



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



PROTEÇÃO CIVIL, INCÊNDIOS RURAIS E FORÇAS ARMADAS - REFLEXÕES\*

CIVIL PROTECTION, WILDFIRES AND ARMED FORCES - REFLECTIONS

145

Francisco Grave Pereira

ex-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)

Major-General do Exército (Portugal)

[f.grave.pereira@gmail.com](mailto:f.grave.pereira@gmail.com)

RESUMO

Os incêndios rurais de 2017 e as suas consequências vieram a relançar, mais uma vez, o debate sobre a matéria. Foram adoptadas as conclusões dos relatórios das duas Comissões Técnicas Independentes nomeadas pela Assembleia da República e decidido implementar um conjunto alargado de medidas. De entre essas medidas salientam-se a reestruturação da Autoridade Nacional de Proteção Civil, a criação de uma nova entidade responsável pela gestão integrada dos incêndios rurais e o reforço a intervenção das Forças Armadas no Apoio Militar de Emergência. No entanto, reestruturações tão relevantes mas que vão muito além de uma única tipologia de riscos devem ser avaliadas com atenção. A proteção civil vai muito para além dos incêndios rurais e a sua reestruturação vai muito para além de nova reestruturação da ANPC ou do reforço do papel das Forças Armadas. Será importante pensar um modelo e implementá-lo com uma base alargada de apoio para assegurar a sua estabilidade. Por outro lado, o apoio das Forças Armadas em situações de acidente grave ou de catástrofe é, há muito, rotina, sendo assegurado de acordo com o conceito de duplo-uso. Ainda assim, os níveis de ambição assumidos para esta tipologia de missões tornam necessária uma maior coordenação no planeamento, alguma formação e aquisição de equipamentos específicos, uma regeneração oportuna de materiais e equipamentos e um novo olhar para as potencialidades das Forças Armadas que podem ser melhor aproveitadas no domínio de uma prevenção mais estrutural. Porque, se possível, as catástrofes evitam-se antes de se combaterem.

**Palavras-chave:** Proteção civil, Autoridade Nacional de Proteção Civil, Forças Armadas, apoio militar de emergência, incêndios rurais.

ABSTRACT

The consequences of the 2017 forest fires yet again relaunched the debate about this subject. Taking into consideration the conclusions of the reports of two technical committees appointed by Portugal's Parliament, it was decided to implement a wide range of measures to address the problem. Among these measures are the restructuring of the Portuguese Civil Protection Authority [ANPC] and the creation of a new body responsible for the general management of wildfires. It was also decided to strengthen military intervention in emergency military assistance operations. However, civil protection is much more than wildfires, and re-thinking it goes far beyond restructuring the Civil Protection Authority once again or strengthening the role of the armed forces. It will be important to think about a model and implement it with broad support (not only political) to avoid systematic adjustments that create instability, one of the major problems of civil protection structures. The support of the armed forces in the event of a serious accident or disaster has been routine for many years. These operations are carried out in accordance with the concept of dual-use. Even so, the levels of ambition accepted for these missions require greater coordination in planning, training and exercising, funding for specific materials and timely regeneration of equipment subjected to additional wear. The capabilities and potential of the armed forces that can be best exploited in a more structural prevention should be reappraised. If possible, it's better to avoid disasters than to deal with them.

**Keywords:** Civil protection, National Authority for Civil Protection [ANPC], armed forces, military support in emergency situations, wildfires.

\* O texto desta nota foi submetida em 11-09-2018, 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

Muito se escreveu e falou sobre os incêndios rurais de 2017 e as suas dramáticas consequências. E bastou a primeira ocorrência significativa em 2018 para o assunto voltar a tema abertura de noticiários, de conversa generalizada e de todo o tipo de comentários, mais ou menos informados. No Verão, um pouco como com o futebol (e na ausência deste), todos nos sentimos habilitados a opinar e a dar palpites sobre os incêndios rurais.

Sem colocar em causa a relevância da matéria, que é antiga e por demais conhecida, foram as vítimas mortais, mais do que a área ardida ou outros impactos, que deram ao tema a visibilidade, o tratamento e a prioridade que hoje se constatam. Infelizmente.

Mas da mesma forma que a desgraça que constituiu 2017 levou a que a esta matéria fosse dada a atenção que há muito tempo se exigia, em especial nos domínios a montante do combate (que só acontece porque antes tudo terá falhado), correm-se agora outros ‘riscos’: o de nos centrarmos apenas nesta tipologia de ‘ameaça’ e tudo ser desenhado à sua medida. Importa ganhar distância dos eventos de 2017 para se fazerem algumas análises. Isto sem esquecer ou ignorar o que foram as fragilidades ou vulnerabilidades evidenciadas, mas importando ir para bem para além delas. Não se pode alterar um modelo ou nele promover alterações estruturais com base numa análise conjuntural e parcelar.

Para além dos relatórios das Comissões Técnicas Independentes e de outras entidades, irá ainda existir uma auditoria, a efetuar até ao final do ano de 2018, aos vários instrumentos e instituições que constituem o sistema nacional de proteção civil. Esta auditoria será realizada por um Observatório Técnico Independente que fará a análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional, e será entregue à Assembleia da República. Vai-se auditar um sistema ainda em processo de reajustamento / remodelação / reformulação, e tendo novamente em consideração apenas uma tipologia de riscos. Parece uma decisão inoportuna no tempo e incompleta no âmbito. Irá provavelmente prolongar o processo de reestruturação em curso mantendo a instabilidade no sistema, uma das suas maiores e mais continuadas vulnerabilidades. A proteção civil não se limita aos incêndios rurais.

Por outro lado, o papel das Forças Armadas na problemática dos incêndios rurais tem vindo a merecer maior visibilidade e mesmo exigência na intervenção, a qual, diga-se, já é rotina há muito tempo. Mas existe também nesta matéria um desequilíbrio perigoso de alguns, que vêem as Forças Armadas como uma espécie de bombeiros fardados, como se essa fosse a sua missão primária. Errado e perigoso.

## A Protecção Civil

### *Definição e Responsabilidades*

Parece existir, ainda hoje, alguma confusão entre Proteção Civil e Autoridade Nacional de Proteção Civil. E este equívoco vem espelhar bem a falta de sensibilização generalizada que existe nesta matéria. Confunde-se uma atividade com uma das entidades que detém responsabilidades nesse âmbito.

Por isso nada melhor que explicitar o que é Proteção Civil, conforme dispõe a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC):

*“A protecção civil é a actividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.*

*A actividade de protecção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores”.*

Ou seja, a proteção civil é uma responsabilidade de todos. E esta constatação torna-se evidente se refletirmos nela: em caso de uma ocorrência de qualquer natureza, a segurança de cada um, num primeiro momento, depende de si próprio. Por isso, cada um de nós tem que saber minimamente como proceder. Por outro lado, importa que cada um por si contribua, na medida das suas capacidades, para evitar que alguma tipologia de riscos se concretize (evitando os designados comportamentos de risco). E para isso têm que saber o que não devem fazer e porquê. Esta consciencialização - fundamental - ainda não existe, importando torná-la cultural. E esse é um caminho que demora tempo.

Acriação e assimilação de uma cultura de responsabilidade individual e colectiva é assim um primeiro passo essencial para que as atividades de Proteção Civil se possam vir a traduzir maioritariamente em planeamento, preparação e prontidão. É isso que todos desejamos. A segurança e o bem-estar que justamente reclamamos, exigem também responsabilidades a cada um de nós. Nesse sentido, há que apostar numa sensibilização contínua, orientada e adequada aos diversos ‘alvos’, tendo em conta factores tão diversos como a idade, a escolaridade, o ambiente e os riscos com que podem ser confrontados. Para a

criação de uma cultura de segurança, esta sensibilização deve iniciar-se no local onde as novas gerações são, além de formadas, educadas: na Escola. Essa sensibilização deve ainda ter lugar nas Forças Armadas, apesar da não existência de um serviço militar universal e obrigatório, para além de noutras entidades, no âmbito de uma formação para a cidadania que não pode, também nesta matéria, ser menorizada.

Mas a definição de proteção civil leva-nos mais longe: ela considera uma dimensão de prevenção e de precaução que constitui uma aplicação civil do ditado militar '*Si vis pacem, para bellum*' (se queres paz, prepara-te para a guerra); ou seja, a uma dimensão preventiva da proteção civil, como via para uma redução dos efeitos da eventual concretização de um risco, seja por medidas prévias adoptadas, seja por uma melhor preparação de todos os envolvidos. A proteção civil será como um *iceberg*, em que a dimensão preventiva (pouco ou nada visível) deve ser muito grande, e em que a dimensão do socorro, mais visível, deve ser mínima, por desnecessária, mas eficaz sempre que atua.

O Estado tem como uma das suas obrigações primárias a segurança dos seus cidadãos. Por isso tem que criar estruturas que a promovam e dar-lhes as condições necessárias para que possam exercer adequadamente essa competência.

A Proteção Civil tem uma dimensão alargada dada a tipologia de riscos com que poderemos ser confrontados. É matéria de natureza pluridisciplinar no conhecimento, na implementação de políticas, estruturas e medidas. A lógica da estruturação do sistema de proteção civil tem que ter em consideração este facto e, naturalmente, a tipologia de riscos com que cada sociedade se tem que confrontar. No nosso país por exemplo, assumem particular relevância os riscos sísmico (talvez o mais perigoso) e de incêndio rural (certamente o mais provável), ainda que haja que identificar e avaliar os riscos de um ponto de vista mais detalhado aos níveis regional e local.

Tendo como foco o cidadão, o sistema de proteção civil deve assentar na proximidade. Qualquer sistema funciona melhor se conhecer e se adequar às reais necessidades do seu 'mercado'. E neste caso o 'mercado' envolve os cidadãos e os riscos a que estes estão sujeitos. Por isso a enorme relevância dos patamares local (juntas de freguesia) e municipal no que à proteção civil respeita. É nestes patamares que melhor se conhecem a realidade no terreno, as suas dificuldades e as suas especificidades e, estando mais próximos, mais rapidamente podem informar, apoiar ou socorrer. É a este nível local que melhor se podem preparar as pessoas.

