

A SEGURANÇA DAS POPULAÇÕES AOS INCÊNDIOS RURAIS EM PORTUGAL: AS POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES DOS PROGRAMAS “ALDEIA SEGURA” E “PESSOAS SEGURAS”

Tedim, Fantina. Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, ftedim@letras.up.pt

Pinto, Diogo Miguel. Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, up201304874@letras.up.pt

Correia, Fernando. Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, up201107231@edu.letras.up.pt

RESUMO: Em Portugal, o ano de 2017 revelou-se o mais trágico em termos de perda de vidas humanas associadas a incêndios rurais que também provocaram avultados prejuízos económicos. Face à dimensão sem precedentes destes incêndios, o governo português estabeleceu como uma das prioridades o reforço da segurança das populações. Neste contexto foram criados, nesse ano, os Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” que definiram várias medidas, nomeadamente ações de sensibilização e de autoproteção, realização de simulacros, criação de planos de evacuação, criação de abrigos e/ou refúgios, medidas de proteção de bens na interface urbano-florestal. O objetivo deste trabalho é analisar a experiência dos técnicos municipais sobre a implementação dos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”, especificamente sobre as vantagens, desvantagens e dificuldades encontradas. Primeiramente, foi dirigido um questionário online a todos os municípios que segundo a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil aderiram a estes programas. Obteve-se uma taxa de respostas de 69%. Várias fragilidades na conceção, implementação e eficácia dos programas para garantir a segurança das populações e das aldeias foram identificadas. Os resultados obtidos permitem apresentar um conjunto de recomendações para aumentar a eficácia e eficiência dos dois programas mencionados e, consequentemente, reduzir os danos sociais e económicos dos incêndios rurais.

PALAVRAS CHAVE: Incêndios rurais, Interface urbano-florestal, Aldeia Segura, Pessoas Seguras

ABSTRACT: In Portugal, 2017 proved to be the most tragic year in terms of loss of life associated with wildfires that also induced major economic impacts. In this context, “Safe Village” and “Safe People” Programs were created that year, defining various measures, namely awareness-raising and self-protection actions, simulations, design of evacuation plans, creation of shelters, measures to protect goods and buildings in the urban-forest interface. This paper aims to understand the experiences of the municipalities on the implementation of the programs “Safe Village” and “Safe People”. An online survey was conducted to the municipalities that implemented these programs. A response rate of 69% was obtained. Various difficulties in the implementation of these programs for the safety of populations and villages were identified. The results obtained allow the presentation of a set of recommendations to increase the effectiveness and efficiency of the two programs mentioned above and, consequently, reduce the social and economic damage of rural fires.

KEYWORDS: Wildfires, Wildland–urban interface, Safe Village, Safe People

1. INTRODUÇÃO

Em Portugal, o ano de 2017 foi o mais trágico alguma vez registado em termos de perda de vidas humanas e prejuízos económicos causados por incêndios rurais. Face às consequências sem precedentes destes incêndios, o governo português estabeleceu como uma das prioridades o reforço da segurança das populações. Neste contexto foram criados os Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017) que identificam um conjunto de ações (Tabela 1) direcionadas às aldeias e às populações.

O primeiro institui “medidas estruturais para proteção de pessoas e bens, e dos edifícios na interface urbano-florestal, com a implementação e gestão de zonas de proteção aos aglomerados e de infraestruturas estratégicas, identificando pontos críticos e locais de refúgio, com o envolvimento dos municípios e das freguesias como entidades proativas na mobilização das populações e incorporando o conhecimento prático existente ao nível das comunidades locais” (RCM nº157-A/2017).

O segundo programa estabelece “ações de sensibilização para a prevenção de comportamentos de risco, medidas de autoproteção e realização de simulacros de planos de evacuação, em articulação com as autarquias locais” (RCM nº157-A/2017). A este programa acresce uma medida adicional, que é a criação de um sistema automático de avisos às populações para distribuição de alertas.

