



RISCOS



OS INCÊNDIOS FLORESTAIS DE 2017 E OS MECANISMOS DE REGULAÇÃO NA GOVERNAÇÃO DO RISCO EM PORTUGAL*

FOREST FIRES OF 2017 AND REGULATION MECHANISMS IN RISK GOVERNANCE IN PORTUGAL

131

Manuel João Ribeiro

ex-Presidente do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC)
CERU - Centro Europeu de Riscos Urbanos e ISEC - Instituto Superior de Educação e Ciência de Lisboa (Portugal)
ORCID 0000-0002-0639-0121 manueljmribeiro@gmail.com

RESUMO

O conhecimento e análise das dinâmicas operativas dos processos de governação do risco são condições explicativas fundamentais para o entendimento das opções e orientações que os Estados adotam na prossecução das suas estratégias de segurança. Tendo por base estes pressupostos, discutir-se-ão neste artigo as implicações respeitantes à gestão dos incêndios florestais que, apresentando leituras distintas, e até interpretações diferenciadas nas perceções e representações sociais, assumem cada vez mais uma importância fundamental no quadro global da segurança em proteção civil. Seleccionam-se, para o efeito, duas importantes dimensões, caraterizadoras das tipologias teórico-analíticas dos modelos de governação do risco: padrões políticos e cidadania. Assim, apresentar-se-ão, nas suas componentes sociais, as causalidades e as consequências, práticas e simbólicas que, por efeito dos acontecimentos vividos em 2017, têm estado na origem dos mecanismos de reconfiguração das políticas públicas de governação do risco em Portugal.

Palavras-chave: Incêndios florestais, governação do risco, padrões políticos, cidadania, proteção civil.

ABSTRACT

Knowledge and analysis of the operational dynamics of the processes of risk governance are fundamental explanatory conditions for understanding the options and guidelines that states adopt to pursue their safety strategies. Based on these assumptions, we discuss in this paper the implications for the management of forest fires, which, given the different readings and even different interpretations in social perceptions and representations, are of fundamental importance in the overall safety landscape in civil protection. For this, two important dimensions characterizing the theoretical-analytical typologies of risk governance models are selected, political patterns and citizenship. We thus present the social components relating to the causalities and consequences, both practical and symbolic, that, as a result of the events of 2017, have prompted the mechanisms for reorganizing public policies of risk governance in Portugal.

Keywords: Forest fires, risk governance, political patterns, citizenship, civil protection.

* O texto desta nota foi submetida em 06-09-2018, sujeito a revisão por pares a 18-09-2018 e aceite para publicação em 05-11-2018.

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

Introdução

A análise dos incêndios florestais, entendidos na sua dimensão social, pela abrangência e complexidade do seu objeto, implica uma investigação onde se intersejam vários domínios de abordagem, cruzando assim distintos universos de pesquisa científica, na identificação e seleção de indicadores e variáveis que conferem pertinência ao seu conhecimento.

Os mecanismos e a forma como se processa a governação do risco e das catástrofes, e também como intervêm os sistemas de regulação e administração do Estado nas políticas públicas ligadas a esses acontecimentos, constituem uma importante linha de investigação para uma explicação cabal dos incêndios florestais, na sua componente socialmente construída.

Dentro deste quadro concetual, constituindo ambiente crítico em relação às políticas e ações de proteção civil, nas apreciações e nas avaliações sistematicamente efetuadas sobressai o enfatizar de leituras sobre as responsabilidades, distribuídas tanto pelas administrações públicas como pela sociedade civil, aqui entendidas em sentido amplo, discutindo-se as obrigações e os direitos do Estado e das populações, tanto a jusante como a montante dos acontecimentos.

O quadro investigativo desta temática é substancialmente amplo e complexo, sendo, com frequência, mediatizado por considerações ideológicas e políticas sobre as opções assumidas no tipo de desenvolvimento social em presença. Gravitam aqui versões atinentes de cunho mais social, com outras de postura mais neoliberal, com os inerentes reflexos nas formas de gestão e de regulação da coisa pública.

Em redor desta temática, têm-se vindo a desenvolver, nos últimos anos, diversas abordagens, posicionadas em distintas áreas científicas, mas onde prevalece um fio condutor, centrado na análise das dinâmicas sociais e nos mecanismos da governação, aqui entendida, de modo abrangente, enquanto *“processos de gestão e de tomada de decisão coletivas onde, para além da participação das instituições e dos agentes do âmbito governamental, também se incorporam e envolvem outros atores e protagonistas não-governamentais - stakeholders e sociedade civil, por exemplo - nas respetivas medidas e ações a prosseguir”* (Ribeiro, 2018, p. 11).

Para este texto, embora contemplando, sempre que justificável, as indispensáveis formulações integradoras, selecionam-se, sobretudo, duas dimensões centrais nos processos de governação. Por um lado, a análise das relações intergovernamentais entre o nível central do Estado e os escalões intermédios e locais da administração pública. Com frequência, esta análise interroga a forma como se distribuem as responsabilidades, competências e atribuições, face às medidas a tomar na gestão do

risco e da emergência, uma discussão que atravessa todo o ciclo das catástrofes. Por outro lado, e igualmente com representatividade significativa no quadro da proteção civil, destacam-se os domínios respeitantes ao envolvimento das populações neste sistema de segurança. A discussão sobre qual o tipo de participação que as populações devem ter nas políticas públicas desta área de atividade é uma questão recorrente e redundante nas várias fases do já referido ciclo das catástrofes, assumindo especial relevância nos períodos de socorro e emergência, bem como imediatamente após os mesmos. Confrontam-se aqui narrativas e práticas nem sempre, ou mesmo raramente, consensuais, por parte dos diversos protagonistas presentes, abrangendo as distintas representações e visões construídas, quer pelos atores institucionais, quer pelos *stakeholders* e pelos especialistas, quer, ainda, pelas populações leigas.

É neste contexto que uma leitura crítica da organização do sistema nacional de proteção civil se apresenta como vetor de importância decisiva, para compreender a forma como o Estado desenvolve e prossegue as suas políticas em prol da segurança das populações. Pode, portanto, afirmar-se que o conhecimento dos processos de governação do risco e das catástrofes, é condição explicativa fulcral para o entendimento das opções e orientações que os Estados adotam na prossecução das suas estratégias de segurança, consistindo, assim, em indicadores essenciais para uma análise das políticas públicas relativas à organização e ao funcionamento dos respetivos sistemas nacionais de proteção civil.

Tendo por suporte este enquadramento, discutir-se-ão neste artigo as implicações respeitantes à gestão dos incêndios florestais que, apresentando leituras distintas, e até interpretações diferenciadas nas perceções e representações sociais da população portuguesa, cada vez mais assumem uma importância fundamental no quadro global da segurança em proteção civil. Debater-se-ão nas suas componentes sociais, as causalidades e as consequências, práticas e simbólicas que, objetivamente, têm estado na origem da reformulação das políticas públicas sobre este tipo de risco. Neste desenvolvimento, cruzar-se-ão registos de cariz histórico com situações operacionais mais recentes, aliadas a processos de reflexividade interpretativa que tocam, prospectivamente, em formulações passíveis de modificar a correlação de forças existente entre os agentes de proteção civil e, por consequência, da forma como se encontra atualmente estruturado o próprio sistema de proteção civil. Nestas dinâmicas assiste-se ao surgimento de novas atitudes e comportamentos que vão, generativamente, reconfigurando os processos de governação do risco em Portugal.

Previamente, contudo, e numa curta exposição, apresentam-se as principais características que suportam e definem o modelo de governação do risco preponderan-

te no sistema de proteção civil português que, desde já se antecipa, se pode caraterizar por uma tipologia predominantemente hierárquica, com pendor vertical e cariz prescritivo.

