



NÃO FOI OBRA DO ACASO (PODIAM-SE TER EVITADO AS CONSEQUÊNCIAS!)

INCÊNDIO DE PEDRÓGÃO – *porque é que o Estado Português falhou e foi negligente?*

I. INEFICÁCIA DE UMA REFORMA FLORESTAL: A LEI É CLARA MAS NÃO É CUMPRIDA

Ao longo dos anos ouvimos falar de incêndios florestais, principalmente na época de Verão, quando são noticiados os grandes incêndios e assistimos às graves e irremediáveis consequências derivadas dos mesmos. Mas só quando vimos os números de área ardida, perda de bens e principalmente de vidas é que ficamos mais atentos, alarmados e sensibilizados, sendo que o incêndio agora que nos ocupa a reflexão é evidentemente o incêndio que ocorreu em Pedrógão Grande, no distrito de Leiria, mas que tem em tantos outros locais a expressão que marca as vidas e a desgraça de tantas pessoas.

Ora antes de abordarmos a questão da responsabilidade atinente às falhas perpetradas no decorrer das operações no combate ao incêndio em concreto pelas autoridades estaduais, bombeiros, proteção civil e todos os demais membros da Administração Pública e os mais altos responsáveis do Estado, será essencial perguntar primeiro: o que é que poderia ter sido feito durante os últimos anos para prevenir uma catástrofe desta dimensão? E procurar responder, em segundo lugar, à questão do momento: até que ponto é que uma reforma legislativa no âmbito da prevenção de incêndios florestais é ou pode vir a ser eficaz, sendo certo que as normas existem mas não são executadas nem existe uma fiscalização eficaz para o seu cumprimento.

A procura de respostas para estas questões irá passar pela demonstração de que através de uma interpretação sistemática dos vários elementos normativos, que existem ao dispor da tão proclamada mas vazia prevenção dos incêndios florestais, não será muito mais eficaz criar ou modificar a legislação já existente, é necessário e urgente sim: uma reforma profunda relativa à informação atinente à existência da respetiva legislação que iremos analisar

infra, interligando com a necessidade de elaboração de planos de execução eficazes conforme as exigências da lei em vigor.

Em primeiro iremos analisar o **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro**¹, que **estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios.**

Ora, atendendo ao artigo 2.º do citado Decreto, podemos retirar as seguintes conclusões:

- i) Existe um *Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios* que se centra na prevenção, vigilância e fiscalização da defesa da floresta contra incêndios.²
- ii) Existe uma distribuição de competências quanto à prevenção de incêndios florestais sendo que cabe à Autoridade Florestal Nacional a coordenação das ações de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infra-estruturação e cabe à Guarda Nacional Republicana a coordenação das ações de prevenção relativas à vertente da vigilância, deteção e fiscalização.³
- iii) Compete ainda à Autoridade Florestal Nacional a organização e coordenação do dispositivo de prevenção estrutural, que durante o período crítico⁴ que se integra na estrutura operacional coordenada pela Autoridade Nacional de Proteção Civil.
- iv) Teremos de analisar se o **planeamento de defesa da floresta contra incêndios**⁵, foi executado, concentrando a **análise nas medidas da organização do território**⁶ que se dividem em três partes:

- a) A primeira relativa, à ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO GERAL contendo as componentes das redes de defesa da floresta contra incêndios, e as **redes de faixas de gestão de combustível, sendo** que interessa analisar a conjugação do artigo 12.º/2/ e) **relativo à rede de vigilância e deteção de incêndios** com o n.º 5 deste mesmo artigo e para quebrar com o argumento de que as propriedades são privadas e a fiscalização é quase inexecutável e não é da responsabilidade primária da Administração Pública, atendemos ainda ao art.14º do **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro** que diz respeito às **servidões administrativas e expropriações.**

¹ Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho e revoga a Lei n.º 14/2004, de 8 de Maio.

² Artigo 2.º/2 do o **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro.**

³ Artigo 2.º/3 do o **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro**

⁴ **Portaria n.º 195/2017** - Estabelece que, no ano de 2017, o período crítico no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios, vigora de 22 de junho a 30 de setembro.

