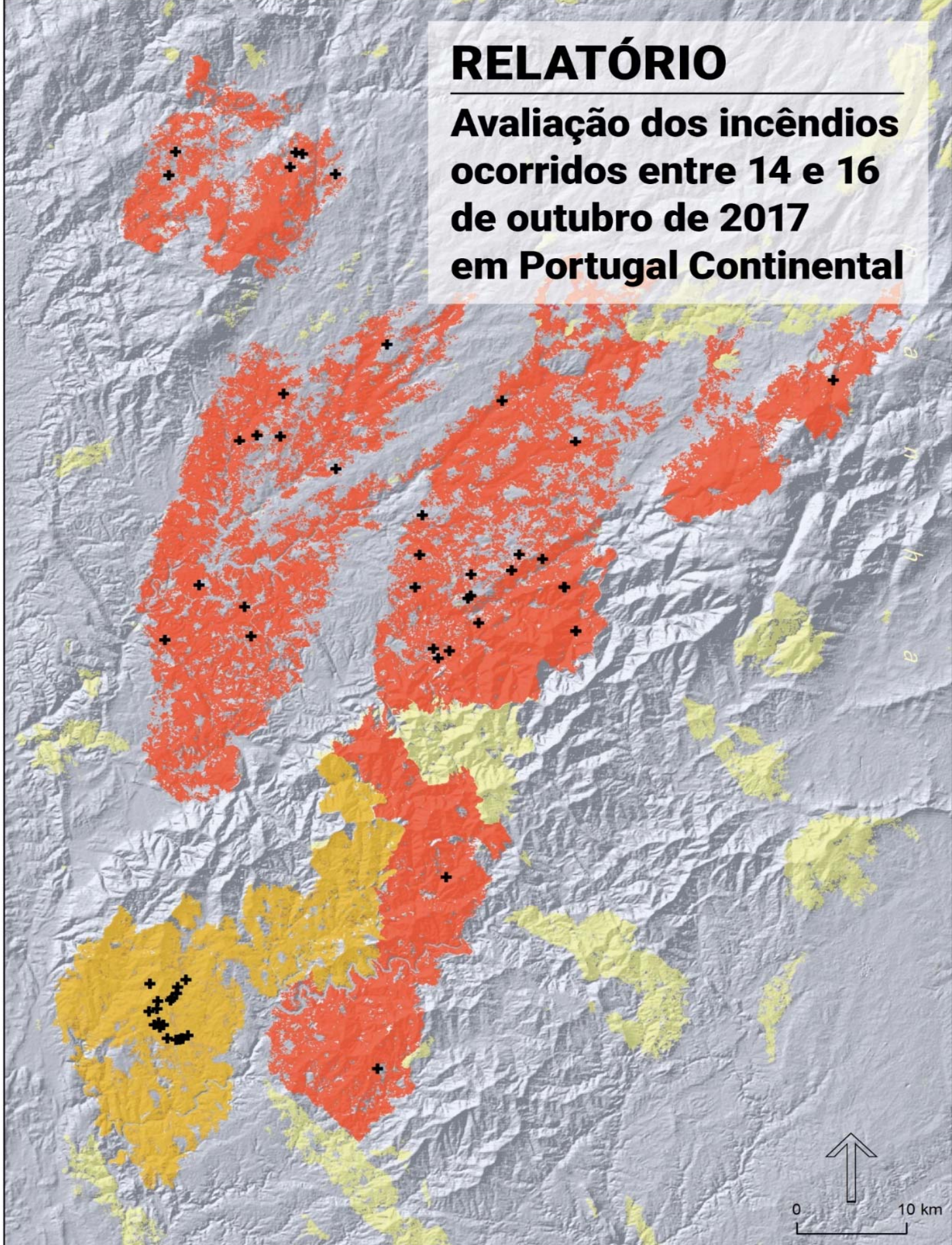


RELATÓRIO

**Avaliação dos incêndios
ocorridos entre 14 e 16
de outubro de 2017
em Portugal Continental**



NOTA INFORMATIVA À COMUNICAÇÃO SOCIAL

Os incêndios dos dias 14, 15 e 16 de outubro de 2017 superaram em dimensão todos os anteriores, incluindo os do mesmo ano em junho em Pedrógão Grande e Góis e todos os que, nos anos de 2003 e 2005, deixaram uma memória de enorme destruição. O ano de 2017 foi, aliás, caracterizado pelo impacto dramático do número de vítimas mortais, com 64 vítimas nos incêndios de junho e 48 em outubro. Para além das vítimas mortais e dos muitos feridos, estes incêndios atingiram cerca de meio milhão de hectares, atingindo os incêndios de outubro mais de 1700 habitações permanentes, mais de 700 infraestruturas empresariais, equipamentos municipais, culturas agrícolas e muitas áreas florestais valiosas, incluindo Matas Nacionais.