Portugal: um modelo tipológico hierárquico de governação do risco

A afirmação de que Portugal se pode caraterizar por um modelo de governação do risco hierárquico tem, necessariamente, de ser suportada explicativamente, identificando corretamente quais os domínios que conduzem a essa declaração.

A construção de modelos tipológicos de governação do risco, enquanto proposta teórico-analítica, encontra-se referida em Ribeiro (2018), com o desenvolvimento das principais dimensões que conferem pertinência explicativa a essa formulação técnico-científica. Saliente-se, sinteticamente, que os alicerces da proposta partem de uma leitura de cinco grandes dimensões operativas - *política, cidadania, envolvimento público, conceito de catástrofe e modelos de gestão operacional* - que, após uma análise decomposta nas suas componentes mais individuais, são integradas num quadro explicativo conjunto. É no resultado dessa integração que se obtêm os quatro modelos ideais típicos de governação do risco, a saber: *diretivos, hierárquicos, descentralizados e cooperativos*.

De qualquer modo, para uma referência mais correta desta modelação, salienta-se que se trata de tipos-ideais, que embora definidos teoricamente de acordo com uma

predominância explicativa, não impedem, na realidade, o registo e a constatação de variações híbridas.

A matriz global do modelo de governação do risco, pode ser decomposta para efeitos explicativos e de forma meramente sintética, em cada uma das suas respetivas dimensões (fig. 1):

- Na *dimensão política*, os padrões analíticos residem numa leitura das relações entre os vários níveis de governo, onde, consoante os contextos políticos e sociais em presença, se identificam os processos que podem conduzir a mandatos intergovernamentais tanto coercivos, como cooperativos, e suas respetivas combinações intermédias;
- No que se refere à *dimensão da cidadania*, o balanceamento oscila entre os mecanismos que asseguram modos de cidadania inclusiva, com outros que, pelo contrário, remetem para formas de cidadania exclusiva, registando-se cumulativamente nivelamentos mais próximos de uns ou de outros;
- O *envolvimento público* prende-se com o tipo de fluxos comunicacionais que caraterizam as relações de articulação entre os agentes formais e institucionais com as populações, oscilando nas situações de comunicação, consulta ou participação (Rowe e Frewer, 2005);
- Já em relação à *concecualização das catástrofes*, confrontam-se as visões que as consideram decorrentes de ações de agentes externos e, portanto,

PADRÃO POLÍTICO					
COERCIVO			COOPERATIVO		
CIDADANIA	EXCLUSIVA	<p>MODELO DIRETIVO</p> <p>Políticas: centralizadas, verticais e prescritivas;</p> <p>Cidadania: direitos contratualizados, exclusão;</p> <p>Envolvimento público: comunicação (<i>top-down</i>);</p> <p>Conceito catástrofe: agente externo;</p> <p>Modelos gestão operacional: comando e controlo.</p>	CIDADANIA	EXCLUSIVA	<p>MODELO DESCENTRALIZADO</p> <p>Políticas: regulação horizontal, coordenação e monitorização;</p> <p>Cidadania: direitos “<i>de jure</i>” (bens individuais);</p> <p>Envolvimento público: consulta e comunicação;</p> <p>Conceito catástrofe: agente externo, vulnerabilidade</p> <p>Modelos gestão operacional: coordenação e comando e controlo.</p>
	INCLUSIVA	<p>MODELO HIERÁRQUICO</p> <p>Políticas: reguladoras, hierarquizadas e verticais;</p> <p>Cidadania: direitos “<i>de jure</i>” (bens públicos);</p> <p>Envolvimento público: consulta e participação;</p> <p>Conceito catástrofe: agente externo, incerteza;</p> <p>Modelos gestão operacional: comando e controlo e coordenação.</p>		INCLUSIVA	<p>MODELO COOPERATIVO</p> <p>Políticas: descentralizadas, colaborativas e autónomas;</p> <p>Cidadania: direitos “<i>de jure</i>” e “<i>de facto</i>”, inclusão social;</p> <p>Envolvimento público: participação;</p> <p>Conceito catástrofe: incerteza, vulnerabilidade;</p> <p>Modelos gestão operacional: coordenação.</p>
COERCIVO			COOPERATIVO		
PADRÃO POLÍTICO					

Fig. 1 - Modelos de Governação do Risco (Fonte: Ribeiro, 2018, p. 120).
Fig. 1 - Risk Governance Models (Source: Ribeiro, 2018, p. 120).

fora do contexto social onde se desenvolvem, com entendimentos que apontam para a consideração das catástrofes para vetores onde se cruzam referenciais de vulnerabilidade e de incerteza;

- Por último, e no que aos *modelos de gestão operacional* diz respeito, cruzam-se as conceções que defendem estruturas intrinsecamente verticalizadas, assentes em modelos de comando e controlo (Dynes, 1994), com entendimentos que direcionam a gestão e as respostas operacionais para modelos mais próximos de uma coordenação e cooperação.

Como se demonstrará seguidamente, o sistema português caracteriza-se, genericamente, pela presença de um modelo tipológico de raiz hierárquica, com as seguintes implicações:

- Um *padrão político* de raiz verticalizada, em que a administração central determina e prescreve, no domínio da segurança em proteção civil, as políticas e orientações fundamentais da governação pública, remetendo a ação das autarquias locais para um quase simples cumprimento de diretrizes enquanto agentes reguladores;
- Os *direitos de cidadania*, embora considerados constitucionalmente como bens públicos, apresentam-se sobretudo na sua formulação *de jure*, nem sempre acompanhados de direitos *de facto*;
- Os processos de *envolvimento público* podem ser descritos, maioritariamente, como assentando em fluxos comunicacionais onde predominam os métodos de *consulta*, embora timidamente se possam verificar alguns exemplos de *participação*, nomeadamente em processos de orçamentos participativos;
- As *catástrofes* ainda registam uma prevalência na sua definição enquanto *agentes externos*, embora se constate o emergir das *vulnerabilidades* e *incertezas* também como conceitos explicativos, sobretudo por parte de especialistas ligados à comunidade técnica e científica, nomeadamente nas abordagens sobre as alterações climáticas;
- Relativamente aos *modelos de gestão operacional*, é notória a prevalência de lógicas de *comando e controlo* que, em alguns casos, pela entrada em cena de novos protagonistas, se tem vindo a acentuar. De qualquer forma, e em simultâneo, começam a coexistir processos de *coordenação*, sobretudo localizados no domínio da decisão e da gestão estratégica, embora com menor reflexo nas ações táticas e na manobra operacional.

É importante chamar a atenção de que, neste quadro tipológico, se verificam e coexistem modelações híbridas, de variada índole e com efeitos distintos no relacionamento entre as instituições e os

protagonistas presentes, nomeadamente nas relações intergovernamentais. Procurar-se-á operacionalizar, e confirmar, esta leitura interpretativa do tipo de governação do risco que caracteriza o sistema português, com base na análise da situação dos incêndios florestais, que se abordará no ponto seguinte. Como nota subsidiária, refira-se que, neste âmbito de análise, ainda se encontram por realizar estudos e investigações centradas no papel que as autarquias locais desenvolvem no sistema nacional de proteção civil, e que não se cinjam, meramente, às habituais constatações jurídico-administrativas formais, embora também as devam incluir. Entre outros domínios, as pesquisas devem alargar-se e abranger dimensões analíticas, como as relações informais das práticas do poder local, as culturas políticas subjacentes, os equilíbrios político-partidários existentes e, ainda, as respetivas articulações que se jogam nas combinações e nos interesses, estruturais e conjunturais, entre as administrações locais e as instituições centrais do Estado.

Os Incêndios florestais de 2017 como processos reconfigurativos da governação do risco em Portugal

Os incêndios florestais de junho e outubro de 2017 ganharam, indubitavelmente, um lugar na história das grandes catástrofes em Portugal, constituindo o mais gravoso acontecimento verificado no território nacional para este tipo de ocorrências. As ondas de choque propagadas com o elevado número de vítimas, registo de bens destruídos e dimensão da área ardida atingiram, de uma forma geral, toda a sociedade portuguesa, assumindo uma relevância especial e particular nos seus domínios políticos e institucionais.

