.

b) Aplicabilidade: Na generalidade, dispõe-se de caminhos florestais em número suficiente.

c) Questões levantadas: A abertura desses caminhos não obedeceu a nenhum planeamento sustentado, pelo que se desconhecem quais os critérios usados, por exemplo, quais as densidades (Km/Km²) mais adequadas de quilómetros de caminhos por quilómetro quadrado de superfí-

cie, estabelecida em função dos declives, das espécies florestais utilizadas, etc. Por outro lado, abriam-se muitos quilómetros de caminhos, quase sempre sem valetas, levando a que, muitos deles, no ano seguinte, já estivessem inoperacionais, por falta de um programa de manutenção para esses caminhos. Mais uma vez, o problema seguinte, desencadeado pela abertura dos caminhos florestais, foi a da sua manutenção, a qual implica o tal esforço continuado, persistente, que não é muito vulgar encontrar na estrutura e organização do apoio à pré-supressão e supressão.

3. Justificação: Falta de disponibilidade dos voluntários, o terceiro dos argumentos usados.

Com efeito, o serviço de voluntariado só pode ser entendido como sendo de complementaridade das estruturas que têm por missão assegurar a prestação do socorro nas situações normais, ditas de rotina, recorrendo-se ao serviço voluntário apenas em situações extremas, de acidente grave ou catástrofe.

Como invertemos as situações, temos dificuldade em depois encontrar as respostas lógicas.

a) Solução encontrada: "Contratação" dos voluntários disponíveis, muitas vezes estudantes em tempo de férias, juntando-os em "Grupos de primeira intervenção", mais conhecidos GPI's, os quais auferem um subsídio que, na prática, corresponde a uma baixa remuneração.

b) Aplicabilidade: A solução encontrada não resolve o problema da disponibilidade, uma vez que se verifica uma grande rotatividade na constituição de grande parte destes grupos e que, muitas vezes, se traduz na prestação de um serviço de má qualidade.

c) Questões levantadas: O combate eficaz a incêndios florestais deve ser efectuado por equipas devidamente formadas e treinadas, habituadas a trabalhar em conjunto, de modo a rotinar a execução das tarefas cometidas a cada um dos elementos, por forma a evitar os improvisos que tantas vezes compromete o sucesso das operações e, ainda, tão instalado em muito corpos de bombeiros, traduzido na velha lei do "desenrrasca", tão pouco consentânea com as exigências da prestação do socorro no século XXI.

4. Justificação: Falta de formação.

Um problema antigo, de difícil resolução no contex-

to descrito, que sucessivos governos tentaram resolver mas que, até o presente, tem sido sistematicamente adiado.

a) Solução encontrada: O primeiro passo foi dado com a criação em, Dezembro de 1987, da Escola Nacional de Bombeiros e que, em 1994, se transformou em associação privada sem fins lucrativos (Decreto-Lei n.º 277/94, de 3 de Novembro), com vista a agilizar o seu funcionamento, designadamente com vista a dotá-la rapidamente com três ciclos de ensino (L. Lourenço, A. Mateus e V. Matias, 2001).

O primeiro deles, destina-se à formação inicial, ou seja, à de todos quantos ingressam nos corpos de bombeiros;

O segundo ciclo, permite a obtenção de quatro tipos de formação, a saber:

i) formação especializada nas áreas de actuação que cada bombeiro pretenda vir a desenvolver a sua actividade preferencial,

ii) formação específica, destinada a formar chefes de equipa,

iii) formação de formadores, para formar os formadores dos corpos de bombeiros,

iv) formação de aperfeiçoamento, com o objectivo de aprimorar técnicas e conhecimentos obtidos no passado, e formação de actualização, destinada a pôr em dia as inovações entretanto surgidas nos diversos domínios de actuação dos bombeiros.

Os créditos entretanto dotidos, através da frequência destes quatro tipos de formação, seriam contabilizados para efeitos de progressão na carreira.

Durante o período de transição, este segundo ciclo inclui ainda a formação de progressão, destinada exclusivamente a efeitos de promoção, ou seja, para ingresso na categoria seguinte.

Por último, o terceiro ciclo, destinar-se-ia à formação superior dos quadros de comando.

b) Aplicabilidade: Embora os dois primeiros ciclos já tenham dado alguns passos, ainda se encontram muito distantes dos objectivos então definidos. O terceiro deles nunca se chegou a iniciar, pese embora algum esforço no sentido de se procurarem algumas soluções pontuais, mas que não têm passado de panaceias.

c) Questões levantadas: Apenas no que respeita à formação sobre incêndios florestais houve inclusivamente, pelo menos durante algum tempo,

uma alteração profunda à lógica então estabelecida.