O presente Relatório sobre os incêndios de outubro de 2017, não pôde deixar de fazer as comparações com os incêndios de junho de Pedrógão Grande e de Góis que tinham sido objeto de anterior Relatório. Apesar de algumas semelhanças concluiu-se que houve significativas diferenças entre os dois episódios, quanto ao número de ignições, à dispersão geográfica das áreas ardidas e das suas consequências nas vítimas mortais e nos bens afetados, e também à sua génese meteorológica, neste caso associada ao furacão *Ophelia*. Estas diferenças justificam a necessidade desta análise e de recomendações complementares.

Por outro lado, este Relatório é produzido quando, após a análise dos incêndios de junho do anterior Relatório, e por intervenção da Assembleia da República, por decisão do Governo, por iniciativa das Câmaras Municipais ou da própria sociedade civil, se desencadearam muitas ações, nomeadamente a readaptação do edifício institucional público e dos mecanismos operacionais para intervenção em meio rural e para combate aos incêndios rurais com a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF).

A Comissão pretendeu neste Relatório não duplicar as apreciações e recomendações feitas no Relatório anterior, que considera continuarem perfeitamente válidas e ainda mais justificadas, mas apenas complementá-las com aspetos aí não desenvolvidos. Neste sentido Comissão considera que a decisão de criação da AGIF e a sua consolidação nos próximos anos, deverá facilitar a integração progressiva das questões relacionadas com o conhecimento, a qualificação e a boa governança nos corpos da administração pública adequados. E mais uma vez se evoca o princípio essencial de conciliar a prevenção com o combate, bem desenvolvido no Relatório anterior.

No entanto, existem aspetos institucionais determinantes para o sucesso do sistema, a que o Relatório dedica um capítulo especial. Para além da AGIF, como entidade facilitadora, de coordenação e integração de mais valências no sistema, importa solidificar o papel das diversas instituições envolvidas. Estão neste caso a ANPC, o ICNF e a GNR, fundamentais aos três pilares da arquitetura institucional, mas também as Câmaras Municipais e os Corpos de Bombeiros, propondo-se uma reflexão profunda sobre as melhorias a introduzir para que todos possam cumprir melhor no futuro as funções que lhes são atribuídas.

No que respeita ao ICNF são particularmente referidas as destruições de áreas significativas sujeitas ao Regime Florestal, e especialmente ao Regime Florestal Total (Matas Nacionais), com gestão diretamente assegurada por este organismo. Questões de suborçamentação, de impossibilidade de reinvestimento na floresta, de desarticulação, são naturalmente responsáveis diretos desta situação, embora se deva reconhecer que as políticas públicas dos últimos quinze anos, de introdução de reformas de contornos questionáveis (sem suporte em avaliações de funcionamento) terão conduzido a esta situação. Também neste âmbito a CTI2 avança com algumas reflexões que pretendem contribuir para reequilibrar a intervenção pública nos seus domínios territoriais, já de si escassos quando comparados com os outros países da Europa do sul, mas que deveriam ser objeto de uma gestão exemplar que servisse de exemplo e de incentivo para o panorama florestal privado.

Quanto às Câmaras Municipais considera-se que a compatibilização da escassez de recursos com o seu uso racional e a sua valorização aconselha a criação de soluções intermunicipais. Estas podem revelar-se mais adequadas, pelo que deveriam ser concebidas em torno de conjuntos de autarquias ou através das próprias Comunidades Intermunicipais (CIM), beneficiando das evidentes afinidades territoriais. Trata-se de soluções que permitiriam estabilizar corpos qualificados vocacionados para a intervenção, associados às ações de prevenção estrutural e inseridos em ambientes profissionais.

Quanto aos Corpos de Bombeiros, as mesmas considerações podem ser também extensivas às associações humanitárias que os acolhem. A redução da disponibilidade do regime de voluntariado que atualmente se verifica e a complexidade dos incêndios rurais, com características cada vez mais extremas, deveriam obrigar a uma maior profissionalização, abrangendo os diversos setores de intervenção destes corpos, com especial incidência na proteção de pessoas e bens.

As análises efectuadas especificamente neste Relatório para os incêndios de outubro pretenderam dar resposta ao mandato colocado à Comissão pela Assembleia da República.

