



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

NOTA DE ABERTURA

Meio século depois da pior catástrofe que se abateu sobre Portugal e que ficou conhecida pelas “cheias do rio Trancão”, materializadas através de terríveis inundações que, em 25 de novembro de 1967, afetaram toda a região situada a Norte de Lisboa, correspondente aos atuais municípios de Lisboa, Loures, Odivelas, Vila Franca de Xira e Alenquer e que terão provocado mais de 700 mortos, embora a contagem oficial tenha parado nos 400 óbitos, precisamente cinquenta anos depois dessa manifestação de risco, uma outra viria a manifestar-se também plenamente.

Desta feita, foram os incêndios florestais que, no ano de 2017, passaram a ocupar o segundo lugar em número de mortos, traduzindo-se na segunda maior catástrofe nacional, com 121 vítimas mortais, razão que nos levou a pensar reunir num Encontro Nacional de Riscos, um ano depois dos incêndios, a 17 de junho ou a 15 de outubro, alguns dos responsáveis dos diferentes serviços que, ao longo dos anos, tiveram responsabilidades na prevenção e combate aos incêndios florestais. Todavia, dado o elevado número de reuniões científicas (e outras) sobre o tema, à volta destas datas, entendemos que seria preferível dedicar-lhe um número da revista *Territorium*, solução que adotámos e no qual alguns desses responsáveis partilham connosco a sua visão do problema e as eventuais soluções para o mesmo.

Assim, nesta edição, a componente científica estará naturalmente presente, mas como em análise de riscos também interessa conhecer a componente política, que condiciona muitas das decisões tomadas, bem como a visão dos dirigentes e dos técnicos das instituições que, apesar de saberem e quererem resolver problemas, muitas vezes são disso impedidos ou, pelo menos, condicionados, por vicissitudes das decisões e dos constrangimentos político-administrativos, também lhes foi dada a oportunidade de expressarem os seus pontos de vista.

Depois, os grandes incêndios florestais de 2017, em Portugal, resultaram do lento acumular de uma série de situações, que não teremos a pretensão de aqui analisar exaustivamente, mas daremos conta de algumas delas, como é o caso das sucessivas alterações da legislação e dos organismos envolvidos na Defesa da Floresta contra Incêndios, que terão contribuído para o estado a que a floresta chegou e que, naturalmente, facilita a propagação dos incêndios, dando assim azo ao artigo “Encruzilhada 2017 - no arremate dos incêndios - dinâmicas e políticas”, que nos centra no problema.

INTRODUCTORY NOTE

Half a century has passed since the worst disaster that suffered by Portugal, which was known as the “flooding of the river Trancão”. It was produced by terrible floods that affected the entire region to the north of Lisbon on 25 November 1967, involving the current municipalities of Lisbon, Loures, Odivelas, Vila Franca de Xira and Alenquer. It caused more than 700 deaths, although the official figure was between 400 and 500 deaths. Precisely fifty years after this manifestation of risk, another would also make itself fully known.

As a result, forest fires were the second most deadly in 2017, resulting in the second largest national catastrophe, with 121 deaths. This led us to think of organizing a National Risks meeting one year after the fires, on 17 June or 15 October, with some of the people running the different services and who, over the years, had responsibilities for preventing and fighting forest fires. However, given the large number of scientific (and other) meetings on the subject, around these dates, we felt it would be preferable to dedicate a number of the *Territorium* journal to it. Having decided on this, some of the officials and managers are able to share with us their views of the problem and possible solutions to it.

Thus, in this edition, the scientific component is naturally present but, as in risk analysis, it is also important to understand the political component, since this determines many of the decisions made. We should be aware of the perspective of the leaders and technicians of institutions, too. This latter group, despite knowing about and wanting solve problems, are often prevented or at least influenced by the vicissitudes of decisions and political-administrative constraints, and they were also given the opportunity to express their views.

Then, the great forest fires of 2017 in Portugal resulted from the slow accumulation of a series of situations. We do not intend to analyse them exhaustively here, but we will look at some aspects, such as successive changes in the legislation and organizations involved in protecting woodlands against fire, since this will have contributed to the state that forests are now in; a state which naturally facilitates the spread of fires, thus giving rise to the article “Crossroads 2017 - at the end of the fires - dynamics and policies”, that focuses on the problem.