Com efeito, não só nunca se procedeu à formação inicial nos moldes estabelecidos, como se suspendeu a formação de combate a incêndios florestais para equipas de primeira intervenção, formação que, curiosamente, passou a ser ministrada aos chefes dessas equipas, apesar de esta se revestir naturalmente de características bem diferentes. Fruto desta (des)organização, alguns dos que receberam formação especializada de combate a incêndios florestais nunca participaram no combate a incêndios e os outros raramente actuaram como equipa constituída pelos elementos que receberam formação conjunta, o que resulta da grande rotatividade dos elementos disponíveis e retira eficácia ao combate.

Passando agora à segunda fase das justificações usadas para desculpabilizar a actuação dos bombeiros e que, essencialmente, corresponde à da responsabilização de terceiros, embora continuem a ser invocados alguns dos argumentos anteriores, podemos considerar essencialmente dois períodos, cada um deles a apontar para aspectos importantes que, apesar de carecerem de resolução urgente, não podem ilibar completamente todas as responsabilidades decorrentes da existência de tantos grandes incêndios florestais. São eles:

1. Justificação: Falta de limpeza das matas.

É sem dúvida um problema premente, mas não podemos ter a veleidade de pretender limpar a totalidade das nossas matas e florestas.

a) Solução encontrada: É fundamental a instalação e manutenção de faixas de gestão de combustível, tarefa que prioritariamente pode ser desempenhada pelas equipas de sapadores florestais.

b) Aplicabilidade: A constituição destas equipas veio dar uma contribuição decisiva para a resolução do problema, sendo desejável a sua expansão.

c) Questões levantadas: É necessário acautelar os vários problemas que as têm afectado, nomeadamente em termos de enquadramento e financiamento, e acompanhar a execução dos contratos-programa que devem suportar as transferências financeiras, pois caso contrário o investimento feito não é devidamente rentabilizado, não se traduzindo por isso em verdadeiros ganhos de eficácia na gestão dos combustíveis florestais.

2. Justificação: Foggo posto (não criminoso). Será o

último dos argumentos a mencionar, porque nos últimos tempos tem sido bastante empolado, sobretudo aproveitando os efeitos mediáticos dos directos televisivos.

a) Solução encontrada: O importante trabalho inicial desenvolvido pelas Brigadas de Investigação de Incêndios Florestais do Corpo Nacional da Guarda Florestal e pela Guarda Nacional Republicana permitiram, depois à Polícia Judiciária, dar continuidade a esse trabalho, apresentando ao Ministério Público os suspeitos de fogo posto.

b) Aplicabilidade: A aturada investigação subsequente, efectuada pela polícia de investigação criminal de acordo com a metodologia definida, tem permitido obter resultados concretos, que normalmente se traduzem na identificação de diversos suspeitos e na sua apresentação ao Ministério Público.

c) Questões levantadas: Se fosse possível analisar o número de todas as suspeições que, só nos últimos anos, passaram nos diversos órgãos de comunicação social e compará-lo com o número de condenados nos tribunais pelo crime de fogo florestal, veríamos que existe um enorme desfasamento entre uma e outra situação, o que nos leva a pensar que este problema não tem a gravidade que alguns lhe pretendem atribuir, o que não significa que não exista e não mereça ser combatido.

Por outro lado, o facto de um presumível incendiário ser presente a tribunal ou, mesmo, ficar detido, não significa obrigatoriamente que seja culpado. Ora, se consultamos as estatísticas, rapidamente concluímos que o número de condenados por crime de fogo posto é insuficiente para justificar tantas ocorrências de incêndios, mesmo admitindo que alguns verdadeiros incendiários não tenham sido identificados e, por isso, não tivessem sido presentes a julgamento.

Continuamos convictos de que muitos fogos continuam a eclodir por negligências de diversos tipos. Assim, se cada um de nós individualmente ou, se for caso disso, também na qualidade de pequeno proprietário florestal, tiver coragem para executar as tais tarefas simples antes mencionadas, que podem contribuir para a mudança, ou se estiver disponível para eliminar os tais pequenos hábitos e comportamentos do dia a dia que podem ser causa de fogos, talvez contribuamos para reduzir decisivamente o seu número e, indirectamente, para que se fale menos de incêndios criminosos.