⁵ Artigo 4.º a 11.º do **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro.**

⁶ Artigo 12.º a 20.º **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro.**

b) A segunda relativa, à DEFESA DE PESSOAS E BENS contendo o artigo mais importante para a análise do incêndio de Pedrogão Grande e as suas consequências: diz-nos o artigo 15°.7/1/a) que *nos espaços florestais previamente definidos nos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios é obrigatório que a entidade responsável: a) **Pela rede viária providencie a gestão do combustível numa faixa lateral de terreno confinante numa largura não inferior a 10 m;*** o que claramente não foi feito, nem nunca se considerou tal medida de prevenção. Também é de extrema importante para a análise *supra* realizada a referência aos seguintes números do art. 15.º:

O nº.2 - Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações, designadamente habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos, são obrigados a proceder à gestão de combustível numa faixa de 50 m à volta daquelas edificações (...)

O nº.3 - Em caso de incumprimento do disposto nos números anteriores, a câmara municipal notifica as entidades responsáveis pelos trabalhos.

O nº.4 - Verificado o incumprimento, a câmara municipal poderá realizar os trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcir, desencadeando os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada..

c) A terceira relativa, à DEFESA DA FLORESTA, prevista dos artigos 17.º a 19.º do presente Decreto-Lei sendo certo que o plano normativo com maior importância para a análise do caso concreto será o previsto no art.17.º A *silvicultura no âmbito da defesa da floresta contra incêndios engloba o conjunto de medidas aplicadas aos povoamentos florestais, matos e outras formações espontâneas, ao nível da composição específica e do seu arranjo estrutural, com os objectivos de diminuir o perigo de incêndio e de garantir a máxima resistência da vegetação à passagem do fogo, quanto à questão da liberalização da plantação dos eucaliptos pois a casca do eucalipto é bastante inflamável,* podemos ter em conta que um passo

⁷ Interligação sistemática obrigatória para a Lei n.º 20/2009, de 12 de Maio, que estabelece a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta, mormente o art. 2º./i).

importante para a prevenção era a revogação deste polémico o Decreto-Lei nº96/2013 (**Lei do Eucalipto Livre**).

Desta sumária análise normativa poderemos concluir que de facto existiam diversos mecanismos em cadeia capazes de conferir eficiência às proclamadas medidas de prevenção de incêndio florestal, e para além disso é de reforçar que existe uma distribuição de competências racional entre as várias entidades da Administração Pública e particulares vinculados por um dever de cooperação e colaboração; ora o que parece faltar é um cumprimento estrito de um dever de informação e fiscalização pronta e eficaz. Se estas medidas fossem, tivessem sido, executadas, ter-se-iam evitado, porventura, algumas das consequências ocorridas no incêndio em Pedrogão Grande.

II. A CORRELAÇÃO NECESSÁRIA ENTRE A PREVENÇÃO E O COMBATE.

Tendo analisado as regras constantes do Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro fará sentido separar a prevenção do combate ao incêndio?

A resposta tende a ser negativa, tendo em conta as condições meteorológicas características de Portugal, nomeadamente no que toca a ventos, temperaturas elevadas e baixa humidade, sem se fazer cumprir as medidas de prevenção estipuladas na lei em vigor, tornar-se-á completamente ineficaz um eficiente combate ao fogo.

A única maneira de paralisar um incêndio é através de um controlo eficaz dos combustíveis antes e continuamente como apelam os artigos 12.º e seguintes do **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro**, sendo que, como na área florestal de Pedrógão Grande, já não ocorriam incêndios (nomeadamente na parte norte de Pedrógão) há muitos anos, e não é uma área que costuma ser afetada, o combustível florestal foi acumulado e não foi controlado, o que prejudicou seriamente a eficácia do combate ao incêndio; e sem dúvida que esta falta de controlo agravou as consequências derivadas desta catástrofe.

Poderíamos concluir o seguinte: relativamente a este incêndio existe um nexo de causalidade entre a **falta de prevenção** e o **combate às chamas insuficiente** alicerçado a uma cadeia de responsabilidades que parece não ter fim: o Estado Português foi negligente na prevenção, na falta de informação legal, na fiscalização territorial, no facto das autoridades e proteção civil terem conhecimento das excecionais condições meteorológicas, na falta de organização administrativa prévia, no problema do desconhecimento dos proprietários dos terrenos, que como vimos *supra* tem uma solução legal (art.14º do **Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro** que diz respeito às **servidões administrativas e expropriações**).