Tabela 1 Principais ações previstas nos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”

<i>Aldeia Segura</i>	<i>Pessoas Seguras</i>
● Proteção de Aglomerados Populacionais e de Proteção Florestal; ● Medidas estruturais para proteção de pessoas e bens, e do edificado na interface urbano - florestal; ● Implementação e gestão de zonas de proteção aos aglomerados e de infraestruturas estratégicas; ● Identificação dos pontos críticos e locais de refúgio, com o envolvimento dos municípios e das freguesias como entidades pró-ativas na mobilização das populações; ● Incorporação do conhecimento prático existente ao nível das comunidades locais.	● Ações de Sensibilização; ● Prevenção de comportamentos de risco; ● Medidas de autoproteção; ● Realização de simulacros, em articulação com as autarquias locais; ● Planos de evacuação; ● Rede automática de avisos à população em dias de elevado risco de incêndio, com o objetivo da emissão de alertas para proibição do uso do fogo; ● Outras atividades de redução do risco e ainda medidas de autoproteção, dirigidas para públicos específicos. ● Incorporação do conhecimento prático existente ao nível das comunidades locais.

Fonte: Informação proveniente da RCM nº157-A/2017.

Embora sejam programas distintos, estes complementam-se e são geralmente entendidos pelas populações como um único, pois estão a ser implementados conjuntamente. Para esta situação também contribui toda a comunicação levada a cabo pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e pelos municípios, onde os programas são apresentados frequentemente como um só. O próprio Guia de Implementação refere que “constitui uma base de orientação para os responsáveis municipais que se traduz em sugestões e boas práticas, a ser avaliadas perante a realidade local, sendo adotadas ou não consoante a possibilidade e avaliação do poder local” (ANPC, 2018, p.5).

O objetivo deste trabalho é analisar a experiência dos técnicos municipais na implementação dos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”, especificamente sobre as vantagens, desvantagens e dificuldades encontradas.

2. DADOS E MÉTODOS

Foi aplicado um questionário on-line aos 139 municípios que à data de 31 de janeiro (Fig. 1), e segundo a ANEPC aderiram aos programas acima mencionados (<https://aldeiasseguras.pt/aldeias-seguras/>), de modo a compreender as vantagens, desvantagens e dificuldades na sua implementação. Este questionário composto por 14 perguntas abertas, foi respondido entre 27 de outubro de 2021 e 5 de abril de 2022. A taxa de resposta foi de 69% Neste trabalho apenas são analisadas as respostas às seguintes questões: i) Quais considera

serem as vantagens deste programa? ii) Quais considera serem as desvantagens destes programas? e iii) Quais considera serem as principais dificuldades na sua implementação?

A informação recolhida através do inquérito foi analisada com recurso à técnica de análise de conteúdo, tendo sido estabelecidas categorias depois de rececionadas as respostas.