Assim, quanto ao número de ignições conclui-se que, apesar de este número tender a diminuir ao longo dos anos, ainda se considera muito elevado. Mas concluiu-se também que o número de ignições pode ser facilmente explicado e previsto pelas condições meteorológicas, a época do ano e o dia da semana. Assim, a excepcionalidade prevista e confirmada das condições meteorológicas permitiria prever o número de ignições e por isso, poderia ter-se atuado, com melhor comunicação pública e com medidas robustas de pré-posicionamento e de pré-supressão, de forma a prevenir o que era esperado.

Em relação às causas que estiveram na origem das muitas ocorrências, constatou-se que o padrão das causas investigadas nos dias 14, 15 e 16 de outubro não difere muito dos valores estatísticos da série histórica de 2001 a 2017. As causas principais continuaram a ser as queimadas (31-33%), o incendiarismo (33-36%) e os reacendimentos (18-24%). Dentro das queimadas foram mais frequentes as realizadas para limpeza de solo agrícola, logo seguidas da renovação de pastagens. Admite-se que a proximidade anunciada de precipitação possa ter conduzido a um aumento de ocorrências ocasionadas pela limpeza do solo agrícola. Os reacendimentos continuam a ser uma componente excessiva que importa corrigir rapidamente.

Quanto à análise do comportamento dos maiores incêndios, avaliou-se, em particular, a sua intensidade e velocidade de propagação em função das características dos combustíveis e dos ventos.

Inicialmente, nos incêndios de dia 15, foi a força do vento e a baixa humidade que permitiu o seu rápido crescimento. No entanto, quando a energia libertada pelos incêndios superou a energia do vento geraram-se fenómenos piro-convectivos, com transições de nuvem piro-cúmulo para piro-cúmulo-nimbo, gerando *downdrafts* que aceleraram e expandiram erraticamente o incêndio, como aconteceu na tarde de 15 e noite de 15 para 16 de outubro. Esses movimentos erráticos e acelerados dos incêndios, por momentos pulsantes, coincidem com a ocorrência de vítimas mortais. Neste aspeto as condições foram semelhantes às de junho em Pedrogão Grande.

Os incêndios do dia 15 de outubro produziram sete manchas ardidas no centro do país excedendo 10 mil hectares, incluindo o maior incêndio de que há memória, com mais de 45 mil hectares. Os incêndios ultrapassaram por vezes velocidades de propagação de 6 km/h e intensidades de libertação de energia três a nove vezes mais do que a capacidade de extinção. Concluiu-se também que os focos secundários resultantes de projeção constituíram um importante mecanismo de expansão do fogo.

A análise das circunstâncias que vitimaram 48 pessoas revelou que estas ocorreram no final do dia 15 e às primeiras horas do dia 16 de outubro, sendo que a maioria das vítimas não estava

em fuga, o que revela a intensidade do fogo e a velocidade da sua expansão, surpreendendo de forma violenta nos diversos locais por onde passou. A dispersão geográfica das localizações das vítimas torna este episódio muito distinto do de Pedrógão Grande. Também as classes etárias atingidas foram diferentes. Nestes incêndios as vítimas foram sobretudo pessoas mais idosas, residentes que foram surpreendidos pelo fogo, alguns tentando salvar os seus bens, outros com problemas de saúde ou mobilidade que impediram evacuação atempada.

Na maior parte dos locais das ocorrências concluiu-se que as medidas vigentes de prevenção estrutural não estavam executadas, com realce para as estradas. Por outro lado, reconhece-se a importância de que devam existir mecanismos de proteção pessoal e de envolvimento eficaz das populações nas ações de socorro.

Quanto aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios nos concelhos afetados, a Comissão considera que a proximidade com as populações e as competências e atribuições alocadas às administrações locais constituem um elemento fundamental que contribui para a minimização dos incêndios rurais. No entanto, torna-se claro que alguns Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) são claros exemplos da preocupação em cumprir normas e regulamentos, mas com evidentes hiatos no que respeita à sua aplicação/operacionalidade.

Sobre a resposta operacional, a análise concluiu que, tendo os incêndios de 14-16 de outubro ocorrido numa fase de prevenção (fase Delta) já fora do período considerado mais crítico (fase Charlie) a previsão de condições meteorológicas adversas conduziu à passagem a um estado de alerta especial, de nível vermelho. Porventura, com aquelas previsões meteorológicas severas, justificar-se-ia uma chamada de atenção pública, com outros contornos, eventualmente semelhantes à situação vivida no mês de agosto, em que foi estabelecido o Estado de Calamidade Preventiva.