Mas como não existe um cadastro atualizado no país, a gestão e a proteção dos terrenos, sobretudo florestais, torna-se difícil e agrava-se o risco de incêndio. As matas e florestas não são limpas e, não existindo proprietário registado, nada pode ser fiscalizado ou exigido a quem quer que seja, apesar de existirem meios subsidiários: e neste sentido ainda há uma negligência agravada por parte da administração autónoma do Estado, nomeadamente quanto às Autarquias e Freguesias, e isto na medida em que a fonte de responsabilidade que preenche o elemento subjetivo da negligência é a **Lei n.º 20/2009, de 12 de Maio, que estabelece a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta**, mormente o art. 2.º, al. i).

III. A FALTA DE COMUNICAÇÃO E A SUA INADMISSIBILIDADE

O conceito de força maior, utilizado normalmente para a exoneração de responsabilidades no direito civil, não poderá nunca ser motivo de exoneração de responsabilidades em direito administrativo, sendo que a falta de comunicação entre os órgãos da administração pública numa situação de catástrofe não é aceitável.

Para sustentar esta inadmissibilidade podemos partir de duas premissas normativas: ora em primeiro lugar teremos de analisar o artigo 9.º alínea e) da Constituição da República Portuguesa que refere que: «São tarefas fundamentais do Estado (...) e Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território», sendo que esta norma constitucional terá de ser concretizada com outros dois pilares essenciais presentes no Código do Procedimento Administrativo que são o artigo 5.º n.º1 (princípio da boa administração) e o artigo 14.º n.º 1 quando refere que «1 – Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência (...) e o n.º 2 – Os meios eletrónicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso (...) da informação.».

Feito o enquadramento normativo, podemos concluir que para proteger eficientemente o território, a natureza e assegurar a segurança da população, numa situação de catástrofe, neste caso de incêndio, não pode haver falhas de comunicação entre as entidades competentes, nomeadamente entre os Bombeiros, GNR e Proteção Civil, sendo que uma comunicação eficiente poderia ter evitado as consequências

derivadas deste incêndio, principalmente quanto ao número de vítimas mortais, extensão da floresta ardida e dimensão dos danos materiais derivados deste incêndio.

Reiterando, a falta de comunicação teve as seguintes consequências práticas: i) a falta de organização do corpo de bombeiros, sendo que por exemplo os sapadores de Lisboa chegaram a permanecer cerca de 14 horas no teatro de operações à espera de ordens, sendo que esta informação é desconhecida do comandante da Proteção Civil, ii) o não encerramento da circulação na EN236 por parte da GNR, sendo que o alegado bloqueio nas comunicações resultou do facto de terem ardido três antenas colocadas na zona, iii) a falta de eficiência no combate ao incêndio, quanto aos meios necessários, aos recursos humanos e à atuação em locais críticos e prioritários, e iv) a falta de comunicação perante as populações sobre o que deveriam fazer, sendo que algumas mortes teriam sido evitadas se as pessoas se tivessem mantido em casa e adotassem medidas semelhantes às que se seguem quando há um terramoto.

Não obstante este bloqueio comunicacional ter sido incidental, é ainda de ter um conta um fator agravante: o Instituto Português do Mar e da Atmosfera dois dias antes dos incêndios em Pedrógão Grande, alertava para um cenário desfavorável em termos de incêndios florestais – colocando nove dos 18 distritos do continente com riscos extremos de incêndio. Apesar de Pedrógão Grande não fazer parte desta lista, era obrigatório para as entidades competentes antecipar a organização eficiente de combate aos incêndios que poderiam ocorrer com toda a probabilidade, e falhando esta organização podemos concluir que os órgãos administrativos terão sido, no mínimo, negligentes quanto aos factos ocorridos.

IV. A RESPONSABILIDADE EM CADEIA PELA MORTE DAS 47 VÍTIMAS NA “ESTRADA DA MORTE”

i) A Ascendi, concessionária da estrada ou os proprietários dos terrenos?