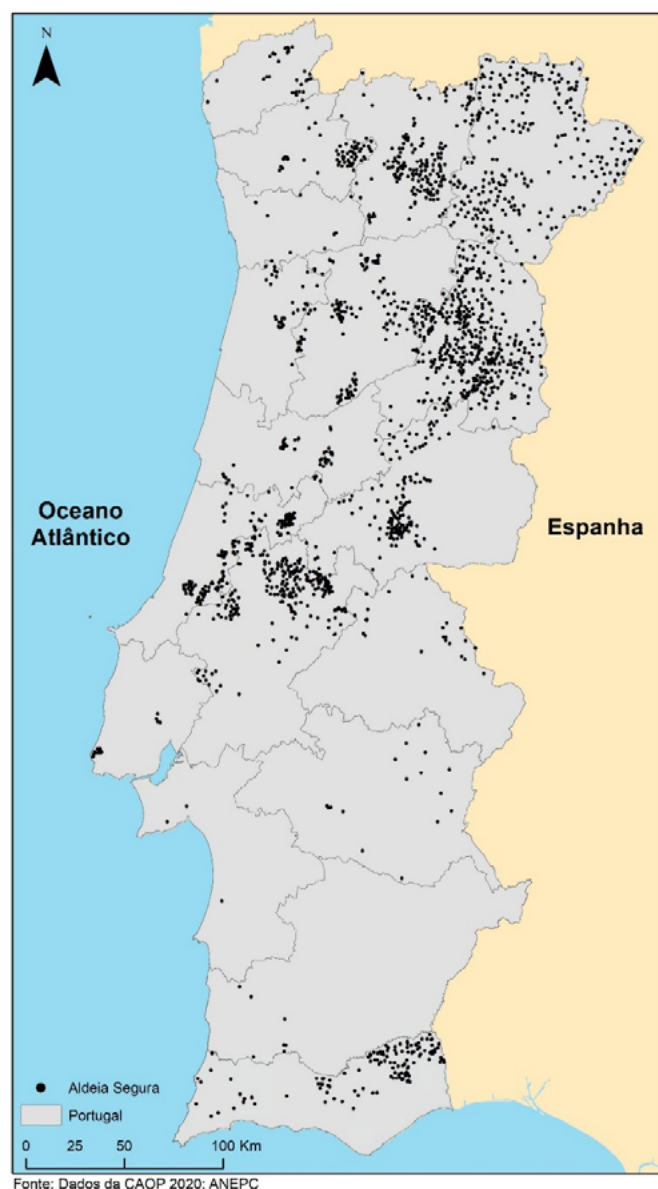


Figura 1: Localização das aldeias com implementação dos Programas “Aldeia Segura, Pessoas Seguras”

3. RESULTADOS

3.1. As Vantagens dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”

A maioria dos municípios que responderam ao questionário refere haver vantagens na implementação dos programas na proteção de pessoas e bens assim como no desenvolvimento de uma cultura de segurança, pois permite a “aproximação das comunidades à segurança local e aproximação das entidades de Proteção Civil às comunidades” (Município A) e ainda a “responsabilização dos agentes locais nas operações de socorro” (Município B).

São reconhecidas vantagens na implementação dos programas para os próprios municípios pois “promovem um maior conhecimento da população do território por parte das entidades locais” (Município D)” assim como a “capacidade de intervir nesses territórios ao nível da proteção ao aglomerado, prevenção de comportamentos de risco, sensibilização e aviso à população, definição de locais de abrigo e refúgio e os procedimentos de evacuação do aglomerado” (Município E). A criação de proximidade junto da população, com um estreitamento da ligação entre o município e a população no âmbito da proteção civil, inculcando informação nas pessoas sobre a prevenção e mitigação dos incêndios rurais, é visto de forma muito positiva.

As vantagens para as comunidades identificadas pelos técnicos municipais foram agrupadas em dois grupos. O primeiro relaciona-se com a preparação das populações para responder a incêndios rurais e foram destacadas as seguintes vantagens:

- i. Identificar e preparar o local de refúgio e/ou de abrigo e elaborar um plano de evacuação que é comunicado à população. Este pode ser testado através da realização de simulacros para testar a rapidez da resposta em situações de emergência, como a evacuação para o abrigo ou refúgio local ou a evacuação da aldeia. É fundamental a “existência dum mapa com o ponto de encontro e percursos de evacuação, a importância da população se manter unida na aldeia e não evacuar através de caminhos florestais” (Município F). Estes procedimentos permitem” incutir na população algumas formas de agir face a uma situação extrema como as ocorridas no ano de 2017, tornando as pessoas mais resilientes” (Município G);
- ii. Realizar ações de sensibilização para aumentar o conhecimento das populações sobre “como reagir face à aproximação e contacto com um incêndio rural, garantindo uma maior segurança até à chegada de meios de combate e socorro” (Município H), assim como sobre as medidas de autoproteção dos aglomerados e das populações. Esta preparação é crucial porque os meios de combate e socorro podem não ter capacidade de chegar ao local ou podem demorar muito tempo, pelo que o “envolvimento da

população é uma profunda vantagem, não esquecendo que agiliza a comunicação entre população e as forças de socorro” (Município I);

- iii. Criar mecanismos de alerta de incêndios;
- iv. Facilitar a comunicação com as comunidades através do Oficial de Segurança que deve ser alguém “em quem as populações confiem e que motive os restantes moradores” a implementarem boas práticas caso um incêndio ocorra (Município J).