Como esses grandes incêndios decorreram imediatamente antes e após o chamado “período crítico”, situação que não sendo nova permite voltar ao assunto para, mais uma vez, se chamar a atenção para determinadas condições meteorológicas que são particularmente favoráveis à progressão dos incêndios, especialmente quando os meios de combate não se encontram na sua máxima força, como foi o caso.

Faz-se, depois a apresentação da evolução histórica do progressivo aumento da dimensão dos grandes incêndios, traduzido em sucessivas gerações, com o ano de 2017 a iniciar a última delas, que corresponde à dos maiores incêndios jamais antes registados.

Por vezes, como voltou a suceder em 2017, as causas dos incêndios, naturais e antrópicas, dão azo a acesas polémicas. Ora, uma forma de solucionar essa questão é através de aturada investigação científica com vista à determinação dessas causas e que constitui o tema do artigo seguinte.

O artigo seguinte centra-se na gestão do fogo, tanto nas sociedades pré-modernas como nas atuais, e na importância da administração florestal para a gestão do território (políticas, legislação e organização dos serviços públicos para a criação e gestão da floresta, bem como para a sua defesa contra incêndios), tanto numa análise histórica do passado, como numa perspectiva de transição para o futuro.

Este artigo, com uma forte componente institucional, faz a ponte para um conjunto de textos que, sendo de natureza diferente, se seguem e abrem com uma interrogação sobre o tema em apreço: *Há algo de novo nos incêndios florestais?* Além das perplexidades relativas à “fita da comunicação” que o autor, enquanto leitor atento, transmite sobre o ambiente comunicacional que envolveu a informação dos factos e sobre a eventual influência que a respectiva dinâmica teve na percepção que deixou na população, este texto, como os seguintes, dá ainda resposta a outras várias questões.

De facto, apesar dos textos seguintes poderem ser designados de “opinião”, por serem de autoria de ex-Presidentes dos vários organismos do Ministério da Administração Interna por quem, ao longo dos anos, foi passando a responsabilidade da prevenção e do combate aos incêndios florestais, eles permitem apresentar uma visão diacrónica e, ao mesmo tempo, distanciada do problema, a qual ajuda a contextualizá-lo melhor. Cada um destes textos, de cariz diferenciado, dá contributos que se complementam e ajudam a perceber como se foi fazendo esta evolução e, assim, se chegou aos incêndios de 2017.

Por isso, este número procura transmitir igualmente um pouco dessa visão e, para tal, foram convidados alguns dos mais prestigiados responsáveis dos anteriores serviços de prevenção e do combate a incêndios florestais.

As these major wildfires occurred immediately before and after the so-called “critical period”, a situation that is not new allows us to return to the subject once again, to draw attention to certain meteorological conditions that particularly favour the progression of wildfires, especially when the resources to fight them are not at their maximum strength, as was the case.

The historical trend for the size of major fires to be ever larger, seen over successive generations, is then presented, with 2017 beginning the last generation, as the year in which Portugal suffered the greatest fires ever recorded.

Sometimes the causes of natural and man-made fires give rise to fierce controversy, and this happened in 2017. However, one way of tackling this question is by thorough scientific investigation to find out these causes. This is the subject of the next article.

The next article focuses on fire management, in both pre-modern and present day societies, and on the importance of forest management for land management (policies, legislation and organization of public services for woodlands and their fire defence), both in a historical analysis of the past and in a perspective of transition to the future.

This article has a strong institutional component. It creates a bridge for a set of texts that differ in nature, follow in a sequence and open with a question on the topic: *Is there anything new in forest fires?* In addition to the confusion related to the “communication tape” that the author, as a careful reader, conveys about the communication environment that surrounded information about the facts and about the possible influence that the respective dynamics might have had on the perception that people were left with, this text, like those that follow, also answers a number of other questions.

In fact, although the following articles can be referred to as “opinion” because they were authored by former presidents of the various bodies established under the Ministry of Internal Affairs which for many years was responsible for preventing and fighting forest fires, they nonetheless present a diachronic vision and are somewhat at a distance from the problem, which helps to contextualize it better. These texts, by their differentiated nature, complement one another and help us to understand how this development has taken place and thus brought us to the fires of 2017.