Conclusão

Ao concluir queremos ressaltar dois aspectos, cada um deles associado a um dos subtemas abordados. O primeiro deles passa pela insistência na importância crucial do papel da prevenção, pois esta é a chave que pode abrir a porta para o sucesso da floresta portuguesa. Outros países, onde os crescimentos da floresta são bem menores do que os da nossa e, por conseguinte, necessitam de bem mais tempo para que ela seja rentável, mesmo assim encaram a prevenção de outro modo, pelo que às vezes nos interrogamos sobre se será que queremos mesmo que a nossa floresta volte a ser um bom investimento?

E, quanto ao combate, será que ele falha? Se atendermos apenas ao número de ocorrências, temos que concluir que tal só se verifica muito raramente, para felicidade nossa e da floresta! No entanto, quando isso ocorre, as consequências são muitas vezes desastrosas. É por essa razão que, quando falha, se devem apurar as respectivas causas, com isenção mas com rigor científico, e assumir as naturais consequências daí resultantes.

Como é sabido, o sucesso das operações de combate reside na primeira intervenção. Daí a sua importância, pois dela dependerá a história de cada ocorrência, que será apenas mais um fogacho, a acrescentar à lista da estatística, ou que se transformará num grande incêndio que, além da estatística, também ficará indelévelmente gravado na memória das pessoas por ele afectadas.

Está, pois, na hora de aprender com o passado, de deitarmos mãos à obra, de não ficarmos à espera de que seja o Estado a fazer aquilo que nos compete a cada um de nós executar. Só com uma postura activa, realizando as coisas simples que cada um de nós pode realmente fazer, se poderão dar os pequenos e decisivos passos, mas porque são pequenos são também seguros, que poderão ajudar a construir o caminho que ainda poderá evitar que os incêndios florestais de calamidade se venham a transformar em fatalidade.

Por isso, quando é que a primeira intervenção passará a ser encarada com mais profissionalismo, independentemente de continuar a ser efectuada por bombeiros voluntários?

É que todos os bombeiros, insistimos, são voluntários na docção e profissionais na acção.

Referências bibliográficas

70

ALMEIDA, Albano Ribeiro de (1993) - "Combate aos fogos florestais, o último recurso", Actas do I Encontro Pedagógico sobre Risco de Incêndio Florestal, Coimbra, p. 47-53;

BEIGLEY, Mark e QUINSENBERRY, Michael (USDA Forest Service) (Agosto de 2004) Observações e Recomendações, Relatório do Projecto de Cooperação Técnica - Incêndios Florestais em Portugal. Lisboa, 11 p. (inédito);

LOURENÇO, Luciano (1991) - "Aspectos sócio-económicos dos incêndios florestais em Portugal", Biblos, Faculdade de Letras, vol. LXVII, Coimbra, p. 373-385;

LOURENÇO, Luciano; MATEUS Américo e MATTIAS Valentim, (2001) - "Formação dos bombeiros na aurora do terceiro milénio. Objectivos estratégicos para uma formação descentralizada e com certificação profissional", ENB - Revista Técnica e Formativa, Escola Nacional de Bombeiros, Sintra, n.º 18, p. 6-15;

LOURENÇO, Luciano e JULIO, Guillermo (Outubro de 2003) - Análise às estruturas organizativas de prevenção e combate aos incêndios florestais existentes em Portugal continental no ano de 2003, Relatório final, Coimbra, 41 p. (inédito);

LOURENÇO, Luciano (Coord.) et al. (2005) - Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, Miranda do Corvo, II vol. (236+387 p.);

LOURENÇO, Luciano (Coord.) et al. (2006) - Relatório de Actividades 2004-2006. Um legado para o futuro, Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, Miranda do Corvo, II vol. (91+265 p.);

REBELO, F. (2001) - Riscos Naturais e Acção Antrópica, Imprensa da Universidade, Coimbra, 274 p.

VALENZUELA, Sergio Valdés; IGOR, Eduardo Mera e ALVARADO, Juvenal Bosnich (Agosto de 2005) : Informe final, Misión Técnica: Combate de Incendios Forestales. Programa de Corto Plazo. Fase 1, Cooperación entre la Corporación Nacional Forestal de Chile y el Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil de Portugal. Portugal, 62 p. (inédito);