Estes acontecimentos catastróficos evidenciaram as vulnerabilidades do sistema nacional de proteção civil, demonstrando as fragilidades do Estado em garantir a segurança das populações, como constitucionalmente previsto. Como refere Mendes (2017), “*Os grandes incêndios de junho e outubro revelaram de forma explícita o tipo de Estado predominante em Portugal e a sua forma de atuação. Se num primeiro momento assistimos a momentos de letargia e de desvalorização dos acontecimentos, a pressão mediática e da opinião pública obrigou o Estado e as suas instituições a uma reação rápida e à reapropriação da narrativa dominante*”. Após uma quase generalizada apatia inicial, apenas pontuada por reações casuísticas e aleatórias, o Estado, devido à *pressão mediática e da opinião pública*, viu-se forçado a ter de marcar a agenda dos acontecimentos e a reagir de forma institucionalizada no controlo dos respetivos danos.

Como já anteriormente referido, abordar-se-ão neste ponto duas dimensões consideradas como centrais nos processos de governação do risco e das catástrofes.

Por um lado, as referentes aos padrões políticos dessa mesma governação, aqui direcionadas, tanto para os mecanismos intrínsecos das ações ao nível do Estado central, como para as inerentes relações intergovernamentais com os níveis intermédios e locais da administração pública, nomeadamente com as autarquias locais e, especificamente, com as Câmaras Municipais. Por outro lado, e pela representatividade demonstrada nas ações de governação subsequentes, e ainda em curso, os processos de envolvimento das populações e do exercício dos direitos de cidadania, não como uma mera retórica sem valor acrescentado, mas como narrativas participativas e inclusivas de relevo para uma diferente afirmação e postura, numa cultura de risco e de segurança.

O padrão político como dimensão de análise dos incêndios florestais

Na dimensão do padrão político e no processo de reassunção da *narrativa dominante* por parte do Estado, a seguir aos incêndios de Pedrogão, sobressaíram duas medidas fundamentais no quadro de uma governação reativa. Por um lado, a criação, pela Assembleia da República (AR), da Comissão Técnica Independente (CTI), mandatada para: “a) *Analisar e avaliar todas as origens, características e dinâmicas dos incêndios ocorridos entre 17 e 24 de junho nos concelhos indicados, incluindo as que se prendem com o ordenamento florestal na área afetada e as respostas nos planos preventivo e de combate operacional, bem como emitir as conclusões e as recomendações entendidas como pertinentes para aplicação futura (...); b) Analisar e avaliar a atuação de todas as entidades do sistema de proteção civil e do dispositivo de combate a incêndios, dos sistemas de comunicação e informações e de serviços públicos relevantes, [...] incluindo ações e omissões e a coordenação entre elas, nos dias imediatamente anteriores e no período desde o início dos incêndios referidos até à sua extinção [...]*” (p.25).

A CTI seria novamente ativada para proceder a análise e avaliação semelhante aos posteriores incêndios de 14, 15 e 16 de outubro.

Por outro lado, procedeu-se à constituição de um Conselho para Indemnização das Vítimas de Incêndios (CIVI), com o propósito de fixar os “[...] *critérios a utilizar para cálculo das indemnizações a pagar pelo Estado aos titulares do direito à indemnização por morte das vítimas dos incêndios que deflagraram em Portugal Continental nos dias 17 de junho e 15 de outubro de 2017*” (Relatório do Conselho constituído pelo Despacho n.º 9599-B/2017, ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017).

Numa assunção direta, e conforme é referido na introdução do Relatório da CIVI, o Estado avoca as responsabilidades

extracontratuais dos acontecimentos e suas consequências. “*Esta Resolução encerra em si mesma a consciência de cumprimento de um dever de solidariedade que, em tragédias desta natureza, recai sobre o Estado, independentemente de qualquer avaliação do grau de responsabilidade e do funcionamento dos mecanismos tradicionais de efetivação de responsabilidade civil extracontratual*” (p.1).

No quadro de uma análise mais aprofundada sobre estes acontecimentos, justifica-se o recurso a uma rápida incursão por um passado ainda recente da história dos incêndios florestais em Portugal onde, situações de certo modo análogas às das catástrofes de 2017, como foram os incêndios de 2003 e de 2005, se fizeram sentir. O forte impacto das suas consequências foi marcante nas representações sociais e políticas da época, obrigando o Estado, também aqui, a reagir e a *reapropriar-se da narrativa dominante*. Como recorda Ribeiro (2018, p. 268-9) “*Os incêndios florestais de 2003 e 2005 inscreveram-se na história portuguesa como momentos críticos marcantes, de um ponto de vista político, económico, social e simbólico, tendo conduzido o país a uma reflexão e a uma discussão em termos nacionais e a uma intervenção por parte dos poderes públicos, tendentes a criar mecanismos de gestão e governação que evitassem a repetição desses acontecimentos que provocaram danos humanos, materiais e ambientais de grande relevância*”.

Apesar dos diagnósticos, estratégias, programas, planos e projetos que, reactivamente, sempre vão surgindo para atalhar os problemas identificados, a realidade é que esse conjunto de intenções raramente encontra correspondência com a concretização das medidas e das ações preconizadas. A título de exemplo, refira-se que nos incêndios florestais de 2003, onde arderam cerca de 426 000 hectares e se registaram mais de 20 vítimas mortais, o governo, através do Ministério da Administração Interna (MAI), promoveu a elaboração do denominado *Livro Branco dos Incêndios Florestais ocorridos no verão de 2003* (MAI, 2003). Nesse documento é referida, desde logo na sua introdução, a importância de não voltarem a acontecer situações semelhantes, para as quais o governo desenvolveria um conjunto de ações tendentes a evitá-las. “*Uma catástrofe semelhante, ainda que se repita de futuro a excepcionalmente forte e longa vaga de calor que atingiu Portugal e grande parte da Europa, não pode repetir-se nunca mais*” (p. 3). Salientar-se-ia, ainda, que era proposto nesse *Livro Branco* “[...] *atingir duas finalidades [...]: por um lado, prestar contas, ou seja, fazer o balanço do que correu menos bem nas diferentes intervenções, tanto na vigilância e no combate aos fogos como nas operações de protecção e socorro; por outro lado, remediar as insuficiências e colmatar as falhas que podem ser imediatamente diagnosticadas, e identificar medidas susceptíveis de organizar e capacitar melhor e desde já, a protecção civil, os corpos de bombeiros e os*

vários mecanismos de alerta e coordenação na prevenção e combate aos incêndios” (p. 3). Concluiu-se depois que “[...] os resultados já obtidos e a obter servirão para cumprir o objetivo mais vasto que o Governo se propôs de reformar todo o sistema de protecção civil, adequando-o melhor, neste como noutros capítulos, às exigências da segurança dos cidadãos” (p. 5).

Os resultados alcançados não foram, como se sabe, os pretendidos, limitando-se as “reformas” a um quase exclusivo processo de reestruturações e fusões entre serviços da administração central do Estado, do qual viria a resultar, como uma das medidas mais impactantes, a criação pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2004 de 21 de abril, da Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais (APIF), tendo como missão a “concertação de estratégias, promovendo a compatibilização das intervenções a nível central e local no âmbito da prevenção e protecção da floresta contra incêndios florestais” (art.º 3.º). A APIF constituía-se como um serviço da administração central do Estado, definindo-se no seu âmbito a coordenação das intervenções de “reforço e estruturação da prevenção, vigilância, detecção e apoio ao combate aos incêndios florestais e a consequente instituição de um modelo orgânico com funções de planeamento e coordenação daquelas acções”.