Therefore, this issue seeks to convey something of this insight, and so some of the officials of the previous forest fire prevention and control services were invited to contribute.

Assim, para memória futura e fazendo um pouco de história, recolhemos o testemunho do Eng.º José Laranjeira, que durante vários anos liderou o então recém-criado Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e, na sua qualidade de Presidente, foi responsável pela organização tanto dos corpos de bombeiros como do combate aos incêndios florestais, responsabilidade esta que anteriormente estava atribuída à Direção-Geral das Florestas.

Outra narrativa desses primeiros tempos foi-nos dada pelo Cor. Tir. Eng.º Alberto Maia e Costa que, na sua qualidade de Coordenador da Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF), durante a quase totalidade dos anos de existência desse organismo, nos apresenta uma série de aspetos relacionados com a prevenção dos incêndios florestais em Portugal.

Como já ao tempo, o Serviço Nacional de Proteção Civil também intervinha nas ações de combate aos incêndios florestais, recolhemos o depoimento do seu último Presidente, o Mestre Artur Gomes, cujo *curriculum* esteve sempre muito ligado aos bombeiros, quer como Comandante, quer enquanto Diretor da Escola Nacional de Bombeiros e professor de matérias associadas ao sector da proteção civil.

Como, em 2003, com a publicação do Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março, estes três organismos se fundiram no Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), também procedemos à recolha da visão do seu último Presidente, neste caso o Doutor Manuel João Ribeiro, possuidor de uma vasta atividade e de muita experiência na área da proteção civil.

Depois, com a publicação do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro, o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, passou a designar-se por Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), pelo que também entendemos dar voz a um dos seus Presidentes, o Major General Francisco Grave Pereira, que igualmente aceitou o convite para nos dar a sua visão sobre os incêndios florestais de 2017 e que, como as anteriores, está naturalmente mais centrada no designado terceiro pilar da defesa da floresta que, como é conhecido, versa sobre o combate aos incêndios.

Porque seria exaustivo fazer um percurso semelhante para o primeiro pilar, relativo à prevenção estrutural, tanto mais que, em parte, essa visão já foi anteriormente apresentada pelos responsáveis da Direção-Geral das Florestas (DGF), Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF) e Instituto Florestal (IF), durante as II Jornadas Nacionais do PROSEPE, realizadas em Fátima, a 19 e 20 de outubro de 1998 (http://www.uc.pt/fluc/nicif/Publicacoes/Edicoes_PROSEPE/Edicoes_Pedagogicas/JONAPRO_Documentos/IIJONAPRO_ATAS_pdf.pdf), para referir alguns dos nomes porque foi passando a responsabilidade dos Serviços Florestais, já demos voz

Thus, as reminder of a bit of history, we recall the testimony of José Laranjeira, an engineer who for several years led the newly-created National Fire Service (SNB) and, as president, was responsible for organizing both the fire brigades and the fight against forest fires, which was previously within the remit of the Directorate-General for Forestry.

Another account of these early times was given to us by Colonel Alberto Maia e Costa, an engineers who, in his capacity as Coordinator of the National Specialized Commission of Forest Fires (CNEFF) for almost the entire life of this organization, has provided a series of aspects related to the prevention of forest fires in Portugal.

As time went by, the National Civil Defence Service also acted to combat forest fires. We gathered the evidence of its last president, Artur Gomes, whose *curriculum* was always closely linked to firefighters, both as Commander and as Director of the Escola Nacional de Bombeiros (National School of Firemen). He also taught subjects concerned with civil defence.

In 2003, with the publication of Decree-Law no. 49/2003, of 25 March, these three bodies merged to become the National Fire and Civil Protection Service (SNBPC), and we therefore also proceeded to collect the views of its last president, Doctor Manuel João Ribeiro, who has extensive practical experience in the area of civil protection.

Later, with the publication of Decree-Law no. 203/2006, of 27 October, the National Fire Protection and Civil Protection Service was renamed the National Civil Protection Authority (ANPC). We thus wanted to hear from one of its presidents, Major General Francisco Grave Pereira and he accepted the invitation to give us his opinion on the forest fires of 2017. Like his predecessors, he is naturally more focused on the so-called third pillar of forest protection which, as we know, is about fighting fires.

It would take too long to approach this view in as much detail as the first pillar on structural prevention. In any case, it has in part been presented already by the heads of the Directorate-General for Forestry (DGF), Directorate-General for Forest Resources (DGRF) and the Forest Institute (IF) at the II PROSEPE National Days, held in Fatima on 19 and 20 October 1998 (http://www.uc.pt/fluc/nicif/Publicacoes/Edicoes_PROSEPE/Edicoes_Pedagogicas/JONAPRO_Documentos/IIJONAPRO_ATAS_pdf.pdf), to mention just a few of the forestry services. Therefore, we already gave a voice to two members of the current Institute of Nature Conservation and Forests

a dois elementos do atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), que anteriormente detiveram altas responsabilidades enquanto dirigentes da ex-Autoridade Florestal Nacional (AFN).

São eles, o Eng.º João Pinho, que na sequência dos incêndios de 2003, desempenhou as funções de Presidente do Conselho Nacional de Reflorestação e Encarregado de Missão da Equipa de Reflorestação, e mais tarde, entre outros cargos, foi Diretor de Serviços de Defesa da Floresta contra Incêndios, na Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF); Diretor Nacional para a Gestão Florestal, na Autoridade Florestal Nacional (AFN) e Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), e o Eng.º Paulo Mateus que, na sequência da extinção da Agência de Prevenção de Incêndios Florestais (APIF), foi nomeado Subdiretor-Geral da Direção-Geral dos Recursos Florestais, tendo presidido, em regime de substituição, ao Conselho de Representantes de Defesa da Floresta contra Incêndios, e mais tarde foi nomeado Diretor Nacional da Autoridade Florestal Nacional (AFN), pelo que ambos possuem vasta experiência na Defesa da Floresta contra Incêndios.

O terceiro pilar, que diz respeito ao combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio, é o mais recente dos três, sendo da responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR). Atendendo a que o Tenente Coronel Albino Tavares, atualmente a prestar serviço na Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), foi anteriormente 2.º Comandante Operacional Nacional (ANPC) e Comandante do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS), da Guarda Nacional Republicana (GNR), pela sua vasta experiência reúne condições ideais para representar este terceiro pilar.

Sendo os incêndios florestais um risco essencialmente sociológico, grande parte da sua solução passará pela formação dos combatentes e pela educação e cidadania, aspetos fundamentais que também não podiam deixar de ser aqui mencionados, apesar da sua importância não ser devidamente valorizada.

Encerra-se este volume com duas notícias e uma recensão sobre um livro relacionada com a problemática dos incêndios florestais.

(ICNF), who previously held high positions as leaders of the ex- National Forest Authority (AFN).

The first is the Engineer João Pinho, who served as President of the National Reforestation Council and Head of Mission of the Reforestation Team after the 2003 fires. Among other positions, he afterwards became Head of Defence of the Forest against Fire, in the Directorate General of Forest Resources (DGRF), National Director of Forest Management, in the National Forest Authority (AFN), and Vice-President of the Directing Council of the Institute for Conservation of Nature and Forests (ICNF). The second is the Engineer Paulo Mateus, who, after the Forest Fires Prevention Agency (APIF) was wound up, was appointed Deputy Director-General of the Directorate-General for Forest Resources and chaired, on a substitute basis, the Council of Forest Fire Protection Representatives. He was later appointed National Director of the Forest Authority (AFN). Both these people have wide experience in forest fire protection.

The third pillar, which concerns combat, aftermath and post-fire surveillance, is the latest of the three, and is the responsibility of the National Republican Guard (GNR). Given that Lieutenant Colonel Albino Tavares, currently a member of the National Civil Protection Authority (ANPC), was previously 2nd National Operational Commander (ANPC) and Commander of the Protection and Relief Intervention Group (GIPS), Guarda Nacional Republicana (GNR), he is ideally placed by virtue of all this experience to represent this third pillar.

Since forest fires are essentially a sociological risk, a large part of the solution will involve the training of firefighters, plus education and citizenship, fundamental aspects which have to be mentioned here, even though their importance is not properly valued.

This volume concludes with two news and a review of a book related to the problem of forest fires.