Nos termos da lei, compete ao presidente da câmara municipal, no exercício de funções de responsável

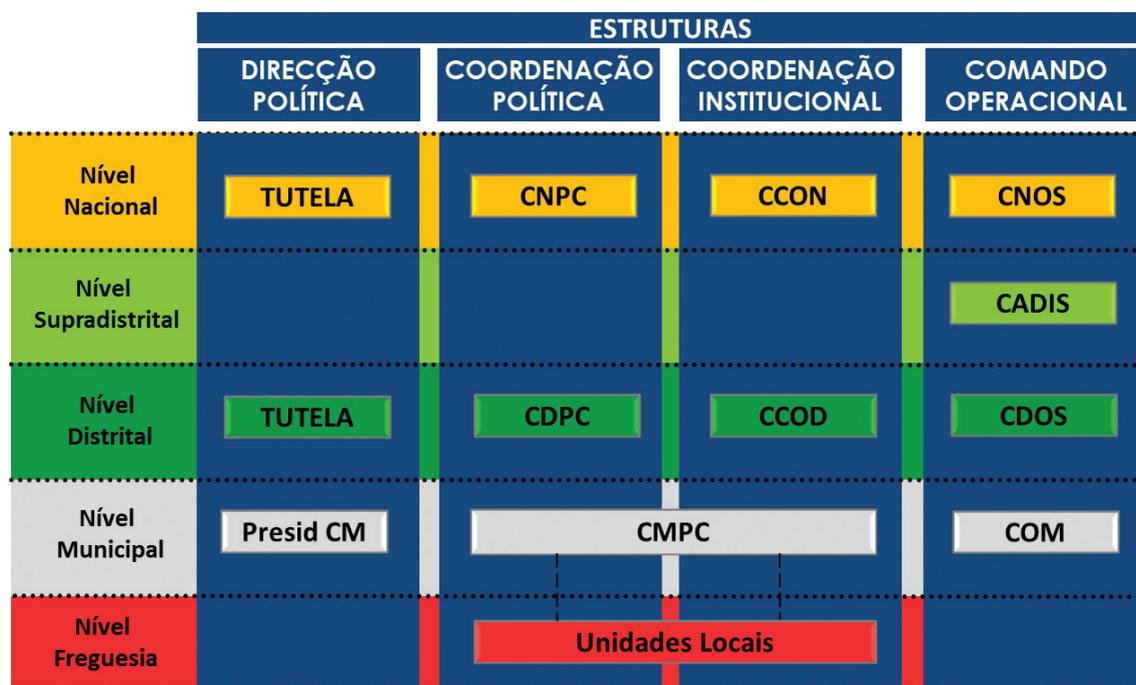
municipal da política de proteção civil, desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou de catástrofe, as ações de proteção civil de prevenção, socorro, assistência e recuperação adequadas em cada caso. Para o efeito, o presidente da câmara municipal é apoiado pelo serviço municipal de proteção civil e pelos restantes agentes de proteção civil de âmbito municipal. Este nível municipal da proteção civil está regulado por lei própria, ou seja, o sistema de Proteção Civil, tem um patamar mais próximo do cidadão que deve ter em conta a realidade local, em termos de riscos prováveis, de características do território e da sua população.

E, este primeiro patamar, o patamar municipal, é fundamental porque numa situação de perigo o tempo é um factor fundamental. Este é um patamar que importará capacitar tornando-o mais eficiente. A realidade colocou à evidência as limitações e fragilidades deste patamar que tem grandes assimetrias ao longo do território, que resultarão de muitos factores, desde logo a capacidade financeira dos municípios, mas não só. A 'interioridade', a demografia, a dimensão e características dos territórios e a própria sensibilidade dos autarcas para estas matérias serão outros factores que condicionam o que é hoje a proteção civil ao nível municipal.

O nível municipal deve ter um papel importante de informação, formação e sensibilização das suas populações no que se refere a medidas de autoproteção a adoptar para as situações de risco e ter uma capacidade própria para lhes fazer face, estabelecendo o nível a partir do qual terá que solicitar a intervenção do patamar superior. Por isso, a LBPC identifica como um dos princípios especiais o princípio da subsidiariedade, que estabelece que o subsistema de proteção civil de nível superior deve intervir se e na medida em que os objectivos da proteção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão, a gravidade dos efeitos das ocorrências e os recursos disponíveis.

Esta escalabilidade na intervenção e a dimensão transversal da Proteção Civil em termos de atores, tornam fundamental a definição de patamares do sistema de proteção civil entre o nível local e o nível nacional. Existem hoje os patamares municipal, distrital, supradistrital (apenas para as intervenções operacionais) e o patamar nacional. Em todos estes patamares existem responsabilidades de direcção e coordenação política, de coordenação institucional e de comando/coordenação operacional, ou seja, entidades com responsabilidades nestes diferentes âmbitos e em cada um dos patamares (fig. 1).

Torna-se particularmente relevante o estabelecimento de uma organização administrativa do território clara, transversal à administração pública e estável, onde, entre outras atribuições, exista a da proteção civil. E, em cada um dos patamares desta organização administrativa,



Legenda/Key:

- CADIS - Comandante de Agrupamento Distrital/ Group District Commander
- CCOD - Centro de Coordenação Operacional Distrital/ District Operational Coordination Centre
- CCON - Centro de Coordenação Operacional Nacional/ National Operational Coordination Centre
- CDPC - Comissão Distrital de Protecção Civil/ District Civil Protection Commission
- CMPC - Comissão Municipal de Protecção Civil/ Municipal Commission for Civil Protection
- CNOS - Comando Nacional das Operações de Socorro/ National Command for Relief Operations
- CNPC - Comissão Nacional de Protecção Civil/ National Commission for Civil Protection
- COM - Comandante Operacional Municipal/ Municipal Operational Commander

Fig. 1 - Estruturas de Protecção Civil e patamares territoriais.

Fig. 1 - Civil Protection structures and territorial organization

tem que existir autoridade política, sempre importante, mas com especial relevância em situações de acidente grave ou de catástrofe.

Hoje, a forma como está prevista a autoridade política, no patamar distrital, pode dificultar a gestão de situações mais complexas. Esta é uma fragilidade que importa colmatar, não tendo ficado completamente resolvida com a alteração da LBPC, efetuada em 2015, segundo a qual quem assume a direcção política a nível distrital é a tutela do MAI e as Comissões Distritais de Protecção Civil (CDPC), órgão de coordenação política, que são presididas por um dos três presidentes de câmara nomeados para a integramem pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses. Uma eventual definição de competências para as Comunidades Intermunicipais e o reforço das atribuições dos municípios nesta matéria, pode vir a determinar alguma alteração à organização

territorial hoje existente, importando que o Estado tenha uma articulação territorial coerente e transversal no que são os seus serviços, em especial naqueles que podem ser envolvidos em situações de acidente grave ou de catástrofe.

Acima do patamar municipal, a protecção civil assenta na Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, na tutela do Ministério da Administração Interna (MAI).

#### A Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC)

A Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) tem por missão planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro

de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra.

As atribuições da ANPC são prosseguidas em todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos relevantes das regiões autónomas e das autarquias locais. Atento este facto, torna-se importante manter e aprofundar uma ligação próxima e permanente entre a ANPC e os Serviços Regionais congéneres dos Açores e da Madeira, como a realidade recente de 2016 demonstrou (fig. 2), bem como com os responsáveis pelo patamar municipal da proteção civil.

A ANPC tem uma estrutura hierarquizada que compreende 4 Direções Nacionais:

- A Direção Nacional de Planeamento de Emergência (DNPE);
- A Direção Nacional de Bombeiros (DNB);
- A Direção Nacional de Recursos de Proteção Civil (DNRPC);
- A Direção Nacional de Auditoria e Fiscalização (DNAF).

Dispõe, ainda, de um Comando Nacional das Operações de Socorro (CNOS), de mais 4 unidades orgânicas, que dependem diretamente do Presidente, e da Força Especial de Bombeiros (FEB).

A ANPC é ainda codetentora, com a Liga dos Bombeiros Portugueses, da Escola Nacional de Bombeiros (ENB).



**Fig. 2 -** Intervenção de uma Força Operacional Conjunta, coordenada pela ANPC, na Ilha da Madeira, em 2016

*Fig. 2 - Intervention of a Joint Task Force, coordinated by the ANPC, on the island of Madeira, in 2016.*

Esta Escola tem como objectivo formar, simultaneamente bombeiros e cidadãos capazes de responder eficazmente, nas vertentes técnica e humanista, aos riscos emergentes da sociedade actual, competindo-lhe nomeadamente:

- Formação dos bombeiros e demais agentes de proteção civil;
- A certificação da formação de bombeiros em Portugal;
- A formação dos cidadãos na vertente de autoproteção;
- A elaboração de estudos, promoção de investigação aplicada e prestação de serviços;
- A edição de suportes informativos e formativos.

O financiamento do funcionamento da ENB é assegurado pelo Estado através da ANPC, sem prejuízo de poder obter receitas através de outras fontes de financiamento.

Uma palavra especial para o Planeamento Civil de Emergência:

O Planeamento Civil de Emergência é a atividade que se destina a coordenar as componentes e as capacidades não militares da Defesa Nacional e o apoio civil às Forças Armadas, bem como a organizar e preparar os diferentes sectores estratégicos da Nação para fazer face a situações de crise ou de guerra, de forma a contribuir para a garantia da liberdade da ação política e governativa, bem como para a segurança e bem-estar das populações.

Criado, na dependência do Primeiro-Ministro, em 1984, o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) foi extinto e as suas atribuições passaram a ser assumidas pela ANPC através da DNPE. É matéria que seria aconselhável visitar para se reverter o que, em meu entender, foi um erro. Se há atribuição que é relevante, transversal a todas as áreas da Governação e por isso deveria ter uma dependência direta do Primeiro-Ministro é o 'Planeamento Civil de Emergência' com todas as tarefas que lhe são inerentes. Aliás, as referências que lhe são feitas na Lei de Defesa Nacional (que é de 2014, posterior à extinção do CNPCE) são reveladoras das responsabilidades quer do primeiro-ministro, quer do Ministro da Defesa Nacional na matéria. Esta é uma área que tem pouca visibilidade mas quando for necessário agir no seu âmbito é porque o que está em causa é muito sério, não havendo tempo para improvisar. Espera-se que esta seja matéria objeto de reponderação aquando da próxima reestruturação da ANPC.

### Estrutura Operacional

À estrutura operacional da ANPC compete assegurar o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os corpos de bombeiros de acordo com o previsto no regime jurídico dos bombeiros portugueses. A estrutura operacional

da ANPC (fig. 3) compreende o Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), os agrupamentos distritais de operações de socorro e os Comandos Distritais de Operações de Socorro (CDOS).

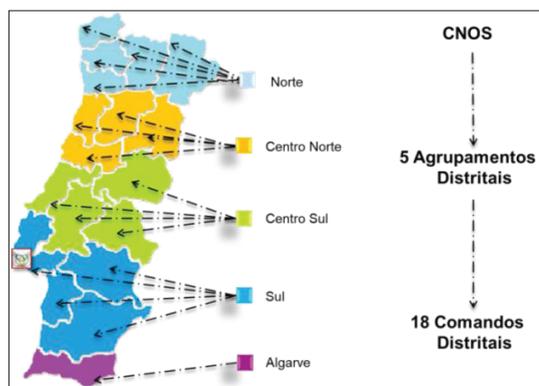


Fig. 3 - Dispositivo Operacional da ANPC.

Fig. 3 - Territorial Organization of the Portuguese Civil Protection Authority (operational).

São competências do CNOS, no âmbito do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS):

- Garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil integrantes do sistema de proteção e socorro;
- Coordenar operacionalmente os comandos de agrupamento distrital de operações de socorro;
- Assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos ou a envolver requeiram a sua intervenção;
- Promover a análise das ocorrências e determinar as ações e os meios adequados à sua gestão;
- Assegurar a coordenação e a direção estratégica das operações de socorro;
- Acompanhar em permanência a situação operacional no domínio das entidades integrantes do SIOPS;
- Apoiar técnica e operacionalmente o Governo;
- Preparar diretivas e normas operacionais e difundi-las aos escalões inferiores para planeamento ou execução;
- Propor os dispositivos nacionais, os planos de afectação de meios, as políticas de gestão de recursos humanos e as ordens de operações.