Nas condições meteorológicas tão adversas o nível de prontidão das atividades de pré-supressão e supressão é determinante. Começa por ser especialmente importante a dissuasão e controlo do uso do fogo e, em geral, a vigilância. A rapidez é decisiva, da deteção à 1ª intervenção, e o despacho de meios de combate e o seu pre-posicionamento devem ser adequados à gravidade da situação, o que deve ser tratado coordenadamente à escala nacional.

O ataque inicial aos primeiros incêndios do dia 15 de outubro foi executado de acordo com o instituído, mas rapidamente se verificou não haver possibilidade de manter a estratégia teoricamente fixada, pelas condições meteorológicas extremas e pela dificuldade de mobilizar forças suficientes perante o número de ignições o que condicionou a resposta por parte dos Corpos de Bombeiros. Esta última questão resulta de, neste período de outubro, se estar já na fase Delta e de haver uma capacidade de mobilização limitada. A janela de oportunidade inicial era muito curta, criada pelas condições extremas, aconselharia de qualquer modo considerar o uso de medidas mais robustas para atacar imediatamente as ignições que pudessem ocorrer.

O ataque ampliado, implicando o recurso a forças exteriores, terrestres e aéreas, registou também enormes dificuldades. Muitas forças estavam já descontinuadas, designadamente os meios aéreos e o número de solicitações impediu que a alocação de meios se fizesse de acordo com as normas operacionais estabelecidas. Sobre os Postos de Comando Operacional concluiu-se que estavam desfasados na sua dimensão e complexidade, não conseguindo corresponder às necessidades exigidas pelo ataque ao fogo. Foram identificadas várias áreas problemáticas que se detalham no Relatório. De qualquer forma ficou claro que, em muitas situações, a velocidade e intensidade do fogo implicou que não houvesse possibilidade alguma de combater o incêndio.

Nestas situações o esforço concentra-se naturalmente na defesa de pessoas e bens. Mas o panorama vivido nestes dias, sobretudo no dia 15 de outubro, traduziu-se numa situação de dramático abandono, com escassez de meios, ficando as populações entregues a si próprias.

Considera-se que a área de comunicação e informação é deficiente mas fundamental na medida em que permite transmitir às populações informações e instruções diversas, desde regras de localização de habitações e equipamentos, a normas de proteção em caso de catástrofes e instruções de circulação e evacuação que deveriam ser adotadas nesses casos.

Reconhece-se que dificilmente se poderão estabelecer regras gerais e universais que aconselhem o comportamento das pessoas nas situações de catástrofes, incluindo os incêndios rurais. Perante cada situação concreta, as instruções e aconselhamentos deverão ser naturalmente distintos e ajustadas às respetivas realidades.

Quanto às áreas de interface com as edificações, a Comissão considera que a legislação que define e enquadra os instrumentos de ordenamento do território não lhes dá a devida atenção quando, na realidade, são as mais vulneráveis perante a possibilidade de expansão do incêndio florestal para as infraestruturas empresariais e para as habitações. Constatou-se que as áreas empresariais que acolhiam as infraestruturas de empresas afetadas pelos incêndios de outubro estavam deficientemente dotadas de mecanismos de proteção contra incêndios.

Quanto à relação das edificações, designadamente das zonas industriais, com o uso do solo das suas interfaces, a análise efetuada indica que as áreas urbanas afetadas tinham o pinheiro bravo ou o eucalipto como ocupação secundária e a análise das áreas envolventes das 1712 habitações e 768 infra-estruturas empresariais afetadas por estes incêndios mostra que, independentemente do que acontece na proximidade das edificações, são estas duas espécies que dominam num raio de 1km à volta das edificações consideradas, sublinhando a necessidade de não se considerar apenas a área contígua ao edificado, mas também a sua envolvente mais distante.

De facto, os incêndios extremos de outubro testaram os limites da efetividade da gestão de combustíveis na interface dos espaços florestal e edificado, tornando menos claros os resultados da criação e manutenção de faixas tampão. Assim, para além da necessidade de uma intervenção tecnicamente sustentada para estes espaços, os esforços devem ser mais dirigidos para a mitigação do comportamento do fogo no espaço florestal, para o aumento da resistência das estruturas ao impacto de projeções e faúlhas, e para a remoção de combustível suscetível de ignição na adjacência imediata das estruturas. As soluções preconizadas por esta análise apontam para a importância de uma gestão efetiva do combustível do sub-bosque nos povoamentos de pinheiro bravo e de eucalipto, assim como a conveniência de aumentar a proporção de folhosas caducifólias nestas áreas de interface.