O Decreto-Lei 17/2009 estabelece que a entidade responsável pela rede viária tem de assegurar a limpeza da floresta e do mato em volta da estrada, numa faixa não inferior a 10 metros de cada berma.

No caso da EN236-1, a responsabilidade caberia à Ascendi, a quem a Infraestruturas de Portugal sub-concessionou a gestão da via, sendo certo que também

serão responsáveis os proprietários do terreno, ou seja, é uma responsabilidade em cadeia, sendo certo que a imputação principal será da concessionária.

ii) Análise do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22-06-2010 em paralelo com os acontecimentos na EN236-1.

Este Acórdão que revogou a decisão do Tribunal Administrativo de Lisboa que condenara a Estradas de Portugal ao pagamento de uma indemnização de 1,4 milhões de euros a uma condutora que ficou tetraplégica quando o carro em que seguia foi atingido por uma árvore na EN118. As estradas de Portugal recorreram da condenação alegando que a árvore estava a três metros da berma “num terreno privado”.

Apesar de frisar que o responsável pela estrada tem o dever de vigiar os fatores de perigosidade envolvente para a circulação rodoviária das árvores próximas das vias públicas”, os juízes do STA consideraram que “*seria leviano pensar-se que a Estradas de Portugal têm a obrigação de vigiar todas as árvores que, aos milhões, bordejam as estradas nacionais a partir de terrenos privados*”. Mas a decisão não foi unânime: um dos três juízes conselheiros votou vencido.

§ Quanto à análise do voto vencido, vejamos:

A questão em causa neste recurso é a de saber se a EP - Estradas de Portugal, S.A., pode ser responsabilizada pela queda da árvore que vitimou a Autora e pelos prejuízos que resultaram desse evento, e conseqüentemente, fazer um paralelo com os acontecimentos na EN236-1 quanto à queda das árvores a arder que provocaram as 47 vítimas mortais no incêndio de Pedrogão Grande, pois a concluir-se pela imputação de responsabilidade a título de negligência às Estradas de Portugal, temos um primeiro patamar de responsabilização completo que poderá ajudar ao ressarcimento dos danos causados aos familiares das vítimas.

A decisão que fez vencimento respondeu negativamente a esta interrogação e fê-lo por considerar que, muito embora aquela entidade tenha o **dever de vigilância** sobre as estradas que estão sob a sua alçada e, reflexamente sobre as árvores que a ladeiam, e, por conseguinte, possa ser responsabilizada a título de culpa pelos danos resultantes da sua queda, certo era que essa responsabilidade só operava nos casos excepcionais em que “*os perigos, para a segurança rodoviária, criados pela presença*

dessas árvores sejam óbvios e genuinamente alarmantes”. E, sendo assim, *in casu*, como o perigo constituído pela árvore em causa não revestia tais características revogou-se a decisão condenatória proferida pelo Tribunal recorrido.

Pode porém considerar-se que não se pode limitar a responsabilidade das Estradas de Portugal aos casos em que a queda das árvores representa uma ameaça tão notória e tão evidente que a mesma pode ser imediatamente detectada por um qualquer observador prudente e cauteloso, pois no caso do incêndio de Pedrógão Grande, a ameaça não era notória atendendo a um juízo “*ex ante*”, tanto não era que a GNR não cortou aquela estrada, nem nunca houve o cuidado de cumprir a lei estabelecendo uma distância de 10 metros entre a estrada e as árvores que a circundavam.

Podemos sustentar que, em primeiro lugar, a análise do estado fitossanitário das árvores ou as condições da sua implantação não cabe ao cidadão comum, ao *bonus pater familias*, mas sim aos técnicos qualificados daquela entidade os quais, verificando que as estradas que lhes cumpre vigiar estão marginadas por árvores que podem constituir perigo, devem proceder por forma a **remover** esse **perigo** e a **garantir** a **segurança** de todos aqueles que nelas transitam.

Em segundo lugar, porque a partilhar-se o entendimento que fez vencimento de que a responsabilidade civil da ré (no caso do Acórdão em apreço) só se poderia efectivar se os perigos, para a segurança rodoviária, criados pela presença da árvore ora em causa fossem óbvios e genuinamente alarmantes, muito dificilmente se poderia responsabilizar a Ré com fundamento em que ela negligenciou o seu dever de vigilância.