O ano de 2005 assistirá à entrada em funções do XVII Governo Constitucional que, tendo tomado posse em março desse ano, promoveu, imediatamente, e como primeira medida, a criação de uma Autoridade Nacional de Incêndios Florestais (ANIF), constituída por um Diretor Nacional e um Diretor Nacional Adjunto, como estrutura responsável pela coordenação de todas as entidades ligadas à gestão e reação aos incêndios florestais, integrando o Presidente do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, o Diretor-geral da Direção Geral dos Recursos Florestais, o Presidente do Instituto da Conservação da Natureza, o Presidente da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais e o Presidente do Instituto de Meteorologia. Como referido em documento posteriormente elaborado pela Secretaria de Estado da Protecção Civil (MAI/SEPC, 2007), relativamente a esta matéria, “Na sequência dos graves incêndios de 2003 o anterior governo promoveu alterações significativas nas estruturas de planeamento e de resposta que não vieram a mostrar-se adequadas à realidade portuguesa. Dai a necessidade de se ter criado, em 2005, a Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais que teve como objetivo promover a ‘coordenação integrada’ de todos os agentes para uma resposta eficaz” (p. 32). Contudo, uma mais uma vez, o país confrontar-se-ia com elevadas consequências danosas, por efeito dos incêndios florestais ocorridos nesse ano de 2005, tendo-se registado 17 vítimas mortais e consumido cerca de 340 000 hectares de espaços florestais ou com aptidão florestal.

Subsequente e concomitantemente, e tendo como um dos referenciais mais importantes o relatório de avaliação da campanha de incêndios florestais de 2005, então sistematizado pela ANIF (2005) com base nos respetivos relatórios setoriais de cada uma das instituições que faziam parte desse organismo, promover-se-ia uma ampla reforma legislativa, com forte incidência nos sistemas de protecção civil e de defesa da floresta contra incêndios (SDFCI). Será também nessa sequência que se extinguirá a APIF (Decreto-Lei n.º 69/2006, de 23 de março), colocando-se um ponto final nos seus trabalhos de coordenação e articulação, que passariam, de acordo com afirmações do Ministro da Agricultura da época, a ser prosseguidos sob a tutela da então Direção Geral dos Recursos Florestais. Um breve parenteses para salientar as analogias e semelhanças, que parecem encontrar-se através da criação em 2017 com a Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais (AGIF).

A publicação de uma nova Lei de Bases da Protecção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, e do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), através do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, seriam, dentro do sistema de protecção civil, os diplomas mais significativos do início de um novo quadro jurídico. Já em relação ao SDFCI, foi aprovado em 2006, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006, o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, enquanto documento estratégico e orientador das políticas públicas para o território florestal. De destacar que, nesse mesmo ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, onde foram definidos os papéis que diriam respeito, quer à prevenção estrutural, quer às competências e responsabilidades de atuação dos diferentes organismos. Assim, “No âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios, cabe: a) À Autoridade Florestal Nacional a coordenação das acções de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infra-estruturação; b) À Guarda Nacional Republicana a coordenação das acções de prevenção relativas à vertente da vigilância, detecção e fiscalização; c) À Autoridade Nacional de Protecção Civil a coordenação das acções de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio” (Art.º 2.º, n.º 3, do Decreto Lei n.º 124/2006).

Será nesta sequência legislativa que se promoverá, cerca de dois anos e meio depois, uma primeira alteração ao Decreto Lei n.º 124/2006, com a publicação do Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro. Conforme refere Ribeiro (2018) é instituído nesse diploma “a obrigatoriedade de os municípios disporem de Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI), definindo-se [...] os respetivos critérios, e reforçando-se a importância da constituição das Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDFCI), em todos os

concelhos do país” (p. 273). Conforme salienta o n.º 4 do art.º 10, do referido Decreto Lei n.º 17/2009, “*A elaboração, execução e actualização dos PMDFCI tem carácter obrigatório, devendo a câmara municipal consagrar a sua execução no âmbito do relatório anual de actividades*”, acrescentando-se depois, no n.º 7 do mesmo artigo, que “[...] *apenas têm direito a subsídio ou benefício outorgado pelo Estado os municípios que possuam PMDFCI aprovado*”.

Todo este quadro jurídico, pese embora uma clara intenção de construir uma arquitetura nacional adequada para a gestão institucional do problema dos incêndios florestais, que se mantém praticamente inalterada nos dias de hoje, constitui um dos fatores explicativos, no domínio político-institucional, dos acontecimentos de 2017. Efetivamente, possibilita-se aqui que se retirem um conjunto de apreciações sobre a cultura política subjacente a estes processos de governação do risco.

Assim, e na sequência da modelação teórica apresentada no capítulo anterior, identificam-se as referidas lógicas impositivas e diretivas por parte da administração central sobre os escalões autárquicos locais, evidenciando uma relação hierárquica nessa ligação. Conforme é sabido, no atual quadro jurídico-constitucional, é competência da administração central a elaboração das políticas públicas de proteção civil para todo o território nacional, excetuando as que decorrem da autonomia das regiões administrativas da Madeira e dos Açores. Vem esta nota a propósito de que, mais do que discutir as atribuições legislativas dos órgãos do Estado, pretende-se refletir sobre as suas consequências em relação a um domínio específico da governação, no caso a segurança em proteção civil e, concretamente, na organização e gestão dos processos relacionados com os incêndios florestais.

Uma leitura do Decreto Lei n.º 124/2006, comprova, de imediato que as competências e responsabilidades de direção se localizam sobretudo ao nível das entidades e serviços da administração central do Estado. A alteração produzida com o Decreto Lei n.º 17/2009, é perentoriamente prescritiva na *obrigatoriedade* formal imposta aos municípios em dispor de Planos e Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios, com a ressalva de que, sem esses instrumentos, não haverá *subsídios nem benefícios outorgados pelo Estado*. Como anteriormente foi referido, os serviços e estruturas municipais são apenas considerados enquanto agentes reguladores, não administrando os projetos e programas das suas jurisdições, mas apenas os executando com base nas diretrizes nacionais. Apesar do desenvolvimento de determinados materiais para apoio à realização desses instrumentos de planeamento, nomeadamente o Guia Técnico para elaboração dos PMDFCI, produzido pela então Autoridade Florestal Nacional (AFN), a realidade é que esse suporte, nalgumas circunstâncias, mais

se traduziu em lógicas de uma fiscalização e de um controlo formal, por parte do corpo técnico da AFN, do que em mecanismos de colaboração e ajuda no seu desenvolvimento prático.

De acordo com Silva *et al.* (2016), num estudo sobre o envolvimento dos autarcas das freguesias, enquanto atores de resiliência local na região centro do país, é salientado que a realização das políticas de governação do risco nesses territórios são, em grande medida, “*geradoras de conflitos e dificuldades de implementação gerando tensões de natureza organizativa, institucional, e de competências*” (p. 2). Entre outras razões, e a este propósito, identificaram, “*algumas tensões entre atores ao nível da relação de confiança entre Juntas de Freguesia, Municípios, ICNF e PNSAC (Parque Natural da Serra de Aires e Candeeiros), com posicionamentos de intransigência, marginalização e subalternização de juntas de freguesia com dependência de meios e recursos financeiros, bem como desconhecimento e não envolvimento nos processos de decisão e denota-se, ainda, um sentimento de descriminação no tratamento, em função da conotação político/partidária. Aponta-se a descridibilização das instituições, estando mais distantes das pessoas, numa atitude mais persecutória e menos pedagógica. Destacamos igualmente, dificuldades de agenda entre autarcas que levam à desvinculação para as questões dos riscos*” (p. 5).