O segundo grupo reúne as vantagens relacionadas com a redução do risco que são:

- i. Sensibilizar a população para prevenir comportamentos de risco e reduzir o perigo de incêndio e apresentar boas práticas de prevenção de risco;
- ii. Identificar as pessoas mais vulneráveis (p.ex. pessoas idosas ou de mobilidade reduzida), que necessitam de auxílio, por exemplo, em caso de necessidade de evacuação;
- iii. Implementar “ações de prevenção, com o desenvolvimento de medidas de defesa da floresta contra incêndios em redor dos aglomerados populacionais em interface urbano-florestal” (Município L);
- iv. Facilitar a “obrigatoriedade de os proprietários procederem à limpeza dos espaços rurais” (Município M);
- v. Reforçar o sentido de comunidade pois favorecem “o conhecimento entre todos os habitantes criando laços de entreajuda tornando estes locais mais resilientes” (Município N);
- vi. Favorecer a “mobilização e participação das comunidades como agentes pró-ativos de proteção civil” (Município O).

Para alguns municípios os programas são “fácil[eis] de transmitir e fácil[eis] de apreender e permite[m] a tomada de consciência para a possibilidade de ocorrência de incêndios, bem como definir rotinas e implementar tarefas de emergência” (Município C). Embora tenham sido criados no âmbito dos incêndios rurais é reconhecido por vários municípios que os programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” podem ser utilizados com um enfoque multi-perigo pois permitem “organizar os territórios e as suas populações para estarem melhor preparados em caso de ocorrência de outro tipo de acidentes graves ou catástrofes” (Município P) e para demonstrar a “importância da sensibilização para riscos que tenham maior probabilidade de ocorrência, permitindo o aumento da segurança da população” (Município Q).

3.2. As desvantagens dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”

São poucas as desvantagens que os municípios reconhecem nos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” e cerca de 40% dos municípios não mencionam nenhuma desvantagem.

As desvantagens apresentadas relacionam-se, fundamentalmente, com a falta de apoio às autarquias por parte das instituições da Administração Central e com as características dos próprios programas (demasiado protocolares, baseados em procedimentos e não em metas, inadequação de algumas medidas). Igualmente, foi realçada a dificuldade em adaptá-los às realidades locais nomeadamente pelas características do povoamento. Em áreas de povoamento disperso é evidente a dificuldade em delimitar os aglomerados populacionais e em identificar “um responsável para um território onde os limites não são perceptíveis no terreno” (Município S). Também foi mencionada a “inadequação de medidas como ponto de encontro, sistema de alerta, normalmente atribuído a uma sirene ou sino de igreja” (Município R).

Uma outra desvantagem advém da forma como o programa tem sido implementado. Enquanto alguns municípios cumprem minimamente os requisitos dos programas, outros desenvolvem ações que vão para além do que está estipulado para efetivamente garantirem a segurança dos cidadãos. Efetivamente, “a maior desvantagem do programa é nem todos os municípios implementarem os programas da mesma forma, originando que em alguns casos o alcance do programa não é atingido” (Município T). Para um município, estas divergências justificam-se pelos programas terem um “cariz pouco vinculativo com a população” (Município U) pelo que muitos habitantes não se interessam pelos programas.

3.3. Dificuldades dos municípios na implementação dos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”

A quase totalidade dos municípios (91%) reportou dificuldades na implementação dos programas. A mais referenciada foi a fraca adesão das populações (n=26; 27%) nomeadamente por não entenderem o objetivo e o interesse dos programas e não concordarem com algumas das ações propostas (p.ex., a necessidade de se dirigirem ao abrigo ou refúgio em caso de incêndio por não quererem abandonar as suas habitações que querem proteger). A adesão também é influenciada pela ocupação e uso do solo e pode ser muito fraca sobretudo em “zonas em que exista pouca zona florestal” (Município V).

As características socioeconómicas e culturais das populações (n=25; 26%), nomeadamente o envelhecimento, o despovoamento, a iliteracia, os baixos rendimentos e a fragilidade física dos

habitantes, dificultam a implementação dos programas (p.ex., a sua mobilização para as ações de sensibilização e simulacros, o envolvimento na implementação e manutenção das ações propostas pelo programa). “O custo das operações de constituição da faixa de proteção dos aglomerados e a falta da definição de uma política de compensação ao proprietário florestal pela perda de rendimento pela necessidade de implementar os critérios de gestão de combustível no estrato arbóreo” (Município X) dificultam a implementação e a eficácia e eficiência dos programas. O contexto social das aldeias também explica a dificuldade em identificar o Oficial de Segurança (reportada por 10 (10%) municípios) a quem “é exigida responsabilidades consideráveis” (Município Z) mas não tem “valor monetário para o cargo” (Município AA).

A falta de recursos humanos, identificada por 21 (22%) municípios, é a justificação apresentada para não haver tempo para os técnicos dedicarem aos programas, para chegarem a todas as aldeias e efetuarem procedimentos (p.ex., ações de sensibilização e simulacro) com regularidade, pois a implementação e manutenção dos programas requer uma ação continuada por parte dos municípios. “A maior dificuldade na implementação do programa parte muitas vezes das limitações (...) ao nível dos recursos humanos, que causam grandes dificuldades na realização de todo o trabalho de levantamento no terreno, colocação da sinalética, sensibilização da população, realização dos programas” (Município AB).

Também foi reportada a falta de recursos financeiros (n=9; 9%) para implementar programas nomeadamente para manutenção da sinalética, realização de ações de sensibilização e simulacros.

Foram ainda mencionadas a falta de mobilização e interesse do poder local (n=6; 6%) nomeadamente das Juntas de Freguesias que não colaboram na implementação dos programas demonstrando pouca sensibilidade para a problemática da segurança das populações. Por fim, a dimensão das aldeias e a dispersão do povoamento constitui para alguns municípios (n=7; 7%) um obstáculo à implementação dos programas por “não se saber onde começa a aldeia e onde termina” (Município AC).

Finalmente, dois municípios identificaram como dificuldade a identificação do abrigo e do refúgio pois “nem todas as localidades/povoações do meio rural têm locais adequados” (Município AD) o que reflete a necessidade de serem pensadas alternativas para responderem ao objetivo dos programas.

4. DISCUSSÃO

Na investigação realizada constatou-se que os programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” são uma iniciativa muito válida (OTI, 2020). Os municípios que aderiram aos programas reconhecem a sua importância para a proteção e segurança das populações.

Todavia, os programas apresentam uma abordagem protocolar e descendente (*top-down*) sem ter havido uma auscultação dos técnicos dos municípios e das comunidades que conhecem as características e necessidades de cada local. Nem sempre as opções na formulação dos programas apresentam fundamentação científica, assim como nem sempre estão adaptadas à diversidade do mundo rural que é crucial.

Muitos municípios manifestaram interesse em terem um maior acompanhamento, tanto financeiro como técnico, na implementação e manutenção dos programas por parte da ANEPC, assim como de outras entidades do Estado central (p.ex., ICNF, AGIF).

Embora um dos objetivos dos programas seja o envolvimento das populações, fatores socioeconómicos e culturais assim como a discordância com alguns procedimentos definidos nos programas têm condicionado os benefícios da sua implementação. Por outro lado, os cidadãos não querem assumir responsabilidades com receio de caso algo corra mal numa situação de incêndio, poderem sofrer sanções penais.

Na utilização dos locais de refúgio e de abrigo, importa informar as pessoas das condições reais de segurança. Por exemplo, se um refúgio (isto é, espaço aberto num determinado aglomerado destinado à proteção das populações durante a passagem de um incêndio) pode ter alguma utilidade num incêndio rural de baixa intensidade, em caso de eventos extremos a segurança das pessoas fica fortemente ameaçada.

Também a nomenclatura utilizada é de difícil compreensão, sobretudo na diferenciação entre refúgio (espaço aberto) e abrigo (espaço fechado). Deve ser adotada a designação tradicional e largamente utilizada para o espaço aberto que é ponto de encontro.

Uma lacuna que existe nos programas refere-se à reduzida atenção atribuída nas ações de sensibilização às características dos incêndios (p.ex., velocidade de propagação, intensidade, capacidade de gerar focos secundários) e às ameaças que cada uma delas representa. Os cidadãos desconhecem que os incêndios não são todos iguais e que os eventos extremos criam elevadas ameaças para as quais as populações não estão devidamente preparadas (Paton & Tedim, 2013; Tedim et al., 2020), por desconhcerem procedimentos de segurança a adotar (Neves, 2019).

5. CONCLUSÃO

Apesar da maioria dos municípios que participaram na investigação reconhecerem benefícios na aplicação dos programas, e recomendá-los para uma abordagem multirrisco, considera que nem sempre se adaptam às realidades e necessidades locais.

É recomendável realizar uma revisão dos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” no sentido de: i) integrar os programas num só porque a proteção das edificações e das pessoas estão interligadas; ii) identificar métricas para avaliação da eficácia e eficiência na implementação dos programas; e iii) substituir o enfoque protocolar por procedimentos dinâmicos suportados numa gestão adaptativa.

AGRADECIMENTOS: Os autores agradecem aos técnicos das Câmaras Municipais que participaram no questionário. Esta investigação foi desenvolvida no âmbito do projeto AVODIS- “*Compreender o contexto social do Portugal rural para implementar ações sociais de modo a prevenir incêndios catastróficos*” (PCIF/AGT/0054/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. A disseminação científica foi apoiada pelo CEGOT- Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (UIDB/04084/2020).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Autoridade Nacional de Proteção Civil (2018): *Aldeia Segura, Pessoas Seguras – Guia de Apoio à Implementação*, Lisboa.

Neves, J. (2019): *Autoproteção Contra Incêndios Florestais em Espaços Rurais Estudo de Caso no Concelho de Castelo Branco*. Tese de Mestrado orientada por Rui Manuel da Cruz Oliveira, Lisboa, Instituto Superior de Educação e Ciências, Repositório Comum (RCAAP) <http://hdl.handle.net/10400.26/31313> (consultado: 08/4/2022).

Observatório Técnico Independente, Castro Rego F.; Fernandes P.; Sande Silva J.; Azevedo J.; Moura J.M.; Oliveira E.; Cortes R.; Viegas D.X.; Caldeira D.; Duarte Santos F. (2020): *Segurança das Comunidades em Incêndios Florestais – Uma Análise dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”*, Lisboa, Assembleia da República. <Estudotecnico-aldeia-segura-dezembro2020.pdf (parlamento.pt)> (consultado: 10/4/2022).

Panton, D. and Tedim, F. (2013): *Enhancing forest fires preparedness in Portugal: Integrating community engagement and risk management*. In: Planet@Risk, 1(1): 44–52, Davos: Global Risk Forum GRF Davos.

Tedim, F.; Leone, V.; Amraoui, M.; Bouillon, C.; Coughlan, M.R.; Delogu, G.M.; Fernandes, P.M.; Ferreira, C.; McCaffrey, S.; McGee, T.K.; Parente, J.; Paton, D.; Pereira, M.G.; Ribeiro, L.M.; Viegas, D.X.; Xanthopoulos, G. (2018): *Defining Extreme Wildfire Events: Difficulties, Challenges, and Impacts*, Fire, 1, 9, <https://doi.org/10.3390/fire1010009>

Tedim, F., McCaffrey, S., Leone, V., Delogu, G. M., Castelnou, M., McGee, T. K., Aranha, J. (2020). What can we do differently about the extreme wildfire problem: an overview. In Tedim F., Leone V., McGee TK. (eds) Extreme wildfire events and disasters: root causes and new management strategies. Elsevier Inc., Cambridge, pp 233–26.