É certo que a simples possibilidade da queda de uma árvore não basta para constituir o seu dono ou a entidade a quem cabe a vigilância da estrada, que ela ladeia, em responsabilidade civil a título de culpa, já que todas as árvores podem cair e aqueles nenhuma culpa terem nessa eventualidade, mas também o é que essa responsabilidade opera para além dos casos admitidos no Acórdão, isto é, para além dos casos em que essa queda é representada com um tal grau de probabilidade que se pode falar em quase certeza.

E no caso do incêndio de Pedrógão Grande, pergunta-se: a entidade responsável, à qual era incutida um dever de vigilância, ponderou a situação de haver um incêndio naquela área onde aquelas árvores a caírem incendiadas provocariam com

toda a certeza danos irreversíveis como a perda de várias vidas humanas? A resposta é negativa, não houve nunca esta ponderação e representação de perigo. O que a nosso ver releva é que, impendendo sobre a Ré o dever de garantir a segurança a todos aqueles que transitem nas estradas que lhe cumpre vigiar, se prove que os perigos que ameacem aquela segurança se podem concretizar com um razoável grau de probabilidade.

Deste modo, o que importava provar era que a Ré negligenciou o seu dever de garantir aquela segurança e de afastar os referidos perigos, isto é, de que **ela ignorou o estado perigoso em que a árvore ora em causa se encontrava e de que era possível representar, com razoável grau de probabilidade, que ela poderia vir a cair** e de que, em função disso, poderiam ser causados danos a terceiros.

Ora, no caso, essa prova foi feita, ou seja, que era razoável supor que a árvore pudesse cair. Com efeito, encontra-se provado que o que vitimou a Autora foi a queda de uma árvore e não apenas dos seus ramos, ou de algum dos seus ramos, que estava implantada em terreno arenoso, a cerca de 3 metros do limite da faixa de rodagem da estrada onde o acidente ocorreu, inclinada sobre essa estrada há mais de 10 anos e que, como se afirma no Acórdão, *“devido ao seu peso, se foi progressivamente inclinando, mais e mais, sobre a estrada.”*

O que significa que quer um técnico experimentado como um observador prudente, atento e cauteloso se poderia aperceber que a mesma, quer pelo seu grande porte, quer pela sua inclinação sobre a estrada, a qual vinha progressivamente a aumentar, quer ainda pela pouca consistência do terreno em que estava implantada, poderia constituir perigo e que, por isso, seria razoável supor que pudesse cair.

E significa também que, impendendo sobre as Estradas de Portugal o dever de vigilância dessa estrada por forma a garantir a segurança das pessoas e veículos que nela transitassem, se deve concluir que a sua indiferença pelo perigo que a árvore representava a constituiu na obrigação de indemnizar, a título de culpa, as vítimas da sua queda.

Daí o juízo feito pelo Tribunal recorrido quando considerou que a Estradas de Portugal negligenciou o seu dever de vigilância sobre a segurança da estrada onde o acidente ocorreu permitindo que a árvore causasse os pedidos prejuízos. Ora chegando à parte mais acentuada do paralelo com o incêndio de Pedrogão Grande, podemos retirar algumas conclusões: uma primeira, que reverte para o facto de que o

caso acima em apreço nada ter que ver com gravidade do que ocorreu no incêndio de Pedrogão Grande, em especial na estrada nacional 236, a começar pelo número de vítimas mortais, mas não deixa de fazer sentido este paralelo porque a similitude do raciocínio é sobreponível, no que concerne à imputação de responsabilidade a título de negligência em primeiro lugar às Estradas de Portugal.

Questiona-se se até o cidadão comum não poderia prever o perigo das árvores estarem próximas de uma estrada mais a mais contando com um incêndio da dimensão do de Pedrogão Grande. É que existem concelhos em Portugal, como Arouca, que cumprem a lei, e previnem que estas calamidades aconteçam. Ou seja, é imperativo que haja uma distância de 10 metros no mínimo entre a floresta e a estrada.