Constatações semelhantes viriam a ser plasmadas no segundo relatório da CTI (2018), salientando-se, quer situações de completo incumprimento das determinações, quer de uma mera concretização administrativa, não produzindo quaisquer efeitos práticos e operacionais, ficando assim, em ambos os casos, os objetivos completamente aquém do que era expectável. “*No campo específico do ordenamento florestal e da defesa da floresta contra incêndios, a diversidade de instrumentos conduz a que a sua operacionalidade seja, em muitos casos, tendencialmente reduzida. Alguns desses instrumentos são elaborados, muitas vezes, para cumprir calendário. E outros, após um labor aturado em resultado da mobilização de entidades diversas da Administração central e local, acabam por se transformar em dossiers típicos da designada literatura cinzenta, sem impacte na orientação da ação dos diversos agentes que intervêm na realidade. 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*” (p. 10).

Reside aqui, portanto, um problema de dupla dimensão, e de sentido conjugado, no que às relações intergovernamentais diz respeito, constituindo fatores explicativos, analiticamente, das causas socioinstitucionais dos incêndios florestais em Portugal.

Por um lado, da parte da administração central, verifica-se uma atitude prescritiva, hierarquizada e reguladora, verticalmente, das orientações e das medidas a implementar pelos escalões autárquicos locais, a que acresce uma imposição de penalizações sancionatórias, em caso de não cumprimento. Analiticamente, este processo pode ser entendido como um procedimento onde prevalece a assunção, por parte do Estado central, de estarem resolvidas, desta forma, as obrigações, formais e efetivas, das suas responsabilidades, políticas e institucionais. Acresce a consideração, ainda arreigada genericamente em alguns programas dos governos nacionais, que entendem a proteção civil como uma função não fundamental da sua atividade governativa. Como se tem procurado demonstrar, a situação portuguesa tem sido caracterizada por políticas muito reativas, evidenciando falhas de um planeamento e de uma regulação adequada para lidar com os riscos e as catástrofes que impendem sobre o território nacional. Prevalecem, assim, lógicas administrativas, muito centradas em quadros legais de autossustentação dos próprios interesses políticos, descuidando-se as situações que rompem com o tradicionalismo instalado.

Contudo, e na situação em apreço, o indiscutível impacto que estas catástrofes levantaram, conduziram o governo a criar, entre outras medidas e através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, a já referida Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF), que se encontra, à data, em fase embrionária de funcionamento e “*a quem compete a análise integrada, o planeamento, a avaliação e a coordenação estratégica do SGIFR, incluindo a intervenção qualificada em eventos de elevado risco*” (Preâmbulo do Decreto Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro). Refira-se, ainda e cumulativamente, um conjunto de outras decisões governamentais, das quais se salientam as campanhas e ações referentes à limpeza de gestão de matos para 2018, apelando aos proprietários para a limpeza dos seus terrenos, em faixas de 50 metros, em redor das habitações, e de 100 metros, à volta das aldeias, e o Programa Aldeias Seguras, Pessoas Seguras. Uma breve nota, em relação às campanhas de limpeza de matos para salientar as dificuldades comunicacionais verificadas com a mensagem governamental, com inerentes impactos nas perceções das populações e que, nalgumas situações, redundaram em consequências indesejáveis nas próprias intervenções, não distinguindo os tipos de coberto florestal a limpar, levando ao abate de espécies arbóreas não incluídas na determinação da campanha.

Por outro lado, no que às autarquias locais diz respeito, constatam-se, também, diversas implicações que ajudam a explicar os comportamentos seguidos. Por analogia com a análise efetuada por Henstra (2010), sobre as relações intergovernamentais em Ontário, Canadá, podem aqui ser consideradas quatro ordens de fatores:

- Em primeiro lugar, a falta de cultura política que caracteriza, genericamente, os comportamentos das lideranças locais - autarcas, dirigentes, e determinados *stakeholders*, nomeadamente no que à segurança em proteção civil diz respeito. Embora gerindo e administrando circunscrições territoriais sujeitas a situações de emergências - no caso em apreço, os incêndios florestais - e onde a organização da resposta tem uma estreita dependência da organização e do funcionamento dos respetivos sistemas municipais, prevalecem pressupostos e lógicas de perceção que parecem considerar esse tipo de riscos como associados ainda a baixas probabilidades, não justificando, de forma cabal, os investimentos preventivos e operacionais, a realizar. Encontram-se aqui perfeitamente identificadas, as assunções da segunda CTI (2018), quando refere que: “*terá de se reconhecer que as autoridades municipais, preferencialmente vocacionadas para decisões político-administrativas, terão as naturais dificuldades em se metamorfosearem no âmbito de uma intervenção operacional de emergência, assumindo na plenitude as funções de autoridades de proteção civil que lhes são atribuídas pela legislação vigente*” (p.10);
- Em segundo lugar, a frequente ausência de uma priorização estratégica das necessidades concelhias, considerando-se que a hipoteca de fundos na prevenção e na resposta de emergência, desvia meios e recursos que seriam mais úteis noutro tipo de intervenções e obras, frequentemente entendidas mais visíveis e emblemáticas para o concelho e para os municípios em geral;
- Uma terceira explicação pode ser encontrada no *déficit* de pressão que as próprias populações e comunidades exercem, em relação às questões de segurança, face aos poderes instituídos. Essas pressões, como adiante se verificará, apenas emergem quando estão em causa, direta ou indiretamente, os efeitos da insegurança nos próprios cidadãos. Como salienta Henstra (2010), “[...] *local residents typically underestimate the likelihood of an emergency and therefore do not perceive a pressing need for extensive planning and management. The probability of these events is low enough that most citizens do not prepare themselves, let alone organize with others to demand public investment in this area (Larsson and Enander, 1997)*” (p. 4);
- Por fim, um princípio que se encontra fortemente enraizado nas perceções e representações sociais, nas quais é considerado que, competindo ao Estado velar pela segurança dos cidadãos, conforme definido constitucionalmente, este intervirá sempre

que necessário, colmatando as faltas e insuficiências dos outros níveis governamentais. Como salienta o segundo relatório da CTI (2018) a este propósito, a *“dinamização do patamar municipal, através dos serviços municipais e das unidades locais de proteção civil, [...] terá sido o grande ausente dos incêndios de outubro de 2017”* (p. 18).

O tipo e a forma como se instituem e processam as relações intergovernamentais é, portanto, mais um elemento contributivo para a explicação das causalidades sociais, nos domínios políticos e institucionais, referentes aos incêndios florestais. Que competências, que responsabilidades, que meios devem ser e estar afetos aos municípios, e como se processa a sua transferência do orçamento nacional, constituem vetores de investigação essenciais para o conhecimento desta problemática. Faces de uma mesma moeda, num dos lados, apresenta-se uma espécie de limbo resultante da falta de comunicação e cooperação intergovernamental e, simultaneamente, no outro lado, consta a presença de uma matriz hierárquica, de regulação vertical e prescritiva, onde os escalões locais se constituem como meros agentes reguladores. Saliente-se, contudo, que, neste último caso, os comportamentos reivindicativos de maior autonomia, de meios e condições para melhor adequar a gestão do risco por parte das autarquias surgem, normalmente e apenas, após o confronto direto com as consequências e efeitos danosos produzidos nos respetivos territórios.

É neste cruzamento interpretativo que também podem, e devem ser entendidos os acontecimentos verificados e as elevadas consequências vividas pelos territórios e populações afetadas pelos incêndios florestais de 2017. De qualquer modo, e em abono da verdade, não se podem omitir alguns bons exemplos de gestão municipal que, através da incorporação nas suas políticas de ordenamento territorial e urbanístico, têm potenciando planos de desenvolvimento que funcionam como catalisadores preventivos e de gestão dos respetivos territórios, sejam florestais, sejam rurais, sejam ainda nas respetivas interfaces. Este é, conforme já referido anteriormente, um domínio de estudo a exigir uma maior investigação no quadro das políticas públicas da governação do risco e das catástrofes.