Estas conclusões convergem com os resultados da análise das áreas florestais aridas no ano de 2017, que concluiu que 49,6% estavam ocupadas por pinheiro bravo, 38,5% por eucalipto, 7,4% por carvalhos, castanheiros e outras folhosas, 3,5% por pinheiro manso e outras resinosas e, finalmente, 1% por sobreiros e azinheiras. As razões desta concentração em praticamente duas espécies (pinheiro bravo e eucalipto representam quase 90% da área arida em 2017) resultam do tipo de combustíveis e da sua estrutura (distribuição vertical de folhas, ramos e matos no sub-bosque) nessas formações florestais, pois estas mesmas duas espécies ocupam, no panorama nacional, cerca de 50% da área de ocupação florestal total.

No que respeita à gestão do território, objeto do último capítulo, retomam-se neste Relatório algumas das apreciações feitas no Relatório anterior apontando para a necessidade de mudanças estruturais que contrariem o despovoamento e potenciem a economia local e a gestão florestal. Estas mudanças têm de considerar que a floresta portuguesa, maioritariamente privada e fragmentada, é também um bem coletivo, que proporciona serviços fundamentais às comunidades, que regula os diversos ciclos biofísicos do ambiente natural e

que satisfaz muitas das condições necessárias à valorização de componentes inseridos no turismo de natureza. E esta situação obriga a um esforço suplementar que permita valorizar as funções mais nobres da floresta junto da população, criando o reconhecimento pelo papel por ela desempenhado no equilíbrio territorial.

No âmbito do planeamento e do ordenamento, importa valorizar e operacionalizar os seus instrumentos:

No quadro do Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) a vertente do risco deveria ser operacionalizada através do Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos (PSPRR) que foi iniciada em 2012, mas logo suspensa.

Na Estratégia Nacional para as Florestas os objetivos de áreas por espécies revistos em 2015 apenas acompanharam a evolução da sua ocupação. As disfunções entre os objetivos programados e as dinâmicas reais mostram o fosso que tem existido entre a previsão e a realidade. Essa disfunção tem-se traduzido na ocupação de certas espécies florestais muito para além das áreas previstas nos instrumentos de planeamento em vigor.

E as metas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), de primeira geração, aprovados em 2007, foram logo suspensas em 2011. A próxima aprovação dos Programas Regionais de Ordenamento Florestal, com impacto direto nos Planos Diretores Municipais, terá de enquadrar melhor o objetivo de diminuição do risco de incêndio, adotar mecanismos de promoção das soluções propostas, de sensibilização dos proprietários e de acompanhamento da sua execução para evitar a perversão das propostas de ocupação dos espaços florestais.

Os quadros de apoios públicos terão de estar em coerência com estes instrumentos de planeamento e ordenamento. Por isso, este Relatório inclui uma componente significativa da análise das medidas florestais com apoios públicos. Em relação aos apoios públicos para a floresta e para a sua proteção contra incêndios verificou-se que os instrumentos financeiros mais robustos com intervenção nas áreas florestais são o Plano de Desenvolvimento Rural (PDR) (com fundos FEADER), o Programa Operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (POSEUR) (integrando o Portugal 2020, com fundos de coesão) e o Fundo Florestal Permanente (FFP) (com fundos nacionais).

Conclui-se pela necessidade de reequacionar o tipo de medidas e a sua distribuição territorial, muitas vezes distorcidos. Registou-se que a maior parte dos apoios do PDR aprovados no âmbito das medidas florestais se concentrou em regiões do continente com baixo risco de incêndio, sendo que os apoios para as regiões do norte e do centro absorveram cerca de 36% do total, enquanto o investimento no Alentejo, com esta origem, superou os 56%. Esta situação só viria a ser reequilibrada no início de 2018 com a alteração das elegibilidades, embora num momento em que as disponibilidades financeiras do PDR eram já reduzidas.

A análise dos apoios públicos à floresta revela a importância de que sejam mais consideradas as necessidades das áreas de pequena e média propriedade do centro e norte do país, com as maiores deficiências de gestão dos terrenos florestais e com maior risco de incêndio, situação verificada nos concelhos mais afetados pelos incêndios de 14 a 16 de outubro de 2017.

Esta nota informativa não dispensa a leitura do Relatório onde se detalham as análises e as recomendações.

Relatório

O Relatório da Comissão Técnica Independente pode ser consultado no seguinte endereço: www.parlamento.pt.

19.março.2018