Uma segunda conclusão pretende-se com a análise do **dever de vigilância**, na medida em que **este dever é materializado na análise dos perigos subjacentes**, e no seu afastamento, no que não foi cumprido, ou melhor, no que foi ignorado, e a hipótese de defesa de que naquela área não costumam ocorrer incêndios daquela dimensão que nunca poderá ser argumento de exoneração de responsabilidade, porque mais uma vez tem de haver uma correlação necessária entre combate e prevenção, que não ocorreu.

Uma terceira e última conclusão é que este dever de vigilância/fiscalização decorre da lei, não de qualquer formulação indireta ou de interpretação legal dúbia, pelo que não há imprevisibilidade que salve ou dirima a imputação de responsabilidade.

iii) Responsabilidade da entidade que não cortou a EN 236-1.

Para além da questão do distanciamento entre as árvores e a estrada, coloca-se a questão de saber por que razão a EN 236-1 não foi cortada ao trânsito na medida em que a GNR exonera-se de responsabilidade argumentando que o fogo atingiu aquela estrada “de forma totalmente inesperada, e assustadoramente repentina surpreendendo todos”.

Ora existe uma perplexidade por parte do Governo central, *máxime*, do Ministério da Administração Interna, quanto ao facto de aquela estrada se ter mantido aberta. Era necessário um comando que encaminhasse os automobilistas para um desvio e fuga segura, assim sendo parece-nos que também neste caso poderá haver

responsabilidade do Estado a título de negligência pois é imperativo verificar nestes casos qual seria o estado daquela estrada e antecipar perigos, para além de neste caso em concreto estarmos, mais uma vez, num campo em que a prevenção anda de braços dados com o combate.

Isto é, neste caso não tanto a atuação da GNR mas a informação veiculada à GNR deveria ter sido dada de tal maneira rigorosa, atempada e prudente que os níveis de informação sobre o estado da estrada deveriam ser previamente conhecidos, certos e seguros, e tanto assim não foi que o resultado desta falta de informação e de prudência foi uma catástrofe com vítimas mortais.

Em conclusão, aqui temos um segundo nível de imputação de responsabilidade a par da quebra do dever de vigilância por parte da Estradas de Portugal, S.A.

V. A MUDANÇA QUE A SOCIEDADE EXIGE

As consequências do incêndio de Pedrógão Grande também poderiam ser, ou ter sido, evitadas se se atendesse às necessidades da sociedade. Em primeiro lugar deveria ter sido criada um programa para a segurança dos aglomerados urbanos face ao perigo de incêndio. O programa deveria relevar as boas práticas de construção e manutenção das habitações, promover o delineamento das faixas de proteção das edificações e aglomerados urbanos atendendo às circunstâncias locais e vigiar a sua efetiva implementação, pois só através de uma prevenção eficaz é que é possível haver um combate aos incêndios eficiente.

Em segundo lugar, tal como existe para os casos em que poderá ocorrer um sismo, deveria ser identificada em cada aglomerado populacional uma área segura para onde as pessoas se devem deslocar em caso de incêndio e divulgar-se junto da população as boas práticas a seguir nessas circunstâncias.

Outra reforma possível e eficaz seria atender ao perigo meteorológico para a prontidão dos bombeiros, ou seja, as operações de combate aos incêndios por parte dos bombeiros, tem de depender também do perigo meteorológico de incêndio, na medida em que, nos casos dos incêndios de Pedrógão Grande e de Góis, o país estava

sob aviso elevadíssimo de risco de incêndio devido às condições meteorológicas sentidas naquele trágico fim-de-semana.

Esta atuação exige formação profissional e flexibilidade do Plano Nacional da Floresta Contra Incêndios para mobilizar mais efetivos no outono e na primavera, quando o nível meteorológico o justifique, ou seja, deveria haver uma cooperação de técnicos especializados em meteorologia aplicada a incêndios capazes de prever o comportamento potencial do incêndio, pois são as condições meteorológicas que ditam a facilidade de ignição, a velocidade de propagação e a intensidade de libertação de energia de um fogo. Daqui se retira que os níveis de prontidão da vigilância, deteção e combate a fogos devem obedecer à meteorologia.

Assim sendo, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera poderá, ou melhor, deverá cooperar de forma eficiente com a Autoridade Nacional de Proteção Civil e com o Instituto para a Conservação da Natureza e das Florestas - ICNF, para implementar um cruzamento de dados e de informação em conjunto com técnicos florestais especializados, que permita prevenir calamidades, como as da dimensão e gravidade das consequências dos incêndios em Portugal.

Outra medida importante e que também já deveria ter sido implementada, seria a da revisão de aspetos de fiscalidade do património rústico. É importante de modo a refletir na tributação dos prédios rústicos as despesas públicas na prevenção e combate a incêndios, refletir os custos de oportunidade decorrentes do abandono, penalizando pousios expectantes nas áreas periurbanas, que aumentam o risco para as populações, e incentivar o associativismo, o cooperativismo ou o arrendamento de prédios rústicos.

Também de extrema importância seria a consideração do risco de incêndio como um critério fundamental na proposta de reprogramação do PDR 2020, ou seja, o risco espacial de incêndio deveria ser um critério fundamental de orientação da reprogramação do Programa de Desenvolvimento Rural para o Continente (PDR 2020), alterando para o futuro o que não esteja bem: primeiro, a dotação disponível para a ação de apoio à defesa preventiva da floresta parece ser insuficiente por ainda estarmos a meio do atual período de programação; segundo, a atribuição dos apoios de ação 8.1.3 tem sido realizada nos termos da Portaria n.º134/2015, que determinou que o risco de incêndio deixasse de ser um critério de aprovação das candidaturas.

Estas várias circunstâncias *supra* apontadas, conduziram a que as entidades que – apoiadas pelo PRODER (2007-2013) – tinham executado a maioria das ações de prevenção nas zonas de minifúndio afetadas por incêndios deixassem de ser apoiadas pelo PDR 2020, que tem destinado a maior parte dos apoios a zonas onde o risco de incêndio é baixo.

De modo a incentivar a presença humana na floresta e nas áreas de matos, deveria haver uma inclusão no PDR 2020 para financiar a defesa da floresta contra incêndios, o incentivo às atividades de resinagem e silvopastorícia, sendo que estas atividades são as que garantem de forma eficaz o controlo de áreas que, até então, não são muito vigiadas nem adequadamente controladas. Sendo que estas atividades deveriam ser integradas numa lógica de defesa do território, pelo profundo conhecimento que estes têm do terreno e pelo seu interesse direto na defesa da floresta e no valor dos pastos.

Em sede de conclusão poderemos apontar que, de facto, *no papel*, existem instituições de combate e prevenção aos incêndios, o que falta é a sua eficácia e eficiência no terreno, assim como falham a organização e a cooperação, apesar de existir também previsão legal neste sentido, como a Lei de Bases de Política Florestal, que desde há mais de 20 anos identifica a necessidade de uma **“estrutura nacional, regional e sub-regional com funções de planeamento e coordenação das ações de prevenção e deteção de colaboração no combate aos incêndios florestais” (alínea d) do artigo 10.º da Lei n.º33 de 17 de agosto de 1996**

Não era pois necessária uma reforma legal, era necessário sim fazer com que as normas não fossem vazias ou inertes sem a respetiva “materialização”. Diz-se, e com razão, que não há sociedade sem Direito, nem Direito sem sociedade. Daí o voto para as mudanças descritas e o apelo à prevenção, que já advêm desde os anos 90; para a atenção às regras que são conhecidas, mas não cumpridas pelos órgãos da Administração Pública; que são também conhecidas da sociedade portuguesa.

E assim sendo **não foi obra do acaso** que o incêndio de Pedrógão Grande tenha atingido a dimensão catastrófica concretizada em 64 mortes oficiais e em danos patrimoniais nunca antes vistos. Em suma, podiam ter-se evitado ou atenuado sobremaneira as consequências.

E não é agora com o pacote de normativos aprovado – **Leis n.ºs 75/2017, 76/2017, 77/2017 e 78/2017**, todas de **17 de agosto**, que, só por si, a situação mudará. Porque não basta a vontade no papel é necessária a determinação no terreno; não basta legislar, é necessário executar e fiscalizar.

Lisboa, 11 de Julho de 2018

Joana Costa

Lopes

Rui Elói Ferreira