Os incêndios florestais como uma parábola social da cidadania

Os discursos e as narrativas exibidos institucionalmente pelos órgãos representativos do Estado, sobre os assuntos e políticas públicas relacionadas com a segurança em proteção civil, apresentam os direitos de cidadania e o envolvimento das populações como uma matéria de características iniludíveis. Ao considerar a proteção civil como *uma tarefa de todos para todos*,

esta é, frequentemente entendida como uma não questão, sobretudo nas representações e percepções dos especialistas e peritos, com ênfase central para os formalmente ligados ao sistema.

De todo o modo, no âmbito da análise dos acontecimentos relacionados com os incêndios florestais de 2017, esta dimensão operativa constitui um oportuno indicador explicativo das relações de fragilidade e vulnerabilidade dos mecanismos de governação que se encontram por detrás das situações danosas vividas. Na linha da reflexão de Mendes (2017), *“A consequência maior dos grandes incêndios de junho e de outubro em Portugal foi a confirmação por todos e por todas da sua vulnerabilidade perante acontecimentos extremos, num país pautado por lógicas de planeamento e de proteção civil burocráticas e totalmente assentes nas projeções dos peritos e sem participação direta dos interessados”*. De acordo com este investigador, um dos vetores justificativos da ineficácia do sistema de proteção civil, presente nos incêndios florestais de 2017, reside no distanciamento relacional e técnico entre os especialistas e as populações leigas, no que se refere às opções e decisões sobre o desenvolvimento, organização e estruturação das medidas de resposta às catástrofes.

Com diferente formulação analítica, mas analogicamente semelhante na ressalva da importância da inclusão das populações e comunidades locais nos processos de governação, não deixa de ser significativa a constatação plasmada no primeiro relatório da CTI (2017), quando refere que *“Será interessante, e nalguns casos decisivo, a incorporação do conhecimento prático existentes ao nível das comunidades locais. As famílias, as empresas e os restantes utilizadores do território poderão associar as suas iniciativas, sejam elas pessoais ou profissionais, a uma melhor gestão do território”* (p. 22).

Entende-se que se reflete, também, nesta dimensão, a carência de uma discussão participada e colaborativa entre os vários atores sociais em presença, sobre as opções do tipo de desenvolvimento socioeconómico pretendido para o país, onde se inclui, obrigatoriamente, a componente de segurança em proteção civil. Este é um quadro que, qual jogo de espelhos, é também revelador das causas e das consequências das políticas que, por ação e por omissão, vêm a ser seguidas para o território nacional.

Recorrendo mais uma vez às conclusões do segundo relatório da CTI (2018), *“A proximidade com as populações e as competências e atribuições alocadas às administrações locais constituem um elemento fundamental que contribui para a minimização dos impactes de catástrofes, designadamente dos incêndios rurais”* (p. 11).

Portugal, como é amplamente reconhecido, caracteriza-se por apresentar elevadas assimetrias regionais que, como não poderia deixar de ser, se refletem num

desenvolvimento desequilibrado do país. A apreciação que o segundo relatório da CTI (2018) apresenta, vem reconhecer que se está “*perante um território imenso (em termos relativos), massacrado nos últimos decénios pelo despovoamento, pelo envelhecimento da população residente, pela ausência de gestão florestal e pelo esvaziamento de atividades económicas, num quadro de paulatina concentração que conduziu à atual situação de características macrocéfalas e reconhecidamente insustentáveis*” (p. 8).

A constatação destes desequilíbrios tem uma expressão evidente em termos sociais, nomeadamente, nos respetivos fatores económicos e demográficos. A um litoral com elevada densidade populacional e de características intrinsecamente urbanas, opõe-se um interior acentuadamente despovoado e envelhecido, de índole rural. Uma análise centrada na genealogia dos incêndios florestais não pode, obviamente, descuar estes processos e suas consequências. É neste contexto que, cumulativamente, se podem interpretar e identificar as intervenções, ou dito de outro modo, os esquecimentos, que as políticas públicas de governação têm reservado a determinadas áreas e regiões, não apostando nem implementando projetos e programas de desenvolvimento, que depois se traduzem em falhas no ordenamento territorial, com as inerentes consequências no abandono e, logo, no aumento do risco de incêndios florestais. Contudo, para uma abordagem mais consistente e profunda das causas sociais referentes a estes processos, é essencial enveredar por análises que cruzem domínios políticos, económicos e sociológicos, explicando os acontecimentos, não como versões aleatórias ao simples abrigo de incertezas, mas como processos socialmente construídos.

Vem a este propósito o excelente livro da socióloga Somers (2008), *Genealogias of Citizenship*, onde esta investigadora norte-americana apresenta uma tese bem interessante e fundamentada sobre o furacão Katrina, de 2005, em Nova Orleães, de onde se podem retirar, analogicamente, determinadas explicações e semelhanças com os eventos vividos em Portugal em 2017. Esta autora refere que o furacão Katrina, nas suas causas e consequências, mais do que um fenómeno natural de características desastrosas, evidencia tratar-se de uma verdadeira parábola social sobre a cidadania nos Estados Unidos da América (EUA), reveladora dos pressupostos inerentes do que designa como *fundamentalismo de mercado* e de *contratualização da cidadania*, numa conceção que situa dentro da definição dos quadros políticos neoliberais norte-americanos. De forma simples e sintética é salientado que são as populações socialmente mais vulneráveis e com menos condições de adquirirem no Mercado a sua segurança (no caso do Katrina as comunidades afro-americanas), que se veem excluídas e abandonadas pelo

Estado, ficando entregues a si mesmas para lidar com os referidos processos. Este abandono evidenciou-se, desde logo, a montante (salienta esta investigadora a falta de prevenção, através do investimento público e da manutenção dos diques de proteção da cidade, que deveria ter sido assegurada pelas entidades públicas governamentais). Também a jusante, no socorro e na recuperação, as populações com menos recursos foram preteridas, constatando-se que, para além das falhas de coordenação e de comando entre os vários níveis de governo - federal, estatal e local, também nas ações pós-emergência se optou por deslocar essas populações para outros estados norte-americanos, sem entrar em linha de conta com os direitos, desejos e enraizamentos, num manifesto processo de exclusão social.

O *direito a ter direitos*, como matriz da cidadania, transforma-se na tal parábola social, onde apenas os que têm condições de contratualizar a segurança estarão salvaguardados das situações de catástrofe. Para Somers (2008), a conceção de cidadania, como matriz teórica, deve ser enquadrada numa relação do que chama os *três pilares da governação*: o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. Discutindo as várias interações entre estes três pilares, considera que os processos de cidadania, nas suas componentes mais inclusivas ou mais exclusivas, são o reflexo dos “*conflicts over the balance of power among institutions, practices and discourses of states, markets and civil societies*” (p. 1).

Salvaguardando as inerentes diferenças e distinções, sociais, culturais e políticas, com a realidade norte-americana e de Nova Orleães, também aqui se poderá falar de uma parábola social da cidadania portuguesa. A causalidade social dos incêndios florestais de 2017 está intimamente ligada às assimetrias regionais, às diferentes e às desencontradas velocidades do desenvolvimento de determinadas zonas, resultando na ausência de investimento e de políticas efetivas de ordenamento territorial e florestal, associada ao enorme desleixo desses espaços florestais, ao nível da sua gestão e organização, como se veio a constatar. As regiões afetadas por esses acontecimentos caracterizam-se, globalmente, por constituírem territórios onde os índices de desenvolvimento e de investimento, público e privado, apresentam níveis substancialmente inferiores aos das regiões litorais e das grandes áreas metropolitanas do país.