Atentas as suas responsabilidades, o CNOS deve ter uma organização hierárquica clara, estável, simples, capaz de assegurar o comando e a coordenação de operações complexas ou de âmbito territorial alargado, dotada de profissionais qualificados e experientes em diversas áreas do conhecimento e com

capacidade para crescer em função de necessidades técnicas e operacionais específicas. Importará reavaliar a organização interna do CNOS, definindo, para além da estrutura, conteúdos funcionais para os diferentes postos de trabalho, os requisitos essenciais e desejáveis (de formação, qualificação, experiência ou outros) e as regras para o seu preenchimento. A forma de preenchimento dos postos de trabalho (incluindo os cargos de direção e chefia), bem como a duração de comissões de serviço, onde for o caso, devem ser claramente definidas, importando assegurar estabilidade à estrutura operacional.

Sempre que tal se verifique necessário, o CNOS deve receber o reforço de especialistas que devem existir nos demais serviços da ANPC, na área do planeamento de emergência, mas não só. Para necessidades específicas deverá recorrer a especialistas de outros organismos públicos ou de outras entidades, por via de protocolos de colaboração a estabelecer. Serão sempre os demais serviços do Estado as primeiras ‘fontes’ de peritos, já que normalmente se pretende apoio em áreas específicas da competência técnica desses organismos (como o ICNF, a Agência Portuguesa do Ambiente ou o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, por exemplo). Será por isso importante assegurar que os organismos do Estado possuem o pessoal necessário e devidamente qualificado para o efeito.

Os recentes programas de reestruturação da Administração Pública têm levado, em muitas áreas, à perda de conhecimento, pela saída de pessoal sénior, qualificado e experiente e à perda de eficácia por compressão e rarefação das estruturas orgânicas. A substituição do pessoal que sai tem sido reduzida em termos quantitativos, até pelas normas impostas à gestão de recursos humanos. Em termos qualitativos, os mesmos patamares de eficiência demorarão anos a serem atingidos pois a experiência não se decreta e rareiam os ‘mestres’ para passarem o seu conhecimento. Este é um problema transversal na Administração Pública. Havendo neste processo uma poupança financeira há também a perda do conhecimento e experiência adquiridos.

Não concordo com a solução de se criarem novas entidades públicas específicas que podem ser dotadas com técnicos (aparentemente mais bem remunerados) para fazerem o que os serviços foram deixando de conseguir, por falta de pessoal. Esta nova solução pode trazer sobreposição de competências e, por isso, trazer perturbações ao funcionamento de um sistema que tem de ter uma organização e funcionamentos claros.

Para além da estrutura do CNOS, importará ainda avaliar e, eventualmente, ajustar a estrutura a jusante deste comando nacional, definindo patamares de responsabilidade. Sejam os existentes ou outros, importa estruturar o ‘braço operacional’ da ANPC,

de forma a assegurar uma capacidade de comando, coordenação e controlo efetivas e uma desconcentração da atividade operacional para deixar liberdade de ação ao Comandante Nacional, que apenas deve ser empregue na gestão centralizada de recursos críticos e no comando direto de uma operação de grande envergadura nacional ou de extraordinária complexidade operacional. Como referido, esta desconcentração territorial implica compatibilização com outros serviços do Estado para que, em cada patamar de atuação, existam interlocutores das outras entidades com responsabilidades na proteção e socorro, sejam elas dependentes do MAI ou não.

Hoje, esses patamares são os de Comando de Agrupamento Distrital e os Comandos Distritais:

- CADIS

Ao nível operacional, o Comandante de Agrupamento Distrital (figura que nunca foi muito consensual), permite um balanceamento interdistrital de meios dentro da sua área de responsabilidade, assegura uma capacidade de intervenção mais próxima das ocorrências e um patamar de decisão intermédio, antes do envolvimento do patamar nacional, reduzindo o número de interlocutores diretos com o Comandante Nacional de Operações de Socorro (CONAC), de 18 CODIS para 5 CADIS. Este aspecto não é despreciando em termos de capacidade de comando e controlo, especialmente relevante em situações de emergência.

- CDOS e Comandantes Operacionais Distritais (CODIS)

Os CDOS não se limitam a responsabilidades de natureza operacional, antes exercendo, na sua área territorial de responsabilidade, as demais competências da ANPC, ficando neste âmbito os Comandantes Operacionais Distritais (CODIS) na dependência funcional dos Diretores Nacionais respectivos.

Os CDOS devem garantir a sua operacionalidade física em situações de acidente grave ou de catástrofe. Isto implica locais de resistência acrescida, com boas acessibilidades e comunicações e a existência próxima de reservas logísticas de emergência de natureza regional. Podem, ainda, ter junto a si alguma subunidade da FEB, de forma permanente ou sazonal, de acordo com o que vier a ser definido para esta Força Especial. Esta é matéria que terá que ser devidamente ponderada e transformada em programa estrutural para a ANPC, quiçá a financiar com o apoio de fundos comunitários. Há vários CDOS que carecem de profunda reformulação e mesmo de realocização. Foram já dados alguns passos neste sentido que se julga deverem ser prosseguidos.

Relativamente aos recursos humanos da estrutura regional, importa fazer análise idêntica à da expressa para o CNOS, definindo as funções que se pretendem que sejam desenvolvidas a este nível de forma clara,

e traduzindo-as em postos de trabalho (definidos em termos de conteúdo funcional e de requisitos para o seu desempenho, obrigatórios e desejáveis) e em quantitativos de pessoal. Sem prejuízo de outras que se possam identificar, julga-se que há muitas atribuições a exercer a nível regional em matérias como a Segurança Contra Incêndios em Edifícios (SCIE), a relação com os Corpos de Bombeiros e as Associações Humanitárias ou outras entidades suas detentoras, o planeamento de emergência de nível regional e sua relação coerente e integrada com o planeamento municipal, e a aplicação de políticas de sensibilização para o risco ajustadas às realidades regionais e locais, aspecto basilar para a criação de uma cultura para a segurança que hoje, objetivamente, não existe.

### A Força Especial de Bombeiros

Integra ainda a ANPC, dependendo diretamente do seu Presidente, a Força Especial de Bombeiros. Esta força é hoje constituída por cerca de 270 elementos e tem uma dispersão territorial não totalmente nacional existindo alguma complementaridade territorial com o GIPS da GNR, mais evidente no âmbito do DECIF (agora DECIR).

Parece incontestável que a ANPC tenha que possuir uma força de intervenção própria, profissional, treinada e equipada para toda a tipologia de riscos identificados para o território nacional, apta para acorrer a qualquer ponto do território nacional (incluindo os arquipélagos dos Açores e Madeira) e para participar em missões de proteção e socorro no exterior do território nacional, seja no âmbito do Mecanismo Europeu de Proteção Civil, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no âmbito de acordos bilaterais existentes ou outros mecanismos de cooperação internacional que venham a ser estabelecidos. Esta Força Especial, de elevada prontidão, deve ter a capacidade para acomodar, integrar e coordenar reforços de outros agentes de proteção civil.

A situação desta Força não se poderá manter por muito mais tempo sem se correr o risco de se perder a sua componente 'Especial'. Importará, assim, clarificar, decidir e promover a concretização de uma FEB (ou FEPC, Força Especial de Proteção Civil) que seja realmente uma força de intervenção de proteção e socorro do Estado, na dependência da ANPC, com missão, e organização claras, integrada com as dos demais agentes do Estado, nomeadamente com o GIPS da GNR, numa óptica de complementaridade de competências. Esta Força Especial tem que ser dotada dos necessários recursos humanos, com vínculo ao Estado, em moldes a ponderar, atenta a sua especificidade e exigências, e com carreira definida (incorporação, formação de base, formação especial e necessidades de treino operacional, entre outros aspectos). Num possível modelo a adotar, o pessoal

podrá ter como referência a prestação de serviço militar nos regimes de voluntariado e contrato, com contratos de duração mais alargada e com um sistema de avaliação anual que assegure a manutenção de capacidade física e técnica para a função. Importa ter presente que se trata de uma Força Especial e, por isso, exigindo elevados padrões de desempenho individual e colectivo.

Esta força pode colaborar (e tem participado) em atividades relacionadas com outras atribuições da ANPC, nomeadamente no âmbito de uma proteção civil preventiva e da divulgação e da sensibilização da população, tirando partido não só da sua formação, treino e experiência, como ainda da sua imagem, em especial junto dos mais novos.

O nível de ambição que se desejar para esta Força Especial determinará a sua dimensão, estruturação e implantação territorial em concreto. Não sendo fácil, é matéria nuclear para a ANPC e para o Estado, enquanto definição de um modelo mais profissional para o Sistema de Proteção e Socorro.

### Os Meios Aéreos

A questão dos meios aéreos deve ser abordada numa lógica de eficiência e eficácia imediatas e a prazo. A opção a tomar implicará: Visão, Decisão e Estabilidade. Terá, por isso, que ser bem sustentada e assumidamente de natureza estrutural. Ou seja, não pode ser revertida ou alterada às primeiras dificuldades ou passados 3 ou 4 anos.

O Estado possui meios aéreos para busca e salvamento marítimo ou terrestre, para a evacuação aeromédica ou transporte de órgãos, para o combate aos incêndios rurais, para a coordenação de operações de socorro (fig. 4-A), para o transporte/projeção de equipas especiais em operações de socorro, para vigilância (fig. 4-B) face aos incêndios rurais ou outras situações de acidente grave ou de catástrofe, para a vigilância e controlo de eventos específicos, entre outras tipologias de operações.

Tudo o que os estudos identificam hoje, nomeadamente as alterações climáticas, a irregularidade das 'épocas de fogos' e a necessidade de disponibilidade, adaptação e versatilidade dos meios de combate, remetem para a existência de uma capacidade própria acrescida. É verdade que serão mais encargos permanentes para o país. Mas este é o custo de uma maior segurança de cidadãos e património, uma das responsabilidades primárias de um Estado. Por isso, é uma decisão política que terá que ser claramente assumida e explicada.

Uma forma de rentabilizar os encargos inerentes a este investimento passará por uma utilização otimizada dos meios, através da sua multifuncionalidade, devidamente articulada e com normas e prioridades de emprego. Hoje,

o Estado possui 3 helicópteros ligeiros e 6 helicópteros médios para operações de proteção e socorro (fig.s 5 e 6). Haverá que ponderar se existem outras formas de gestão dos meios aéreos do Estado que os possam otimizar, sem redução de eficiência e eficácia no cumprimento das suas diferentes missões e se há ou não necessidade de reforço dos meios existentes.

Quanto à tipologia de meios, o Estado deverá possuir as que correspondam a um nível mínimo de independência para promover a segurança dos cidadãos. Por outro lado, Portugal insere-se num espaço maior do qual espera (e tem tido) cooperação, mas para o qual também tem que assegurar solidariedade. E os seus meios também poderão contribuir para essa solidariedade, europeia ou outra, como no âmbito da CPLP, ou de acordos bilaterais, por exemplo (fig. 7). Nesta análise terá também que ser incluída a avaliação do emprego de meios não

tripulados controlados remotamente. A sua utilidade em termos de proteção civil parece evidente em áreas como a recolha de informações ou a vigilância. Importa aprofundar esta avaliação, regular e disciplinar o uso destes meios no âmbito operacional, não só por parte dos agentes envolvidos nas situações, mas também de meios de terceiros, que poderão perturbar o normal desenvolvimento das operações de socorro. Mas o emprego desta nova tipologia de meios aéreos tem que merecer uma avaliação mais profunda, dada a grande evolução tecnológica e a potencialidade que encerram.

Para colmatar necessidades adicionais, em períodos de maior necessidade (necessidades sazonais), o Estado deve recorrer ao aluguer. Esta é uma análise que tem que ser feita com cuidado, mas com profundidade, para se adoptar uma solução estável e não andar ao 'sabor' de situações conjunturais. A contratação destes meios



Fig. 4 - Meios da Força Aérea empregues em missões de coordenação (A) e de vigilância (B) em apoio da ANPC.

Fig. 4 - Portuguese Air Force light helicopters (A) and Fixed-wing aircraft (B) used in coordination and surveillance missions in support of ANPC.



Fig. 5 - Helicóptero KAMOV da ANPC em Missão de Apoio de Emergência - Transporte de Gerador para a Ilha da Culatra em 2015.

Fig. 5 - ANPC's KAMOV Helicopter in an emergency operation - Transportation of power generator to Culatra Island in 2015.



Fig. 6 - Helicóptero médio KAMOV em ação de treino operacional em 2016.

Fig. 6 - Medium lift Kamov helicopter in an operational training mission with firefighters.

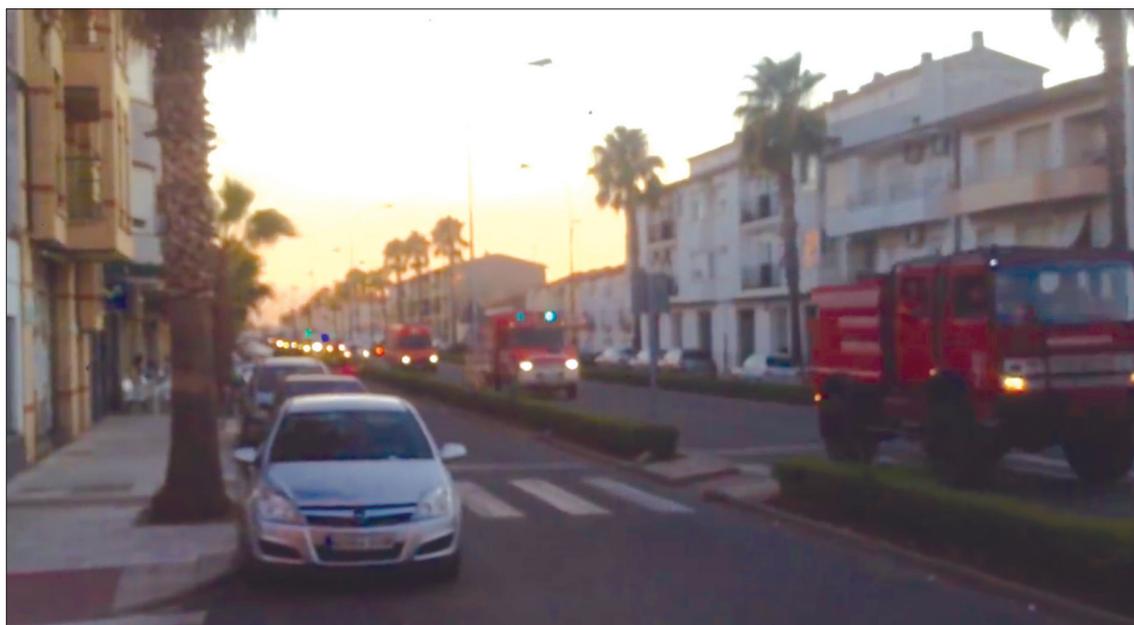


Fig. 7 - Força Operacional Portuguesa em Missão Apoio a Espanha (Agosto 2015).

*Fig. 7 - ANPC Task Force in a mission in Spain (August 2015).*

deverá desejavelmente ser plurianual, com gestão flexível do dispositivo, da disponibilidade diária dos meios, do número de horas de voo ao longo do contrato, entre outros aspectos. A experiência que já existe neste tipo de contratações, bem como as dificuldades administrativas e operacionais já identificadas, devem permitir estabelecer uma base sólida relativamente ao que se pretende contratar.

Importa reiterar que possuir uma ‘capacidade aérea’ implica uma grande exigência operacional, logística e financeira que têm que ser asseguradas. Por isso, será importante adoptar medidas que minimizem essas exigências e optimizem os recursos necessários (materiais, mas também humanos, de infraestruturas e financeiros). Essas medidas passarão por uma utilização operacional dos meios ao longo do ano, em diversas tipologias de missões, sem prejuízo da que for considerada a sua atividade primária. Só assim se conseguirão optimizar os custos fixos e de sustentação logística.

Por tudo o referido, continuo a defender a centralização da gestão dos meios aéreos do Estado na Força Aérea, sem prejuízo de uma clara definição das competências, de comando ou controlo operacionais dos meios, por parte das entidades que são primariamente responsáveis pelas atividades apoiadas. Esta matéria foi já objecto de um estudo recente (2015) do MDN, que envolveu também o MAI e o Ministério da Saúde. Havendo aparentemente uma decisão política sobre esta matéria, aguarda-se agora para a ver a forma como a mesma se materializa na prática: quando e como.

### Os Incêndios Rurais

Os incêndios rurais são o risco com que o país em geral mais rotineiramente se vê confrontado (exceptuando a Região Autónoma dos Açores). E, por isso, constituem o foco de permanente preocupação política e também da proteção civil. Apesar do que tem sido feito, os incêndios rurais mantêm, no geral, um ‘ciclo’ que pouco se tem alterado.

Aparentemente o diagnóstico está feito há muito e por isso, mais do que alterar ou criar estruturas ou institutos e promover sucessivas reestruturações, haverá que definir e implementar políticas de vária natureza, com metas e prazos, cientes que algumas demorarão a implementar e por isso não terão resultados imediatos. Há uma tendência generalizada de se achar que as coisas têm que ter soluções imediatas. Mas não é assim. E tal não se prende com dinheiro (que não resolve tudo) mas antes com a própria natureza das medidas e dos seus resultados. Há aspectos que só o tempo e a persistência resolvem (ou minoram).

Importa aceitar e assumir que o fogo é um processo natural e por isso existirá sempre, havendo que assegurar as condições para que este processo natural não coloque em risco pessoas e os seus bens. Importa ainda definir medidas que conduzam a uma redução do número de incêndios rurais, a maioria dos quais tem origens não naturais. A redução deste risco passa por medidas em diversas áreas da governação, do planeamento e ordenamento do território à agricultura

e florestas, da justiça à administração interna, da saúde à administração pública, entre outras.

As características da ocupação e da utilização do solo rural têm vindo a alterar-se. Há mais solos incultos e abandonados, a população ligada à agricultura é cada vez menos e mais envelhecida, a utilização dos subprodutos das florestas é cada vez mais reduzida, não se fazendo por isso a sua eliminação, por esta constituir mais uma despesa numa exploração que pouco rendimento dá. Estes aspectos, entre outros, levam a que existam condições para a ocorrência de incêndios, seja de génese natural, seja por comportamentos negligentes (as queimas e as queimadas são dos mais evidentes e traduzem-se anualmente em várias fatalidades entre a população mais idosa que mantém comportamentos de risco sem terem os recursos e a disponibilidade física para reagirem em caso de problema), ou dolosos.

As novas realidades do nosso território e da sua ocupação têm impactos também no que à proteção civil respeita: as comunidades rurais são envelhecidas e carecem por isso de um recenseamento permanentemente atualizado e de um acompanhamento mais próximo no que à sua segurança respeita, seja nos domínios 'safety' ou 'security'. Este é um papel que as Juntas de Freguesia e a Guarda Nacional Republicana podem e devem assegurar (e em termos 'security' a GNR tem já uma atuação muito relevante).

Por outro lado, o envelhecimento das populações e a migração/emigração dos mais novos dificulta, limita e condiciona o recrutamento para as forças de intervenção local no âmbito do socorro: os Bombeiros Voluntários. Se não há gente, não podem existir voluntários. E se a oferta é pequena e a necessidade é grande, as exigências no recrutamento tendem a reduzir-se. E é onde há menos gente e, a que existe, está envelhecida, que os riscos de incêndio florestal são, em regra, mais elevados. Tem-se neste domínio uma equação de difícil resolução. Por isso, ou criam-se condições para que as pessoas não deixem o campo, aumentando por essa via uma maior e melhor ocupação e utilização dos solos e também o universo de potenciais voluntários para o sistema local de proteção e socorro, ou criam-se nessas regiões estruturas mais profissionais que garantam a proteção e o socorro, ou, ainda, atuar em ambas as dimensões.

Hoje, a questão que anualmente se coloca não é a de se vão ou não ocorrer incêndios rurais, mas sim a de ter um dispositivo cada vez mais forte, dotado dos recursos identificados como necessários para a prestação do socorro. Esta preocupação traduz-se na previsão, no orçamento da ANPC, de muitos milhões de euro destinados ao domínio da intervenção operacional (para o dispositivo, recursos materiais, intervenção, reposição de recursos danificados ou destruídos, entre outros...), porque o socorro não pode falhar.

Os incêndios rurais têm que ser devidamente abordados (prevenção e combate) no âmbito da governação, em termos de planeamento e controlo centralizados ao mais alto nível, mas com uma descentralização das medidas a adoptar em diferentes áreas, onde o Estado tem estruturas próprias com essas competências e que devem ser dotadas dos recursos necessários para as exercerem de acordo com os níveis de ambição definidos. O socorro terá sempre que existir e ser reconhecidamente eficaz. Ele dá ao cidadão o conforto de saber que, quando tudo falha a montante, há quem ajude.

## As Forças Armadas

### *As Missões das Forças Armadas*

Nos termos da Constituição da República, às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República. Podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Assim, parece muito clara a prioridade das missões das Forças Armadas: compete-lhes primariamente a defesa militar da República e é para essa eventualidade que têm que estar devidamente preparadas em permanência. Nas demais missões, as Forças Armadas podem ser incumbidas de colaborar. A prioridade é clara e não parece sujeita a flutuações interpretativas em face da conjuntura nacional ou internacional.

As missões referidas de forma genérica na Constituição são depois concretizadas tendo em consideração outros documentos estruturantes da Defesa Nacional, como o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e o Conceito Estratégico Militar (CEM). São documentos de natureza temporal mais limitada e que são periodicamente revisitados/atualizados, tendo em conta a conjuntura nacional e internacional.

As Missões das Forças Armadas (MIFA), hoje em vigor, datam de 2014, refletindo os cenários e as avaliações constantes dos conceitos estratégicos acima referidos. São identificadas as seguintes tipologias de missões:

- Segurança e defesa do território nacional e dos cidadãos;
- Defesa colectiva;
- Exercício da soberania, jurisdição e responsabilidades nacionais;
- Segurança cooperativa;
- Apoio ao desenvolvimento e bem-estar;
- Cooperação e assistência militar.

No âmbito das missões de apoio ao desenvolvimento e bem-estar, são identificadas as seguintes missões genéricas:

- Apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens

Colaborar com as entidades civis nos âmbitos da proteção NBQR, do apoio sanitário, evacuações médicas e transporte de órgãos para transplante, das infraestruturas, do combate a incêndios e à poluição, de apoio geral de engenharia, da segurança da navegação marítima e aérea, e do apoio em caso de catástrofes naturais ou provocadas, a fim de garantir a salvaguarda de pessoas e bens.

- Apoio ao desenvolvimento

Conduzir e participar em atividades relacionadas com o desenvolvimento económico, científico e cultural, a fim de contribuir para o progresso do País naqueles âmbitos, e para a melhoria da qualidade de vida dos portugueses, nomeadamente na defesa e salvaguarda do património histórico, na proteção do ambiente, no ordenamento dos espaços, no conhecimento e na investigação científica, na hidrografia e na oceanografia, na informação geoespacial, nas acessibilidades e na meteorologia.

A participação das Forças Armadas nesta tipologia de missões assenta num princípio há muito implementado ainda que sem designação específica, o 'Princípio do Duplo-uso'. Este princípio tem um significado simples: o emprego das capacidades militares em atividades não militares nas quais essas capacidades tenham aplicabilidade. Este princípio tem tradução há mais de 40 anos, por exemplo no apoio que a Engenharia Militar do Exército tem efectuado através do emprego de Destacamentos de Engenharia com máquinas de rastos no apoio a autarquias locais ou outras entidades públicas e privadas com o estatuto de utilidade pública numa alargada tipologia de atividades (fig. 8). Significa não a existência e emprego de capacidades específicas dedicadas, mas sim o emprego da 'coisa militar' em apoio da sociedade civil em tarefas não militares. Esta clarificação é particularmente importante pois

parece hoje haver um pensamento inverso nalguns que entendem que as Forças Armadas, por aparente ausência de ameaça externa evidente, devem ser empregues primariamente como se fossem uma força de apoio geral à população civil, nomeadamente no âmbito da proteção civil. Nada de mais errado.

#### *Sistema de Forças e Dispositivo*

Como resultante dos documentos estratégicos acima referidos surgem o Sistema de Forças (SF), e o Dispositivo Militar.

O Sistema Forças (SF 2014), aprovado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, em 30 de Julho de 2014, define o conjunto de capacidades militares necessárias ao cumprimento das missões previstas nas MIFA 2014, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, devidamente enquadrados pelo nível de ambição previamente estabelecido. O SF tem uma componente operacional e uma componente fixa.

O Dispositivo de Forças (DIF 2014), aprovado por despacho de 24 de Outubro de 2014 do Ministro da Defesa Nacional, estabelece a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da componente operacional do sistema de forças, com as infraestruturas, ou elementos da sua componente fixa que lhes dão suporte, materializando a forma como se organizam e respondem as várias capacidades elencadas no sistema de forças para o cumprimento das missões das Forças Armadas. O Dispositivo de Forças tem uma tradução territorial na implantação em todo o território nacional de instalações militares de diferente natureza.

#### **As Forças Armadas e o Sistema de Proteção Civil**

##### *A Lei de Bases de Proteção Civil*

As Forças Armadas são um dos Agentes de Proteção Civil, como o são os corpos de bombeiros, as forças de



**Fig. 8 - Apoio Militar - Trabalhos de Engenharia: Construção de Itinerários (A) ou limpeza de barragens (B)**  
(Fonte: site do Exército: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

**Fig. 8 - Military Support - Engineering Support: construction of routes (A) or dam cleaning (B)**  
(Source: Army Website: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

segurança, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Nacional da Aviação Civil, o Instituto Nacional de Emergência Médica, e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde e os sapadores florestais.

As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil, competindo ao presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil solicitar ao Estado-Maior-General das Forças Armadas a participação das Forças Armadas nesta tipologia de missões. No caso de necessidade das câmaras municipais, compete aos respetivos presidentes a solicitação ao presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil para a participação das Forças Armadas em missões de proteção civil nas respectivas áreas operacionais, competindo ao CONAC avaliar o tipo e dimensão da ajuda a solicitar, bem como a definição das prioridades.

No entanto, em caso de manifesta urgência, os presidentes das câmaras municipais podem solicitar a colaboração das Forças Armadas diretamente aos comandantes das unidades implantadas na respectiva área, dando conhecimento de tal pedido ao presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil ou ao presidente do Serviço Regional territorialmente competente. A autorização para a intervenção compete ao CEMGFA ou aos comandantes das unidades solicitadas, caso exista manifesta urgência e o pedido seja direto.

A colaboração das Forças Armadas pode revestir as seguintes formas:

- Ações de prevenção, auxílio no combate e no rescaldo de incêndios;
- Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- Ações de busca e salvamento;
- Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações;
- Reabilitação de infraestruturas;
- Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

As forças e elementos militares são empregues sob a cadeia de comando das Forças Armadas, sem prejuízo da necessária articulação com os comandos operacionais da estrutura de proteção civil.

*As Forças Armadas em missões de apoio à proteção civil*

#### *Organização*

As Forças Armadas são um corpo do Estado, profissionalizado, organizado, disciplinado e treinado, com uma estrutura de comando estável e consolidada, com uma missão primária

própria que a lei lhe confere e um conjunto de outras tipologias de missões a assegurar conforme disposto nas Missões das Forças Armadas em vigor.

As características e as capacidades das Forças Armadas tornam-nas de grande relevância em situações extremas, como as de acidente grave ou de catástrofe, e na prestação de socorro, pelo que podem e devem ser aproveitadas numa lógica supletiva e de complementaridade. Essa intervenção está, aliás, prevista legalmente. E, por isso, as Forças Armadas estão preparadas para cumprirem as missões que lhe sejam atribuídas neste âmbito e não para cederem recursos de uma forma quantitativa ou qualitativa. As Forças Armadas cumprem as missões empregando os seus meios, a sua organização, a sua estrutura de comando e controlo, e o seu dispositivo territorial, mesmo quando inseridas em missões de apoio a outras entidades ou quando atuam como agente de proteção civil.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional em vigor determina a criação de uma 'Unidade Militar de Ajuda de Emergência', sem aumento dos efetivos autorizados. O Conceito Estratégico Militar define como orientação para a edificação do sistema de forças o gerar sinergias civis-militares, através do desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas, onde se inclui a criação de uma unidade militar de ajuda de emergência e a valorização do duplo-uso. A reforma 'Defesa 2020' determina a criação de uma unidade militar de ajuda de emergência e a valorização do princípio do duplo-uso, definindo, em termos de nível de ambição, o dispor de capacidade para cumprir missões no âmbito do apoio militar de emergência.

As Forças Armadas sempre proporcionaram apoio ao sistema de proteção civil, que integram enquanto agente de proteção civil, através das suas estruturas próprias. A orientação constante dos documentos de enquadramento vai no sentido da valorização do duplo-uso e não no da criação de uma capacidade específica dedicada, ou seja, trata-se de criar as condições para otimizar o que existe, através de uma unidade militar de ajuda de emergência, integradora e coordenadora, em termos do emprego operacional de meios militares.

O Exército deu corpo a essa decisão criando o Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME) que ativou em 1 de Novembro de 2016 e instalou em Abrantes. Uma das subunidades deste Regimento é a Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME) que tem como atribuições, entre outras, as seguintes:

- Assegurar o comando e controlo dos meios atribuídos e empregues no âmbito do apoio militar de emergência;
- Proporcionar à população apoio de emergência, imediato e próximo, em resposta a acidentes graves e catástrofes, nas seguintes valências:

- Comando e controlo;
  - Construções;
  - Reabastecimento;
  - Transportes;
  - Apoio sanitário;
  - Desempanagem e recuperação;
  - Assistência e Socorro.
- Disponibilizar assessoria aos representantes das Forças Armadas junto da ANPC;
  - Reforçar a capacidade de ligação das Forças Armadas com a ANPC ao nível nacional, de Agrupamento Distrital ou Distrital;
  - Estudar e planear o emprego de meios do Exército no âmbito da protecção civil;
  - Participar na realização de exercícios de simulação e treino, no âmbito do apoio à protecção civil;
  - Planear e conduzir as ações de formação necessárias ao desempenho das tarefas de apoio militar de emergência que lhe são cometidas;
  - Conduzir estudos técnicos na área do apoio militar de emergência.

A organização da UAME teve como princípios orientadores a obtenção do máximo de sinergias com a componente operacional e o conceito de duplo-uso.

Hoje, a ligação de natureza operacional entre as Forças Armadas e a ANPC é efetuada entre o CNOS/ANPC e o CCOM/EMGFA (Comando Conjunto para as Operações Militares), existindo uma diretiva operacional do CEMGFA - Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) que a regula. O CEMGFA, como comandante operacional das Forças Armadas, é o responsável pelo emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, para cumprimento das missões de natureza operacional, nos planos externo e interno, incluindo a colaboração em missões de protecção civil. O EMGFA possui um oficial de ligação permanente no CNOS/ANPC (que é também o representante das Forças Armadas no Centro de Coordenação Operacional Nacional), assegurando desta forma o acompanhamento próximo e permanente da situação operacional e a possibilidade de aconselhamento ao Comandante Operacional Nacional sobre o eventual emprego das FFAA nas diversas situações operacionais. Identicamente, existem oficiais de ligação das Forças Armadas em todos os Comandos Distritais de Operações de Socorro, com as atribuições similares às do elemento de ligação existente no CNOS.

Sem prejuízo do que dispõem os documentos estruturantes para as Forças Armadas, e na sequência das ocorrências de 2017 e de todos os estudos elaborados posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 157-A/2017, de 21 de Outubro, vem materializar a

intenção do Governo em adoptar um conjunto de medidas que configuram uma reforma sistémica na prevenção e combate aos incêndios florestais, estendendo-se a outras áreas da protecção e socorro. Esta RCM tem dois pontos relativos às Forças Armadas:

- Reforçar o envolvimento das Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrado dos Fogos Rurais (SGIFR), designadamente através do desenvolvimento do apoio militar de emergência, da criação de um sistema de apoio logístico, de patrulhamento (fig. 9), de intervenções de prevenção, rescaldamento e vigilância de reacendimentos, e de apoio pós-catástrofe às populações;
- Confiar à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários.



Fig. 9 - Apoio Militar - Patrulhamentos para Vigilância face ao risco de incêndios rurais  
(Fonte: site do Exército: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

Fig. 9 - Military Support - Military patrols to detect forest fires  
(Source: Army Website: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

Na sua sequência, um despacho do Ministro da Defesa Nacional traduziu estes dois aspetos em três grandes tarefas tendo em vista a sua operacionalização:

- Contributo para o desenvolvimento de um modelo de apoio à decisão  
Objectivo: Reforçar a incorporação de conhecimentos disponíveis nas diversas componentes dos sistemas de apoio à decisão existentes nas Forças Armadas, contribuindo para a preparação das decisões estratégicas e operacionais do Sistema de Gestão integrada de Fogos Rurais.
- Desenvolver a capacidade de apoio militar de emergência nas Forças Armadas  
Objectivo: Reforçar o envolvimento das Forças Armadas no SGIFR
- Assumir o comando e a gestão dos meios aéreos de combate a incêndios  
Objectivo: Confiar à Força Aérea o comando e a gestão centralizados dos meios aéreos de combate a

incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários.

Excluindo o terceiro objetivo, há muito identificado, e mais recentemente equacionado em estudo interministerial (que nunca avançou por razões às quais as Forças Armadas são completamente alheias), os demais traduzem apenas uma maior prioridade, um maior nível de ambição e a necessidade de uma melhor estruturação de uma tipologia alargada de intervenções que há muito são executadas pelas Forças Armadas.

Importa estruturar estas missões tendo em consideração não uma única tipologia de riscos mas antes o apoio ao desenvolvimento e bem-estar das populações em geral. O detalhe relativo a cada tipologia de riscos constituirá planeamento operacional. Apesar da relevância desta tipologia de missões, importa não esquecer a missão primária das Forças Armadas e assegurar as condições para o seu cumprimento.

#### *Dispositivo*

Sem prejuízo do emprego da componente operacional do sistema de forças em missões de proteção civil, não deve ser esquecido ou menorizado o potencial que podem ter também o Dispositivo Militar e a Componente Fixa do Sistema de Forças. Com efeito, as Forças Armadas mantêm hoje um dispositivo territorial que constituirá sempre uma mais-valia, também em termos de proteção civil. Numa era em que se verifica o despovoamento e o envelhecimento do interior, a migração do campo para as cidades e do interior para o litoral, por razões de variada natureza, onde se inclui o facto de o Estado estar em vários domínios cada vez mais longe do cidadão rural, as Forças Armadas mantêm uma estrutura territorial que pode contribuir para, em alguns domínios, promover essa proximidade ou mitigar esse isolamento.

A existência de unidades militares no interior do Território Continental pode e deve contribuir para uma maior capacitação do patamar local (Municipal) no que se refere ao apoio em situações de acidente grave ou de catástrofe, ou noutras situações de necessidade de apoio no âmbito da proteção civil. As unidades militares podem assegurar, no mínimo e de forma praticamente imediata, alojamento temporário, alimentação, banhos e apoio de lavandaria a populações que estejam na sua área de responsabilidade. Constituem por isso, ao nível local - o que está mais próximo dos cidadãos - um elemento de enorme valia a considerar no âmbito do planeamento de emergência. Este é, em meu entender, um dos aspectos que deve ser considerado quando se ponderam mais concentrações e o encerramento de instalações militares, com base em análises por vezes muito conjunturais e com uma visão pouco holística do potencial de atuação das Forças Armadas em prol da

sociedade que integram e servem. É verdade que um dispositivo territorial maior exige mais recursos. Mas importa avaliar este assunto de forma global dando aos diferentes factores de análise a devida ponderação.

O caso recente do papel do Regimento de Guarnição 3, no Funchal, no apoio ao Governo Regional da Madeira e ao Serviço Regional de Proteção Civil é paradigmático do que se tem vindo a referir. E o que se passou na Madeira pode acontecer em Chaves, Vila Real, Portalegre, Beja, Ovar, São Miguel, na Ilha Terceira, ou em muitas outras regiões onde existem instalações militares com uma guarnição permanente.

As Forças Armadas podem transformar-se, de forma praticamente imediata, numa força de apoio a situações excepcionais ou de emergência, usando apenas o que existe no seu Dispositivo. Não sendo operações no âmbito da proteção civil, não pode deixar de se referir a utilização que tem sido feita de instalações militares para apoio temporário a refugiados, emigrantes ou deslocados. Esta tipologia de apoio tem idêntica aplicabilidade para o apoio às populações em caso de ocorrência de um sismo, por exemplo.

#### *Recursos Humanos*

A prestação do serviço militar assenta hoje num regime voluntário e em que existe uma duração máxima para o mesmo. Este aspeto assume dimensão mais expressiva no Exército, ainda que seja transversal a todos ramos. Assim, os efetivos das Forças Armadas estão dependentes não só de tetos definidos, mas também da atratividade que a atividade militar possa ter nos jovens em idade de poderem prestar serviço militar. Essa maior ou menor atratividade passa por vários aspectos, dos quais salientaria:

- A imagem da operacionalidade das Forças Armadas, evidenciada, por exemplo, na participação em missões internacionais, ou pelas forças de natureza especial, como os Paraquedistas, os Comandos, as Operações Especiais ou os Fuzileiros;
- Os incentivos que a prestação do Serviço Militar em regime de contrato significa, neles se incluindo a duração máxima dos contratos, a formação e qualificações certificadas obtidas durante a prestação de serviço, a oportunidade de uma carreira na administração pública após a saída das fileiras (eventualmente em áreas conexas com as qualificações e funções exercidas nas fileiras), a remuneração, os apoios ao desenvolvimento pessoal em termos de estudos, entre outros;
- A imagem das Forças Armadas, divulgada por quem, em cada momento, presta serviço nas fileiras, ou por quem o prestou num passado recente;
- As alternativas existentes no mercado de trabalho.

Não existindo hoje serviço militar obrigatório, as Forças Armadas não possuem os militares que pretendem ou necessitam. Existirão os que o querem ser e enquanto o quiserem ser. Também esta é uma equação complexa, com impacto na capacitação das Forças Armadas, onde se inclui naturalmente o seu papel enquanto Agente de Proteção Civil.

Importa ter presente que os jovens não vêm para as Forças Armadas para serem bombeiros. Vêm para serem militares e têm como expectativa o desempenho de atividades militares e o seu emprego operacional. Por isso, o emprego das Forças Armadas em missões no âmbito da proteção civil não pode constituir para os jovens voluntários uma experiência negativa e que, em última análise, os leve a não prosseguir os seus contratos.

A revisão dos incentivos (atualmente em processo de avaliação), nomeadamente da duração máxima da prestação do serviço em regime de contrato, da qualificação e certificação profissional, as remunerações, as condições de alojamento e de trabalho nas unidades, estabelecimentos e órgãos militares, a distância do local de prestação de serviço relativamente ao local de residência, entre vários outros aspetos, serão fundamentais para um aumento dos efetivos, que é hoje imperativo. A atratividade do serviço militar não pode resultar apenas da ausência de alternativas no mercado de trabalho.

Haverá ainda que atuar noutros domínios, dentro da instituição militar: em primeiro lugar os jovens têm que ter atividades dentro do que são as suas expectativas: instrução, treino operacional, atividades operacionais como exercícios militares, prática de educação física, tiro de combate, entre outras, ou seja, têm que se sentir militares operacionais. E, depois, têm que também ser empregues como força de proteção civil o que exigirá - mesmo numa óptica de duplo-uso - formação específica, algum equipamento específico e treino operacional integrado.

O emprego das Forças Armadas em missões no âmbito dos incêndios rurais passou a constituir mais uma tipologia de tarefas a desempenhar rotineiramente e, por isso, a incluir de forma programada no Plano de Atividades Anual das unidades. Terá que ser programada e articulada com as demais tarefas sejam elas administrativas (como o serviço interno na unidade) ou de natureza operacional militar (programa de instrução e de treino operacional, exercícios, etc...) e com outros direitos legalmente estabelecidos como as licenças (de férias, para estudos, de maternidade/paternidade).

Por muito engenho que as Forças Armadas possam ter, será muito difícil conseguir integrar ainda mais esta tipologia de missões - em especial com o nível de empenhamento que tem vindo a ser exigido - sem que

se verifique um aumento dos efetivos nas fileiras, na componente operacional mas também da componente fixa do sistema de forças.

#### *Recursos Materiais*

Esta tipologia de missões faz uso dos meios militares destinados primariamente para a função militar - este é o princípio subjacente ao duplo-uso. No entanto, e numa análise mais cuidada, é fácil concluir que não poderá ser apenas assim, atentas as próprias exigências das intervenções pretendidas, sejam elas de natureza operacional ou respeitantes à segurança e proteção dos operacionais.

Haverá que dotar as Forças Armadas com alguns equipamentos e materiais dedicados para as intervenções a realizar (como equipamentos de proteção individual específicos para as intervenções e apoio no combate aos incêndios rurais, por exemplo) ou de equipamentos adicionais aos existentes para se assegurar uma maior disponibilidade e capacidade de intervenção (como por exemplo mais máquinas de rasto e viaturas de transporte das mesmas). Por outro lado, a sistemática utilização de meios militares nesta tipologia de missões tem como natural consequência uma maior atrição de materiais e equipamentos, implicando tal facto necessidades de manutenção acrescidas e mesmo alguma substituição antecipada dos mesmos, para as quais terão que existir recursos.

#### *Tipologia de intervenções possíveis*

No âmbito destas missões há três momentos a considerar para a intervenção das Forças Armadas: o antes, o durante e o depois, ou seja, as Forças Armadas têm um papel a desempenhar:

- Na prevenção / precaução;
- Na intervenção;
- Na recuperação.

No âmbito da prevenção, as Forças Armadas podem participar num conjunto alargado de iniciativas que podem e devem ser programadas e planeadas para períodos alargados (3 a 5 anos), com objectivos definidos. Alguns exemplos de atividades que se podem desenvolver neste âmbito:

- Criação / manutenção / melhoria de acessibilidades em áreas de risco;
- Limpeza de espaços naturais à responsabilidade do Estado face ao risco de incêndio;
- Preparação e disponibilização de informação cartográfica;
- Limpeza e regularização de linhas de água ou bacias de albufeiras;

- Levantamento de vias de comunicação e respetivas obras de arte e condicionantes à sua utilização;
- Levantamento de elementos relevantes para situações de acidente grave ou de catástrofe;
- Realização de patrulhamentos em viatura ou apeados;
- Conduzir reconhecimentos e missões de vigilância com o recurso a meios aéreos, tripulados ou não.

As Forças Armadas podem ainda apoiar o Sistema de Proteção Civil e os agentes que o constituem através de ações de formação nas suas áreas de especialidade, como, por exemplo, formação na área da liderança ou do fortalecimento do espírito de equipa (teambuilding). Poderão ministrar formação noutras áreas mais específicas, mas de enorme importância operacional, como a topografia, a leitura e interpretação de cartas e, também, nas comunicações rádio e disciplina na sua utilização. Para além destas medidas, outras haverá certamente a equacionar e que podem ser desenvolvidas, tendo em vista o fortalecimento do sistema.

Uma situação de emergência caracteriza-se por uma alteração grave da 'normalidade', com perturbação mais ou menos alargada das condições de vivência e de segurança das populações, causando nestas um sentimento de insegurança. Num primeiro momento após a ocorrência de uma situação de acidente grave ou de catástrofe as pessoas estarão sós. A dimensão e características da ocorrência e o grau de preparação do sistema de proteção civil determinarão a duração desse período de aparente abandono e isolamento. Daí a importância da sensibilização das pessoas e da sua preparação individual. O sistema terá que funcionar e, numa primeira análise, dar resposta a aspectos básicos de segurança e bem-estar como:

- Proporcionar informação pública acessível, contínua e atualizada;
- Disponibilizar alojamento de emergência;
- Fornecer alimentação e água (fig. 10);
- Fornecer apoio sanitário;
- Garantir a segurança de pessoas e bens (também no âmbito do *security*).

Para estes aspetos (excluindo o primeiro) serem devidamente proporcionados, torna-se necessária a existência de:

- Transportes;
- Acessibilidades;
- Comunicações;
- Combustíveis;
- Energia.

São assim estes os aspectos que devem constituir o foco das Forças Armadas no apoio militar de emergência, sem prejuízo de poder naturalmente considerar outras



Fig. 10 - Apoio Militar - Fornecimento de Água Potável  
(Fonte: site do Exército: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

Fig. 10 - Military Support - Supplying drinking water to civil population (Source: Army Website: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

atividades. Alguns dos aspectos básicos que devem estar disponíveis em todas as unidades militares do território são:

- Capacidade para alojamento em casernas ou tendas a instalar no interior do quartel;
- Capacidade para confeccionar e fornecer refeições e água potável;
- Capacidade para proporcionar apoio em banhos;
- Capacidade para proporcionar algum apoio de lavandaria;
- Capacidade para garantir a segurança das instalações;
- Capacidade de apoio sanitário.

Estas possibilidades devem estar levantadas e identificadas, e estar sempre disponíveis, nas Unidades, Estabelecimentos ou Órgãos das Forças Armadas em todo o país, com um determinado nível e grau de prontidão, articulado com o sistema de proteção civil.

Mas, as Forças Armadas podem apoiar, em situações de acidente grave ou de catástrofe, com mais recursos. Identificam-se as seguintes áreas de atuação:

- Realização de trabalhos de apoio ao combate, consolidação e rescaldo de incêndios;
- Realização de patrulhamentos dissuasores (terrestres e com meios aéreos);
- Captação, tratamento, armazenamento e distribuição de água;
- Fornecimento de energia eléctrica de emergência;
- Fornecimento de iluminação de emergência;
- Fornecimento de alojamento temporário;
- Apoio de manutenção;
- Apoio no transporte e distribuição de materiais de primeira necessidade;
- Apoio no transporte de pessoal;
- Realização de reconhecimentos terrestres, fluviais e aéreos;
- Apoio de engenharia de construções: reconhecimento, estabilização ou demolição de edifícios e outras instalações;

- Apoio de engenharia em vias de comunicação: reconhecimento, desobstrução e/ou reparação de emergência;
- Montagem e operação de meios contínuos ou descontínuos para transposição de vãos e cursos de água: pontes ou passadiços (fig. 11), trens de navegação ou botes;
- Reconhecimento, detecção e descontaminação NBQR;
- Reconhecimento e Inativação de engenhos explosivos;
- Apoio das forças de segurança no controlo de acessos;
- Apoio em comunicações.



Fig. 11 - Apoio Militar - Transposição de cursos de água ou de vãos usando pontes militares  
(Fonte: site do Exército: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

Fig. 11 - Military Support - Using military bridges  
(Source: Army Website: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)).

Importa ter presente que, normalmente, esta intervenção (durante ou imediatamente após a ocorrência) será limitada no tempo (até se entrar na fase de recuperação), correspondendo ao período em que acontece ou pode acontecer:

- Desorganização generalizada;
- Pânico;
- Efeitos severos no edificado;
- Efeitos severos nas vias de comunicação, condicionando acessibilidades;
- Sensação de insegurança e de abandono;
- Falta de uma autoridade;
- Existência de vítimas, desaparecidos e desalojados;
- Atos de pilhagem.

Após este período entra-se numa fase da recuperação, em que a organização do Estado se começa novamente a fazer sentir e em que se verifica uma evolução nas necessidades de intervenção das diferentes entidades. O papel das Forças Armadas na recuperação terá uma geometria variável de acordo com a tipologia, extensão e dimensão da ocorrência e com os seus impactos, nomeadamente na sociedade como nas demais entidades com responsabilidades. Cumprirá genericamente toda a

tipologia de tarefas atrás referida, acrescida de outras, de natureza mais técnica, como:

- Realização de reconhecimentos em geral e disponibilização de informação;
- Reconhecimento e avaliação de infraestruturas danificadas ou colapsadas;
- Estabilização ou demolição de estruturas danificadas;
- Apoio na montagem e operação de campos de deslocados;
- Apoio na desobstrução de itinerários;
- Criação de itinerários temporários de emergência;
- Montagem e operação de pontes militares.

A capacidade para a adequada condução deste tipo de operações/tarefas implica sempre alguma formação e muito treino de processos e de procedimentos, aos diferentes escalões, envolvendo também os demais agentes de proteção civil, em especial as forças de segurança e as estruturas de proteção e socorro nos diferentes patamares territoriais.

#### Forças Armadas e Incêndios Rurais

O papel das Forças Armadas no combate aos incêndios rurais está há muito previsto na respectiva Diretiva Operacional Nacional, a DON 2 - DECIF (agora DECIR), da ANPC. Não está por isso em causa a intervenção ou a forma como a mesma é efetuada. Existe um conhecimento entre os diferentes intervenientes no combate aos incêndios rurais cada vez mais profundo e articulado e por isso a intervenção tem vindo a ter cada vez melhores resultados, embora se exista sempre espaço para melhoria. Mas é uma melhoria decorrente de uma análise dos processos operacionais e seus resultados e não tanto de uma alteração estrutural do modelo. Como referido, na dimensão 'combate', a intervenção das Forças Armadas é já rotina, impondo-se uma adequada integração nos planos anuais dos Ramos e a existência dos recursos necessários para o nível de ambição definido. Apenas a título de exemplo, apresenta-se o envolvimento do Exército no âmbito dos incêndios rurais desde Maio a final de Agosto deste ano (fig. 12).

Um novo e mais relevante papel, a assumir pela Força Aérea no que aos meios aéreos respeita, terá que ser devidamente integrado nas missões daquele Ramo e mesmo nos seus recursos humanos e materiais, numa óptica da sua rentabilização, mas também na lógica de uma nova tipologia de missões a assumir, que se traduzirá numa nova capacidade com os inerentes requisitos e exigências.

Ainda no que respeita aos meios aéreos, o estudo e a eventual utilização de meios aéreos não tripulados, existentes nos Ramos, em missões de vigilância e controlo, pode também constituir área de emprego e

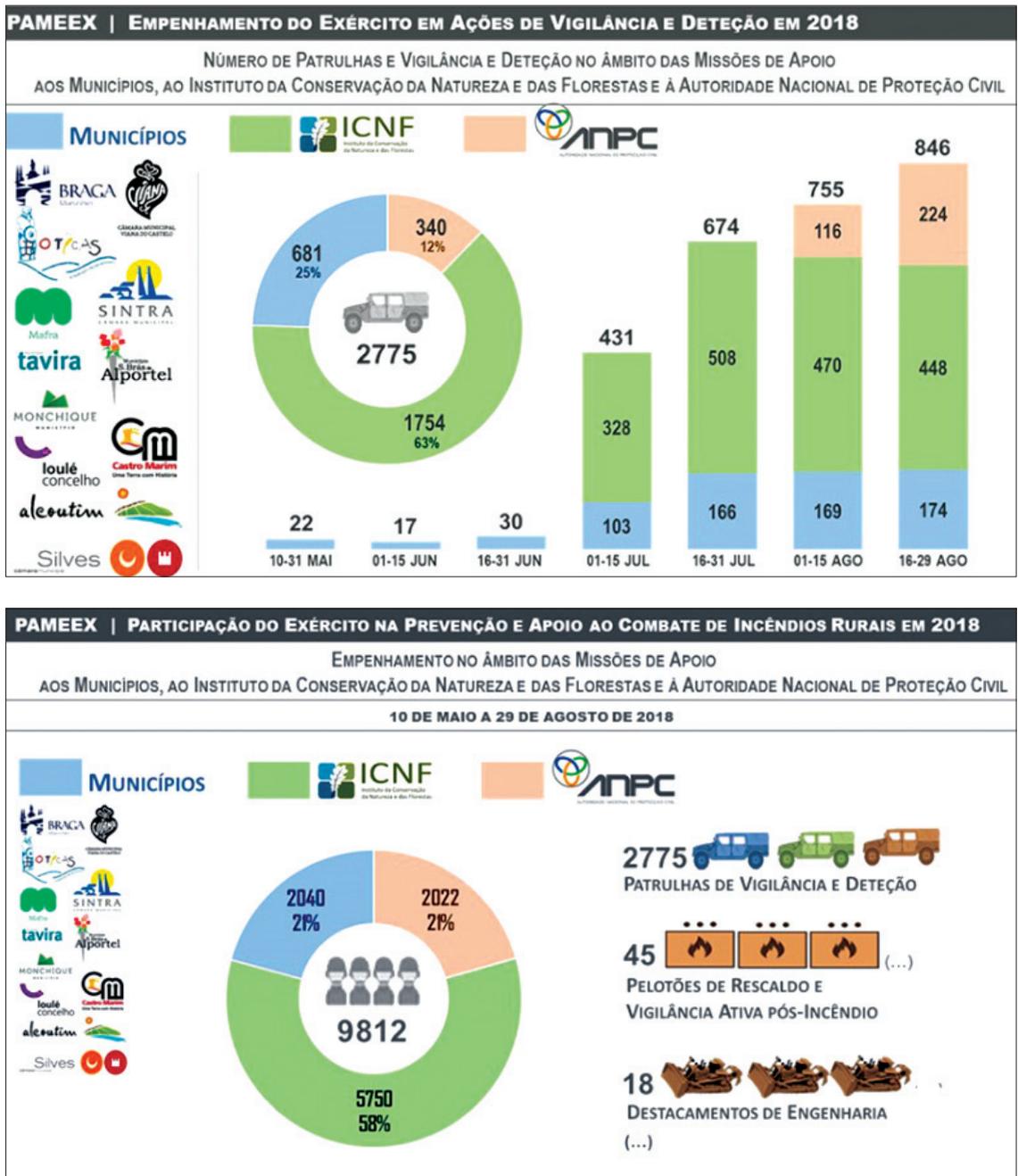


Fig. 12 - Envolvimento do Exército no âmbito dos Incêndios Rurais em 2018 (Fonte: Website do Exército).

Fig. 12 - Army operations in fighting wildfires, 2018 (Source: PRT Army website).

simultaneamente de treino operacional para as Forças Armadas, podendo-se retirar daqui sinergias. O emprego destes meios deverá ser articulado com o CNOS, no âmbito da atividade de treino operacional das equipas, com períodos e áreas de emprego devidamente coordenados, sem prejuízo de uma utilização de natureza não planeada em função das circunstâncias. No entanto, haverá que ter em atenção os aspetos legais associados ao emprego destes meios nesta tipologia de missões, nomeadamente

em termos de ‘proteção de dados pessoais’, uma vez que os elementos de informação recolhidos poderão vir a constituir prova para efeitos judiciais.

Mas o papel das Forças Armadas pode ser muito mais relevante no domínio da prevenção, em especial no que se designa por prevenção estrutural, ou seja, no apoio à implementação de medidas de base no território para que a probabilidade de ocorrência de incêndios rurais seja mais baixa e para que em caso de ocorrência,

existam melhores condições para o seu combate. E existe já trabalho realizado neste domínio preventivo estrutural. Importará quiçá dar-lhe um novo impulso, um maior nível de ambição, traduzido numa maior continuidade temporal. Mas as Forças Armadas - e aqui em particular o Exército - podem fazê-lo.

Esse impulso será sempre limitado pelas capacidades disponíveis, nomeadamente em termos de pessoal e de equipamentos, devendo por isso serem estudados mecanismos e identificadas oportunidades que permitam reforçar e potenciar uma capacidade existente e que muito tem feito pelo desenvolvimento do país, muito em especial das suas regiões mais interiores e isoladas: a capacidade de construções horizontais do Exército, com expressão através das unidades da Engenharia Militar. Trata-se de uma área onde o Exército assegura há muito a formação certificada do seu pessoal (operadores e mecânicos de equipamentos), em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, e onde essa formação é imediatamente posta em prática em contexto operacional através de trabalhos em apoio, seja das demais unidades do Exército e das Forças Armadas, seja em apoio das mais diversas entidades municipais ou do Estado.

Existe, por isso, campo para se utilizar esta capacidade do Exército de uma forma estrutural, nomeadamente em apoio do ICNF ou das Autarquias, no que respeita ao apoio preventivo no caso de incêndios florestais: limpeza de terrenos, abertura de faixas de gestão de combustível, apoio na criação de pontos de abastecimento de água para as forças terrestre e meios aéreos ou outras necessidades. Um eventual reforço desta capacidade (com mais equipamentos pesados e mais pessoal qualificado) permitirão dar corpo a um programa ambicioso.

No caso dos equipamentos identificando novas fontes de financiamento, dada a finalidade dos mesmos; no caso do pessoal adoptando medidas de retenção do pessoal e aumento de efetivos, desde o aumento do número de cursos de formação ao alargamento da duração da prestação do serviço militar em regime de voluntariado nestas especialidades, onde a maior idade e experiência são factores relevantes na atividade operacional mas também muito valorizados pelo mercado de trabalho civil. Realça-se ainda que o papel das máquinas de rasto em operações conexas com o combate aos incêndios rurais, seja no rescaldo seja em trabalhos de antecipação, fruto da análise operacional, o qual tem vindo a assumir cada vez maior relevância, pelo que a existência de mais meios do Estado não só permite aumentar o nível de ambição no domínio preventivo, mas também no emprego operacional, pois, nesta matéria, as máquinas estão sempre ou a trabalhar ou em manutenção, nunca estão em reserva.

## Conclusões

Em face do que foi referido salientam-se as principais conclusões:

### *Um modelo assumido e um sistema estável*

A proteção civil não se limita aos incêndios rurais e reestruturar a proteção civil não é reestruturar (mais uma vez) a Autoridade Nacional de Proteção Civil.

A proteção civil tem a finalidade de prevenir riscos, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens. Tem por isso uma dimensão preventiva e uma dimensão operacional de prestação do socorro. Desejavelmente, a primeira com uma dimensão bem maior que segunda.

O modelo de proteção civil a definir e a implementar tem que ter uma ampla base de sustentação política para se assegurar a sua estabilidade. Esta é uma condição, e é fundamental, para se poderem definir objetivos de diferentes horizontes temporais e para que se definam, treinem, apliquem e estabilizem processos e procedimentos.

### *Promover uma cultura de segurança*

A proteção civil é uma questão de cidadania e por isso uma responsabilidade de todos. Todos integramos o sistema e nele temos responsabilidades. Por isso, a criação e a implementação de uma cultura de segurança torna-se fundamental sendo um objetivo com resultados que naturalmente demorarão a serem percebidos (fig. 13). A criação dessa cultura deve começar em casa e na Escola, como parte de uma educação para a cidadania, que hoje pouco existe de uma forma universal e devidamente estruturada. Para as gerações mais idosas devem promover-se estratégias de sensibilização, adaptadas para resultados mais imediatos e objetivos, procurando moldar comportamentos e criar medidas mitigadoras face eventuais comportamentos de risco.

### *Identificar os riscos*

O sistema de proteção civil deve ter em consideração toda a tipologia riscos identificados para o território nacional, tendo em conta as dimensões, nacional, regional e local, e a sua perigosidade e probabilidade de ocorrência. Atenta a dinâmica da sociedade, esse levantamento (que tem vindo a ser efetuado desde há algum tempo) deve estar sempre atualizado, exigindo por isso uma permanente atenção.

### *Uma estrutura coerente, clara, mais racional e adequada a toda a tipologia de riscos*

O sistema de proteção civil assenta numa estrutura que vai do patamar municipal ao patamar nacional.

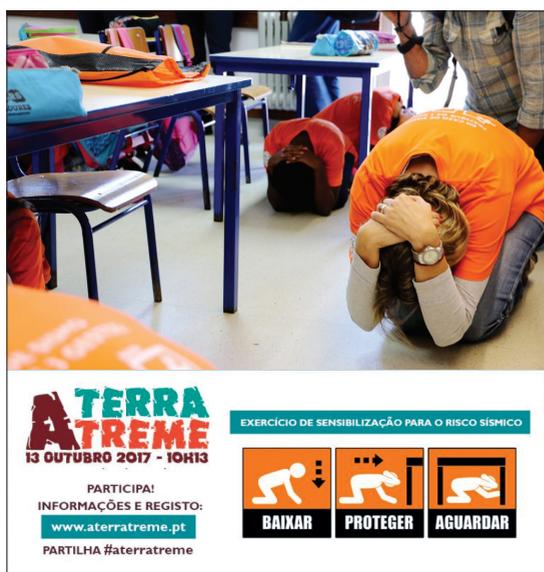


Fig. 13 - Iniciativa da ANPC A Terra Treme.

Sensibilização para o risco sísmico  
(Fonte: <http://aterratreme.pt>).

Fig. 13 - Seismic Risk Awareness.  
ANPC Initiative The Earth Shakes  
(Source: <http://aterratreme.pt>).

Esta estrutura territorial do sistema de proteção civil deve ser coerente com a de outras áreas de governação com as quais terá sempre que se relacionar seja no domínio preventivo seja em situação operacional. As responsabilidades em cada patamar territorial sejam elas políticas, administrativas ou operacionais devem estar muito bem definidas. Riscos e Recursos devem estar devidamente compatibilizados em todos os patamares do sistema.

Por outro lado, a componente operacional do sistema de proteção civil deve ser desenhada tendo em consideração uma estrutura hierárquica clara, simples e que assegure uma adequada capacidade de comando, coordenação e controlo para toda a tipologia e dimensão de ocorrências.

#### *Uma maior profissionalização da estrutura operacional*

A estrutura de proteção civil deve ser dotada de técnicos especializados em todos os seus patamares, seja para as diferentes vertentes de uma proteção civil preventiva (da análise dos riscos, ao planeamento e à sensibilização), seja para a dimensão de atuação operacional.

Atentas as exigências da sociedade e as necessidades, cada vez maiores, de formação e treino, o sistema terá que apostar numa maior profissionalização dos seus elementos, em especial no que ao emprego operacional respeita.

Esta profissionalização tem exigências associadas no que à formação, qualificação e treino operacional respeitam, sendo oportuno repensar a Escola Nacional de Bombeiros eventualmente transformando-a numa Escola Nacional de Proteção Civil na dependência da ANPC.

#### *Um melhor aproveitamento das Forças Armadas na dimensão estrutural e preventiva*

No domínio da proteção civil, e mercê das suas capacidades residentes, as Forças Armadas podem ser não só melhor aproveitadas em domínios de natureza estrutural e preventiva, mas também devem ser dotadas de um maior efetivo, por forma a poderem compatibilizar-se todas as missões e aumentar-se o nível de ambição, no que ao apoio ao desenvolvimento respeita.

Em aspetos de natureza estrutural, as Forças Armadas podem colaborar em programas relacionados com o aumento da resiliência do território face à ocorrência de determinados riscos, desde logo os incêndios rurais. Neste âmbito, deverão ser considerados programas plurianuais com objetivos e prazos definidos, para serem devidamente integrados nos planos de atividades dos Ramos, havendo assim uma adequada coordenação. Em termos de planeamento de emergência, o dispositivo militar constitui uma mais-valia, muito em especial nas zonas menos densamente habitadas e nas regiões autónomas.

No âmbito da intervenção operacional, a intervenção das Forças Armadas assume-se já, em algumas áreas, como uma atividade 'normal' e corrente. E, por isso, estas intervenções têm também que ser devidamente compatibilizadas com as demais responsabilidades das Forças Armadas, estabelecendo-se níveis de ambição compatíveis com os recursos existentes e as demais missões a realizar. A intervenção das Forças Armadas nesta tipologia de operações, mesmo tendo por base o princípio do duplo-uso, exige formação e algum equipamento específico, havendo que os assegurar de forma atempada e oportuna para se poderem respeitar os níveis de ambição definidos, mantendo-se também nas Forças Armadas o primado da Segurança das Forças que tem por base qualquer intervenção.

Em resumo, há muito por onde trabalhar no domínio da proteção civil pensando-a de uma forma global, tendo em consideração toda a panóplia de riscos com que hoje nos vemos ou podemos ver confrontados, numa visão de longo prazo, ainda que com alguns objetivos mais imediatos, cientes que a criação e implementação de uma cultura de segurança e a alteração de modelos há muito estabelecidos serão sempre objetivos que ultrapassarão em muito um ciclo político.

As gerações futuras agradecerão amanhã tudo o que fizermos hoje.

## Referências bibliográficas

Conceito Estratégico Militar (2014). Aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional em 22 de Julho de 2014, confirmado em Conselho Superior de Defesa Nacional de 30 de Julho de 2014.

166

Decreto-Lei n.º 279/84 de 13 de Agosto, que cria o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) na dependência do Primeiro-Ministro.

Decreto-Lei n.º 73/2012 de 29 de Agosto, transfere as atribuições do CNPCE para a ANPC.

Decreto-Lei n.º 72/2013 de 31 de maio, altera e republica o Decreto-Lei n.º 134/2006 de 25 de Julho, que institui o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro.

Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de Outubro, que aprova a orgânica da ANPC.

Decreto-Lei n.º 12/2018 de 16 de Fevereiro que aprova a orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.

Despacho do Ministro da Defesa Nacional de 31 de Outubro de 2017 que transpõe para as Forças Armadas as orientações da RCM157-A/2017 de 21 de Outubro que lhes são aplicáveis.

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto, Constituição da República Portuguesa, sétima revisão.

Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho, com a redacção que lhe é dada pela Lei n.º 80/2015 de 3 de Agosto - Lei de Bases da Protecção Civil.

Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, estabelece a

organização dos serviços municipais de protecção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

Lei n.º 5/2014 de 29 de Agosto, Proceda à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho.

Lei n.º 56/2018, de 20 de Agosto, que cria o Observatório Técnico Independente para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional.

Missões das Forças Armadas (2014). Aprovado em Conselho Superior de defesa Nacional de 30 de Julho de 2014.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 12 de Março, que aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 11 de Abril - Reforma Estrutural na Defesa Nacional e nas forças Armadas - Reforma 'Defesa 2020'.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 de 21 de Outubro que aprova alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-B/2017 de 21 de Outubro que cria uma Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIF).

Site da ENB: <https://www.enb.pt/publicacao.php?id=29&bloco=43&bloco=105>, consultado em 15 de agosto de 2018.

Site do Exército: <http://www.exercito.pt/pt/informação-pública/noticias/651>, consultado a 5 de setembro de 2018.