Constituindo espaços marginalizados do interesse político e económico, as regiões afetadas viriam a sofrer do desapego do Estado e do Mercado, restando uma Sociedade Civil com pouca capacidade afirmativa para gerir a situação. A vulnerabilidade das regiões e dos seus habitantes constitui um traço, literalmente marcado a fogo, dos reduzidos direitos de cidadania de que as populações locais foram objeto por parte dos poderes

públicos. Se, a montante, as condições se constituíram em antecâmara de uma catástrofe anunciada, revelando tratar-se não de um fenómeno natural isolado, de cariz accidental e inopinado, mas sim de um processo deliberado de relações contratuais, negociadas e decididas no Mercado (Somers, 2008), já a jusante, assistiu-se a falhas institucionais, na coordenação e na gestão de respostas adequadas ao problema, revelando *“de forma explícita o tipo de Estado predominante em Portugal e a sua forma de atuação”* (Mendes, 2017).

De todo o modo, conforme se veio a verificar na sequência dos incêndios, assistiu-se, como resposta da Sociedade Civil, ao surgimento de movimentos de cidadãos que se vieram a constituir como partes interessadas em todo o processo subsequente aos acontecimentos. De cunho mais mediático, até por ser a primeira, a Associação de Vítimas do Incêndio de Pedrogão Grande (AVIPG) ganhou notoriedade ao assumir-se como interlocutor e parceiro das instituições do Estado, participando e reivindicando nas orientações e decisões em prol das populações afetadas. Na sequência dos incêndios de outubro viria a criar-se a Associação das Vítimas do Maior Incêndio de Sempre em Portugal (AVMISP), também com os mesmos propósitos, de monitorizar e acompanhar o desenvolvimento das medidas de recuperação e reabilitação, numa ótica de defesa dos interesses das populações vítimas dos incêndios. Funcionando como constituinte dos interesses das populações, as Associações de Vítimas viriam a ter, por exemplo, um papel importante dentro do Conselho para Indemnização das Vítimas de Incêndios (CIVI), tendo designado um causídico que os representou nos trabalhos que viriam a definir os parâmetros para cálculo dos valores indemnizatórios a pagar às múltiplas vítimas dos incêndios.

Estes movimentos de cidadãos, embora não muito comuns, tinham, em Portugal, antecedentes com a organização da população após a Queda da Ponte de Entre-os-Rios, existindo, pelo mundo fora, múltiplos exemplos que foram, inclusive, objeto de análises e estudos aprofundados. As repercussões destes movimentos refletem-se dentro dos próprios grupos e comunidades, apresentando padrões diferenciados em função dos eventos disruptivos verificados. A este propósito, como refere Mendes (2015, p. 62) *“a literatura sociológica tem acentuado que após um desastre ou acontecimento extremo podem emergir três tipos de comunidades: comunidades terapêuticas ou altruístas; comunidades corrosivas; e, comunidades voláteis”*.

Nas situações em apreço, e embora podendo incluir fatores constitutivos das três tipologias (Mendes, 2015, p. 62-3), poder-se-á considerar que, nos casos em apreço e em resultado dos desenvolvimentos verificados, se estará em presença de comunidades do tipo terapêuticos

ou altruísta. Esta tipologia de comunidade define-se por assentar em mecanismos de perceção consensual em relação aos acontecimentos, daí resultando *“comportamentos baseados na solidariedade, na cooperação e na empatia”* (p. 62). O trabalho e as ações desenvolvidas pelas Associações de Vítimas, para além de monitorizar e fiscalizar o desenvolvimento dos projetos e planos, constituindo-se como parte integrante das suas respetivas definições com as instituições do Estado, cumprem também um papel importante na partilha do sofrimento e no reforço da unidade e da coesão social das comunidades afetadas.

Os efeitos de todo este quadro analítico e explicativo, vem a traduzir-se em posições de reformulação dos equilíbrios dentro dos processos de governação do risco e das catástrofes. Recorrendo novamente a Mendes (2015) *“[...] assume especial relevo nos estudos sobre as comunidades de desastre atender ao capital de cidadania dos desastres e às questões que emergem sobre a confiança cívica. Na esfera local é importante incorporar a politização do luto e da dor, das lutas em torno do trauma e dos afetados, e no sofrimento que pode estar na base da política [...]. Também há que indagar sobre a tensão entre memória local e memória oficial no enquadramento dos acontecimentos e na luta sobre as versões dos mesmos”* (p. 63-4).

As catástrofes e as crises, como as que decorreram dos incêndios florestais de 2017, apresentam, assim, uma outra face onde, consoante os tipos e quadros circunstanciais presentes, podem conduzir ao despoletar de mecanismos e comportamentos, por parte das populações e comunidades afetadas, da assunção e reforço de direitos de cidadania ativa e inclusiva, jogando em benefício de um maior equilíbrio entre os pilares de governação, nomeadamente com o Estado.

Confirma-se, portanto, que para uma análise das catástrofes, como no caso em presença dos incêndios florestais, a amplitude explicativa deverá incluir, também, uma leitura interpretativa das conexões e dinâmicas sociais, relacionadas com os direitos de cidadania, entendidos como mecanismos de reconhecimento, igualdade, participação e pertença social. Avaliadas nas dinâmicas internas das comunidades afetadas e nas relações que estabelecem, quer com as instituições da administração do Estado, quer na mediação com os Mercados, os direitos de cidadania constituem domínios explanativos essenciais para uma identificação dos processos de governação do risco e das catástrofes. Com base na modelação antes apresentada, constata-se a prevalência de formulações de cunho predominantemente hierárquico, onde os direitos de cidadania são considerados como bens públicos. Apesar desta consagração enquanto bens públicos ser sustentada *de jure*, o seu reflexo *de facto* traduziu-se em direitos

de cidadania mais exclusivos do que inclusivos. Embora, dentro das narrativas oficiais e institucionais, fosse subentendida uma cidadania com direitos, a realidade, contudo, evidenciou o oposto, ou seja, o esquecimento e a ausência de pertença social dessas comunidades. De todo o modo, as catástrofes, embora pautadas pelas suas consequências negativas ao nível dos danos humanos, materiais e ambientais, tiveram, como efeito subsidiário, a origem da reafirmação de uma pertença social efetiva, por parte das populações afetadas, numa lógica terapêutica de reforço comunitário dos direitos de cidadania que consideraram sonogados nestes acontecimentos. A reassunção dos direitos viria a ser adquirida, como mecanismo de resposta, por via dos movimentos sociais subsequentes através da criação das respetivas Associações de Vítimas, representando uma reação da Sociedade Civil às falhas e ausência do Estado.

Conclusão

Uma leitura das implicações resultantes das catástrofes nos sistemas de segurança em proteção civil obriga a que a análise tenha de incluir, de forma sistémica, um conhecimento sobre as políticas públicas de governação do risco e das catástrofes. Através deste tipo de abordagem, que evidencia as características idiossincráticas fundamentais dos modelos sociais e políticos de suporte à governação, permite-se compreender a forma e o modo como as instituições do Estado, nos níveis central e local, se estruturam e organizam para lidar com os fenómenos de cariz disruptivo.

Nesta exposição, após se ter enquadrado a matriz teórico-analítica dos modelos de governação do risco que se considera melhor definirem a tipologia predominante do sistema nacional, operacionalizou-se a sua concretização interpretativa, tendo por base duas das grandes dimensões consideradas no modelo central, aplicadas aos incêndios florestais de 2017.

Por um lado, avaliou-se a importância que os padrões políticos apresentam nas definições respeitantes às relações intergovernamentais, entre os vários níveis da administração do Estado, percebendo, no caso em apreço, sobretudo as suas respetivas formulações jurídico-políticas.

Por outro lado, promoveu-se a reflexão em torno da forma como se apresentam e exercem os direitos de cidadania, entendidos na relação entre os três pilares da governação, com ênfase particular, no caso vertente, para a ligação entre o Estado e a Sociedade Civil, avaliando os consensos e os conflitos que se jogam nesta articulação e que decorreram das reações e respostas aos eventos verificados.

Pretendeu-se, assim, realçar a importância que estas abordagens representam na interpretação dos principais

fatores causais por detrás dos acontecimentos vividos com os acontecimentos catastróficos de 2017, inseridos numa lógica explicativa como processos socialmente construídos.

Os incêndios florestais de 2017 constituirão sempre um marco histórico e simbólico que ficará, indelevelmente, associado às elevadas consequências negativas em relação aos danos humanos, materiais e ambientais que causou. As suas repercussões que, inclusive, extravasaram as próprias fronteiras do país, viriam, subsequentemente, a despoletar várias alterações no quadro das políticas públicas de proteção civil e da defesa da floresta contra incêndios, conduzindo a processos de reconfiguração dos mecanismos de governação do risco em Portugal.

Embora, à data em que se escreve o presente artigo, ainda seja cedo para medir e avaliar, de forma decisiva, os efeitos das mudanças produzidas, algumas evidências vão, desde já, emergindo, trazendo consigo entendimentos e estratégias diferenciadas, em relação aos quadros habituais que vinham marcando a organização dos sistemas de proteção civil e de defesa da floresta contra incêndios. A importância e o impacto dos acontecimentos vividos, parecem estar a ter como resultado a possibilidade de se poder vir a afirmar uma nova noção abrangente e integradora de segurança, de cariz sistémico e global, agregando outros atores, até então apenas subsidiários do sistema nacional de proteção civil, capaz de potenciar a reformulação de equilíbrios institucionais e operativos, que se poderão traduzir numa diferente correlação de forças e hierarquização, relativamente ao atual panorama. Os processos de uma crescente profissionalização das entidades do sistema, a assunção institucional e o aumento do peso formal da Guarda Nacional Republicana (GNR), através do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS), no sistema de proteção civil, que já se verifica, são indicadores prospetivos da vontade do Estado em promover alterações nas políticas públicas de segurança, reconfigurando os padrões até então existentes.

Noutro domínio de análise, embora também decorrente do atrás exposto, a criação da já referida AGIF poderá significar a constituição de mais um mecanismo de reconfiguração do sistema, numa associação que embora integrando proteção civil e defesa da floresta contra incêndios, distinga, no seu quadro operativo, as respetivas áreas de intervenção. Para além das orientações de decisões que, com toda a certeza, se virão a promover dentro de uma lógica de desenvolvimento e ordenamento do território, nas suas vertentes florestal e rural (não consideradas nesta exposição), outras resoluções assumem particular evidência, podendo, através de uma simples arrumação e redesenhar de funções, competências e atribuições, representar mais valias importantes para a segurança do país.

Assim, aqui poderão e deverão coexistir, enquanto conceitos referenciais, de forma complementar mas autónoma, por um lado, as áreas da *proteção e socorro*, baseadas na organização e na capacidade de reação aos eventos e ocorrências, através das estruturas operacionais, nomeadamente, dos agentes de proteção civil, assentes numa crescente profissionalização dessa resposta e, por outro lado, uma outra área, designada, salvo melhor definição, de *gestão de risco e de emergência*, assente na prevenção, no planeamento e na organização da segurança das populações, antes, durante e após as catástrofes. Reservar-se-ia o conceito de proteção civil para o sistema em si mesmo, evitando, assim, o ruído que, desde os primórdios do século atual e, sobretudo, com a fusão do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) e do Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), no então Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), se fez sistematicamente sentir, em processos de reivindicação que apenas serviram para dividir os vários protagonistas presentes, com os efeitos negativos que se conhecem e que os próprios incêndios florestais de 2017 evidenciaram.

Também os movimentos sociais, traduzidos e exemplificados neste caso nas duas Associações de Vítimas podem, embrionariamente, ser uma antecâmara para a consagração da importância da participação e envolvimento das populações nos processos de segurança dentro das políticas públicas em proteção civil. Para todos os efeitos, convirá não omitir que os indivíduos, grupos e comunidades se constituem, nestes domínios, em partes interessados de pleno direito, ou seja, enquanto sujeitos e não apenas como destinatários dos resultados das decisões tomadas, por ação ou omissão, e que se têm repercutido sobre eles. Esta é uma área fundamental que deverá ultrapassar os atuais mecanismos de representatividade técnica e política, alcançando-se a processos de maior envolvimento dentro de lógicas democráticas mais participativas e colaborativas.

Conclui-se, salientando que o entendimento dos processos de governação do risco e das catástrofes está intimamente ligado às dinâmicas sociais, políticas e económicas que definem e suportam os modelos de desenvolvimento estratégico do país. Para além das condições estruturais, também os momentos conjunturais jogam decisivamente na afetação das opções tomadas sobre as políticas públicas da proteção civil e na forma como o Estado atua em prol da segurança das populações. Trata-se de processos que, contudo, necessitam de ser entendidos como o resultado da articulação e mediação por variados protagonistas que, nos seus respetivos domínios e âmbitos, pressionam, arbitram e fiscalizam as práticas sociais e os relacionamentos institucionais, monitorizando e denunciando as decisões e os comportamentos sociais que possam furar os acordos, regras e normas estabelecidas, uma situação

imputável tanto a parte da administração do Estado, central e local, como aos grupos, comunidades e cidadãos envolvidos.

Bibliografia

- ANIF - AUTORIDADE NACIONAL DE INCÊNDIOS FLORESTAIS (2005). *Relatório Final*, Volumes I e II, Lisboa.
- CTI - COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE (2017). *Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertão, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, março, 296 p.
- CTI - COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE (2018). *Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental*, Assembleia da República, outubro, 276 p.
- Dynes, R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, August 1994, vol. 12, nº 2, p. 141-158, Research Committee on Disasters, International Sociological Association, Department of Sociology, University of North Texas, Denton.
- Henstra, D. (2010). From Co-operation to Coercion: The Design and Implementation of Intergovernmental Policy for Emergency Management in Ontario, 1990-2006, *Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*, Concordia University, Montreal, Quebec, Department of Political Science University of Windsor, Windsor, Ontario.
- MAI - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2003). *Livro Branco dos Incêndios Florestais ocorridos no Verão de 2003*, Gabinete do Ministro, Lisboa;
- MAI - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA/SECRETARIA DE ESTADO DA PROTEÇÃO CIVIL (2007). *Proteção Civil no Centro da Nova Segurança, Avaliação intercalar 2005-2007 e Mapa prospetivo 2008-2009*, Lisboa;
- Mendes, J. M. (2017). Artigo de opinião “A vitória de Estado ad hoc e a resistência da sociedade civil”, publicado no Jornal “O Público” em 8 de dezembro de 2017, Lisboa.
- Mendes, J. M. (2015). *Sociologia do Risco: Uma breve introdução e algumas lições*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Ribeiro, M. J. (2018). *Modelos de governação do risco: análise comparativa entre três sistemas nacionais de proteção civil*. Tese de Doutoramento em “Território, risco e políticas públicas”, Universidade de Coimbra, Coimbra.

Rowe, G. e Frewer, L. (2005). *A Typology of Public Engagement Mechanisms*, Science, Technology & Human Values, Vol. 30. Nº 2, Sage Publications (policopiado).

Silva, L., Tavares, A. e Mendes, J. (2016). Governação do Risco à Escala Local: autarcas de freguesia como atores de resiliência coletiva, *Conferência Internacional de Riscos Urbanos*, ICUR 2016, Lisboa.

Somers, M. (2008). *Genealogies of Citizenship - Markets, Statelessness and the Right to Have Rights*, Cambridge University Press.

Legislação

Decreto Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro - Aprova a orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF).

Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro - Cria a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017, de 21 de outubro - Relatório do Conselho para a fixação de critérios de Indemnização das Vítimas de Incêndios (CIVI), Lisboa.

Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro - Medidas e ações no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006 - Aprova o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho - Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho - Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho - Lei de Bases da Proteção Civil.

Decreto-Lei n.º 69/2006, de 23 de março - Extingue a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais.

Decreto Regulamentar n.º 5/2004 de 21 de abril - Cria a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais.