

Universidades Lusíada

Maia, Gabriel Eduardo Dias

**Uma análise política, estratégica e tática da
Proteção Civil num contexto operativo de
segurança e defesa**

<http://hdl.handle.net/11067/7724>

<https://doi.org/10.34628/3ZXC-TP13>

Metadados

Data de Publicação

2024

Resumo

A elaboração de políticas, estratégias e táticas de segurança no contexto público, é matéria complexa e transversal ao Estado democrático e de direito, como Portugal. Proteção e socorro, nomeadamente no que concerne ao combate a incêndios rurais, é inequivocamente matéria de segurança e defesa, na medida em que afeta diretamente a segurança das populações, da propriedade pública e privada, exercendo pressão ao Estado no sentido de que este garanta essa mesma segurança. Este trabalho, debruça-se ...

The development of security policies, strategies and tactics in the public context is a complex and transversal matter in a democratic and rule of law State, such as Portugal. Protection and rescue, namely in what concerns rural firefighting, is unequivocally a matter of security and defence, as it directly affects the safety of populations, public and private property, exerting pressure on the State to guarantee that same safety. This work will focus more closely on the policies, strategies and...

Editor

Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave

Incêndios florestais – Prevenção e controlo - Política governamental - Portugal

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULL-FCHS] LPIS, n. 29 (2024)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-02-23T08:16:57Z com informação proveniente do Repositório

**UMA ANÁLISE POLÍTICA, ESTRATÉGICA
E TÁTICA DA PROTEÇÃO CIVIL NUM CONTEXTO
OPERATIVO DE SEGURANÇA E DEFESA**

**A POLITICAL, STRATEGIC AND TACTICAL
ANALYSIS OF CIVIL PROTECTION IN AN OPERA-
TIONAL CONTEXT OF SECURITY AND DEFENSE**

Gabriel Eduardo Dias Maia

Centro de Estudos Jurídicos, Económicos, Internacionais e Ambientais

maiajed@gmail.com

ORCID: [0009-0008-8949-3214](https://orcid.org/0009-0008-8949-3214)

DOI: <https://doi.org/10.34628/3ZXC-TP13>

Data de submissão / Submission date: 12.08.2024

Data de aprovação / Acceptance date: 13.11.2024

Resumo: A elaboração de políticas, estratégias e táticas de segurança no contexto público, é matéria complexa e transversal ao Estado democrático e de direito, como Portugal. Proteção e socorro, nomeadamente no que concerne ao combate a incêndios rurais, é inequivocamente matéria de segurança e defesa, na medida em que afeta diretamente a segurança das populações, da propriedade pública e privada, exercendo pressão ao Estado no sentido de que este garanta essa mesma segurança. Este trabalho, debruça-se de forma mais atenta às políticas, estratégias e táticas relacionadas com o combate aos incêndios rurais.

Palavras chave: Estratégia; Política; Proteção Civil; Tática.

Abstract: The development of security policies, strategies and tactics in the public context is a complex and transversal matter in a democratic and rule of law State, such as Portugal. Protection and rescue, namely in what concerns rural firefighting, is unequivocally a matter of security and defence, as it directly affects the safety of populations, public and private property, exerting pressure on the State to guarantee that same safety. This work will focus more closely on the policies, strategies and tactics related to rural firefighting.

Keywords: Civil Protection; Policy; Strategy; Tactics.

1. Introdução

A elaboração de políticas, estratégias e táticas de segurança no contexto público, é matéria complexa e transversal, a todas as áreas de intervenção num Estado democrático e de direito. Considerando a premissa inicial, elaborar políticas aplicáveis a todas as áreas governativas, assim como à sociedade civil, revela-se vital. Será então desejável, a definição dos objetivos políticos, e a elaboração das estratégias conducentes à operacionalização dos objetivos propostos pela política, em tempo de paz ou em tempo de guerra, independentemente do ciclo político.

É neste pressuposto que surge a ideia para este artigo, de tentar aplicar os conceitos teóricos, ou seja, de encontrar correspondência entre a teoria e a prática numa área tão sensível para o Estado e para a sociedade civil, como a da Proteção Civil.

A Proteção Civil tem por finalidade a *“prevenção, proteção e socorro, de pessoas e bens resultante de acidentes graves ou catástrofes”* (Lei n.º 27/2006 de 3 de julho)¹, sendo uma *“atividade desenvolvida pelo Estado (em toda a sua dimensão), pelos cidadãos, pelas entidades públicas e privadas”* (Lei n.º 27/2006 de 3 de julho), por forma a dar resposta às ocorrências decorrentes dos riscos *„naturais e humanos, “das condições meteorológicas extremas, dos incêndios rurais, das situações hidrológicas extremas, dos sismos, desabamentos e tsunamis, dos acidentes industriais e dos acidentes de transportes”* (Comissão Europeia, 2019).

Nesta sequência, a nível político, importa identificar a legislação que fundamenta o Sistema de Proteção Civil, o qual é composto pela Lei n.º 27/2006 de 3 de julho que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil, o Decreto-Lei n.º 43/2020 de 21 de julho que estabelece o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, o Decreto-

¹ Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, aprova a Lei de Bases da Proteção Civil.

-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), o Decreto-Lei n.º 90-A/2022 de 30 de dezembro que aprova o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março, a qual aprova a Diretiva Única de Prevenção e Combate no âmbito dos incêndios rurais.

A nível estratégico de referir o Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, o qual dedica espaço a matérias de proteção civil, relativamente a ameaças internas e externas, bem como prevê a devida articulação com as Forças Armadas, Forças de Segurança e demais agentes com dever especial de cooperação.

Uma vez que a ANEPC tem “*por missão planejar, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil*”², do mesmo modo que “*articula e coordena a atuação das entidades que desenvolvem, nos termos da lei, competências em matéria de emergência e de proteção civil e de proteção e socorro*”³, a nível estratégico, importa referir a existência de normativo estratégico, as Diretivas Operacionais Nacionais (DON), produzidas pela ANEPC, que configuram os dispositivos do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

A nível tático, de forma a operacionalizar a estratégia, encontramos as Normas Operacionais Permanentes (NOP) e as Instruções Operacionais (INSTROP) do Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil (CNEPC).

No sentido de não tornar demasiado extenso este trabalho, debruçar-nos-emos essencialmente às políticas, estratégias e táticas relacionadas com o combate aos incêndios rurais.

2. Enquadramento conceptual

Proteção e socorro, nomeadamente no que concerne ao combate a incêndios rurais, é inequivocamente matéria de segurança e defesa, na medida em que afeta diretamente a segurança das po-

² Nos termos do N.º 1 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril.

³ Nos termos do N.º 3 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril.

pulações, da propriedade pública e privada, exercendo pressão ao Estado uma vez que é este o garante dessa mesma segurança.

Importa, pois, enquadrar conceptualmente segurança e defesa.

O Estado enquanto organismo vivo e dinâmico é responsável por assegurar três funções básicas: a garantia da justiça; a garantia do bem-estar socioeconómico; e a garantia da segurança (Clemente, 2012; Pires, 2018).

No âmbito do presente artigo cabe-nos justamente compreender o conceito de segurança. Assim, começar por referir que o próprio conceito de segurança é uma realidade dinâmica e evolutiva (David, 2001; Ribeiro, 2022) surgindo desde logo num primeiro nível de análise estatocêntrico de matriz realista. Como refere Tomé (2017), falamos de um conceito de segurança centrada no Estado, executada pelo Estado e em seu próprio benefício numa situação de ameaças provocadas por outros Estados.

Por contraposto à visão realista de segurança, verificou-se na segunda metade do século XX uma transferência da centralidade do Estado para o indivíduo e o conceito de segurança ganhou uma natureza multidisciplinar, passando a falar-se numa ótica liberal de segurança enquanto segurança humana (Ferreira, 2016; Ribeiro, 2022). A transferência do ator central no conceito de segurança do Estado para o indivíduo pode ser explicada desde logo porque situações há em que o Estado é a principal fonte de insegurança para parte ou para a generalidade da sua população⁴, por outro lado, em função da incapacidade de atuação do Estado como unidade política num sistema internacional globalizado e ainda em função da pluralização dos riscos, ameaças e atores no sistema internacional (Tomé, 2017).

Feita a destrição entre segurança tradicional e segurança humana, adotemos um conceito operacional de segurança, entendendo-a como aquilo *“que garante (...) a dialética de liberdades de ação, de vontades e de forças de uma racionalidade social face a uma ameaça ou aos riscos que o Outro e o ambiente estratégico configuram.”* (“Segurança,” 2014 p.216).

⁴ Pensemos em fenómenos de terrorismo de Estado, regimes autoritários, sistemas de estatais de apartheid. Ou ainda numa segunda possibilidade de não consolidação das instituições governativas como no caso de Estados frágeis e colapsados (Tomé, 2017).

Atentando ao conceito de segurança nacional da República Portuguesa desenvolvido em 1982 pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN): *“A segurança é a situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e bens, o bem-estar e a prosperidade, a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das tarefas, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional”* (IDN, 1982 apud Ribeiro, 2023 p.5), constatando justamente, na senda de Ribeiro (2022, 2023), que a segurança se consubstancia como um estado desejável a alcançar e manter.

Por sua vez, o sentimento de “estar seguro”, entenda-se o estado de segurança, leva-nos a pressupor um segundo conceito político-estratégico que é o conceito de defesa (Nogueira, 2005; “Segurança,” 2014), indo, no entanto, além deste conceito porque *“se refere a objetivos a alcançar. Não é possível estar seguro senão pondo em prática a grande manobra estratégica prevista politicamente e levada à prática por uma dada racionalidade social estratégica.”* (Nogueira, 2005 p.77).

Consequentemente, entendemos por defesa *“as medidas e ações destinadas a proteger, a alcançar e a manter os fins que suscitam a cobiça contrária”* (Ribeiro, 2023 p.9) permitindo ao Estado *“proteger-se de um perigo que afeta a sua integridade”* (Ribeiro, 2023 p.9) consequentemente garantindo a segurança nacional, ou seja, a defesa constitui-se como um garante da segurança nacional (Ribeiro, 2022), como se verifica no conceito do IDN de 1982 afirmando que a defesa permite *“fortalecer a capacidade da nação, com vista a alcançar a segurança nacional”* (IDN, 1982 apud Ribeiro, 2023 p.9).

Não poderíamos deixar de referir a constituição quadripartida da segurança nacional, identificando assim, na senda de Gouveia (2018), os pilares estruturais: da Defesa Nacional e Forças Armadas; a Segurança Interna e as Forças Policiais; a Segurança do Estado e os Serviços de Informações; a Segurança Comunitária e a Proteção Civil.

3. Incêndios rurais

Sendo o nosso objeto de estudo os incêndios rurais, consideramos justificar-se elaborar algumas breves considerações ainda a nível de enquadramento sobre este mesmo fenómeno.

De acordo com Pyne (1995), a história da Terra é inseparável da história do fogo. A sua importância, deriva em grande medida, do facto de que este *“teve e tem um papel fundamental na distribuição e na composição de vários ecossistemas”* (Bento-Gonçalves, 2021).

Porém, a história do fogo é marcada por períodos de maior e menor intensidade na ocorrência de fogos (Scott & Glasspool, 2006). Bento-Gonçalves (2021), refere então que, entre diversos outros fatores, os comportamentos humanos e as condições climáticas, condicionaram e condicionam o comportamento do fogo.

Ainda de acordo como o mesmo autor, o domínio humano do fogo, permitiu às populações humanas o controlo e condicionamento de ecossistemas, bem como lhes garantiu a capacidade de alterar processos naturais, tendo como consequência a sustentabilidade de diversas paisagens.

Ao longo da história da humanidade, o fogo tem servido diversos propósitos. No Paleolítico e no Mesolítico, o fogo servia principalmente para a limpeza de terrenos, a facilitação da caça, a regeneração vegetal de alimentos e a prevenção de grandes incêndios.

Numa segunda fase, como refere Kilgore (1985), o fogo serviu de instrumento para a libertação de áreas vocacionadas para a agricultura e a para a pecuária.

Na sequência destas evoluções e, *“com a revolução agrícola e a modernização das sociedades, ocorreram mudanças drásticas na paisagem e nos regimes de fogo, e, mais recentemente, a expansão das florestas plantadas e as políticas de prevenção e extinção dos incêndios contribuíram para um aumento do combustível inflamável”* (Bento-Gonçalves, 2021, p.58). E acrescentam Bento-Gonçalves et al. (2010), e Pausas e Keeley (2009), que essas mesmas mudanças drásticas, associadas ao maior número de ignições, necessariamente inerentes a um processo de desestruturação do mundo rural, têm contribuído para um incremento da dimensão, intensidade e frequência dos incêndios

florestais ou rurais nas últimas décadas.

O caso de Portugal não é exceção, inclusive tal como a generalidade dos Estados, possuindo uma vasta herança histórica da utilização do fogo e de incêndios em meio rural.

Assim, centrar-nos-emos numa análise contemporânea dos incêndios em meio rural em Portugal, levando ainda assim em consideração o facto de que *“o estudo dos incêndios florestais é complexo, atendendo ao elevado número e à grande diversidade de variáveis envolvidas nos diferentes processos, acrescidos das cautelas que é necessário ter na leitura dos dados estatísticos e cartográficos, pois ao longo dos tempos foram sendo introduzidas alterações nos critérios de recolha e tratamento da informação, sendo a mais importante a ocorrida em 2010, com a reformulação do Sistema de Gestão de Incêndios Florestais”* (Bento-Gonçalves, 2021, p.71).

Em relação às áreas ardidadas, merecem destaque os anos de 2003, 2005 e 2007, todos com mais de 300.000 hectares e tendo sido principalmente afetados povoamentos florestais. Já no que diz respeito às ocorrências, são de destacar os anos de 1995, 1998, 2000 e 2005, todos eles com mais 30.000 ocorrências. Por fim, destacar ainda o ano de 2017 no que diz respeito às vítimas mortais, tendo sido o ano em que se registaram mais vitimas com um total de 116 (Bento-Gonçalves, 2021).

Justifica-se ainda uma breve nota relativa a esta matéria. Em concreto, o apuramento das causas dos incêndios florestais ou em meio rural.

Assim, no que diz respeito às causas destes incêndios, começar por referir que estas são múltiplas e a sua origem dependente de fatores diversos, dispersos por um espetro que vai desde fatores de ordem pessoal e social até aos fatores económicos e ambientais.

Por outro lado, a própria classificação oficial das causas dos incêndios não tem sido uma matéria inalterada. Pelo que importa atentar na classificação em vigor à data de 2021 onde se contemplam seis tipos de causas (Bento-Gonçalves, 2021; Lourenço et al., 2012): uso do fogo; acidentais; estruturais; incendiarismo; naturais; e indeterminadas.

4. Análise política

Considerando que a política são os “*meios através dos quais o poder é utilizado, de modo a influenciar a natureza e os conteúdos da atividade governamental*” (“Política”, 2014) e, a política pública «o objeto da política que afeta a maioria das pessoas. Em termos práticos, a política pública consiste nas saídas do processo político» (Heywood, 2002, apud Ribeiro, 2023, p.11), observemos então “*as saídas*” do processo político referente às matérias relacionadas com Proteção Civil, uma vez que a Proteção Civil é um dos pilares estruturais da segurança nacional da Segurança Comunitária.

Assim, através da Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, é aprovada a Lei de Bases da Proteção Civil, na qual define o conceito de Proteção Civil como “*(...) a actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram*”⁵, bem como “*(...) tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores*”⁶.

Igualmente, no mesmo diploma, estão identificados os “*objetivos fundamentais da proteção civil*”⁷, e os domínios em que se exerce a atividade da proteção civil⁸, em artigo próprio e, com a epígrafe

⁵ N.º 1 do Artigo 1.º da Lei n.º 27/2006 de 3 de julho.

⁶ N.º 2 do Artigo 1.º da Lei n.º 27/2006 de 3 de julho.

⁷ N.º 1 do Artigo 4.º da Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, “São objectivos fundamentais da proteção civil”:

- a) prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante;
- b) atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;
- c) socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;
- d) apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afectadas por acidente grave ou catástrofe.

⁸ N.º 2 do Artigo 4.º da Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, “A actividade de proteção civil exerce-se nos seguintes domínios”:

“Objectivos e domínios de actuação”.

De seguida é estabelecido o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), criado pelo Decreto Lei n.º 134/2006, de 25 de julho. Todavia, em função da alteração da estrutura operacional da ANEPC - onde é abandonada a lógica “Distrital” e adotada a lógica “Regional e Sub-regional”⁹ - é aprovado o novo SIOPS pelo Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, no qual se estabelece os respetivos Comandos, o Nacional, o Regional e os Sub-regional, bem como as suas competências, na promoção dos princípios da cooperação, da coordenação e da unidade de comando. Este sistema integrado é desenvolvido com base em estruturas de coordenação - os centros de coordenação operacional - dos diferentes níveis da proteção civil, que agregam todas as entidades que intervêm na iminência ou em caso de acidente grave ou catástrofe.

Nesta sequência e, de referir ainda, para os incêndios rurais no que diz respeito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro, a qual aprova a visão, objetivos e medidas de concretização do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR). Este sistema, nos termos do N.º 1 da referida Resolução de Conselho de Ministros, tem como missão *“proteger o território, pessoas e bens dos incêndios rurais, a qual se materializa na especialização, com responsabilidades claras na gestão do território rural e na proteção das pessoas e do edificado contra incêndios rurais, e na integração, com o pleno conhecimento e ação conjunta quer nos processos de prevenção, quer nos de supressão do fogo.”*

-
- a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos colectivos;
 - b) Análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco;
 - c) Informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades;
 - d) Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;
 - e) Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional;
 - f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais;
 - g) Previsão e planeamento de acções atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afectadas por riscos.

⁹ Decreto-Lei n.º 45/2029, de 1 de abril, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

Por fim, aludir que está prevista, nos termos dos Artigos 31.º a 35.º da Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006), a responsabilidade política da Assembleia da República, do Governo, do Primeiro Ministro e dos Presidentes de Câmara na “Direção Política” do enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de proteção civil.

5. Análise estratégica

A estratégia, semelhantemente ao que acontece com uma vasta diversidade de conceitos no campo das ciências sociais, dificilmente encontra consenso académico relativo ao seu conceito. Por isso mesmo, seguiremos aqui o que Ribeiro (2022) propõe.

O autor defende então que a estratégia é uma ciência e uma arte. É uma ciência, porque como refere *“se compõe de um objeto preciso, suscetível de investigação e análise, com recurso a ferramentas teóricas e a práticas independentes, ciclicamente transformadas pela atividade intelectual”* (Ribeiro, 2022, pp. 22-23). E, é *“a arte de combinação dos fatores de decisão, usando para cada um deles, a parte subjetiva e a parte objetiva dos critérios de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, que são a essência do cálculo estratégico”* (Ribeiro, 2022, p.27).

O mesmo autor, defende ainda que a estratégia enquanto arte e ciência visa, edificar, dispor e empregar. Ou seja, *“intervém em toda a gama de ações genéticas, estruturais e operacionais, destinadas, em permanência, a gerar e criar novos meios (edificar), a compor, organizar e articular os meios (dispor) e a utilizar os meios (empregar)”* (Ribeiro, 2022, p.32).

Fixados os objetivos pela política, importa, segundo Ribeiro (2023, p. 38), *“materializar (alcançar ou obter e preservar ou garantir), com recurso ao poder nacional, finalidades coletivas identificadas com precisão e designadas por objetivos nacionais”*, encontrando-se estes subordinados aos objetivos estratégicos básicos.

Neste sentido, nos termos do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, «adequar as políticas de segurança e defesa

nacional ao ambiente estratégico». De seguida, no ponto 1.4.2. claramente identificado, o objetivo de responder a ameaças e riscos, o que em concreto, no que a matérias de proteção civil diz respeito, as ameaças provocadas pelas catástrofes naturais e pelas calamidades. Igualmente a atenção especial na prevenção da destruição da floresta e reforçar o empenhamento dos agentes da proteção civil na sua preservação.

É neste desiderato, e em articulação com Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, onde se aprova o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, que são elaboradas e difundidas para execução as várias diretivas.¹⁰

Na Diretiva Operacional Nacional n.º 2, respeitante ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DON2-DECIR), para além de identificadas as ameaças (os incêndios rurais), encontramos as ações da estratégia: estruturais, genéticas e operacionais (Ribeiro, 2023).

A nível da estrutura ou organização, está explícito neste documento a definição da *“arquitetura da estrutura de direção, comando e controlo, a forma como é assegurada a coordenação institucional, a regulação, a articulação e otimização da atuação operacional das forças integrantes do SIOPS, dos organismos e instituições envolvidas ou a envolver nas operações no âmbito do SGIFR, entendida esta na vertente da proteção e socorro, tendo em vista o cumprimento dos objetivos estratégicos definidos pelo Governo nesta matéria.”* (DON2-DECIR 2024, p.12).

Quanto à genética ou logística, todos os aspetos relacionados com a sustentação logística das operações estão detalhadamente discriminados neste documento, nomeadamente quanto *“(...) à dis-*

¹⁰ Nos termos da alínea h), do Artigo 21.º-A, do Decreto-Lei n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, compete ao Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil, “preparar diretivas e normas operacionais e difundir-las pelos escalões inferiores para planeamento ou execução”, resultando as seguintes diretivas:

- Diretiva Operacional Nacional n.º 1 - Dispositivo Integrado das Operações de proteção e Socorro (DIOPS);
- Diretiva Operacional Nacional n.º 2 - Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR);
- Diretiva Operacional Nacional n.º 3 - Dispositivo Integrado de Operações Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico (NRBQ);
- Diretiva Operacional Nacional n.º 4 - Dispositivo Integrado de Resposta a Acidentes com Aeronaves (DIRACAERO).

ponibilização dos recursos humanos e materiais, para a efetiva montagem do dispositivo (...)” (DON2-DECIR 2024, p.58).

Relativamente aos aspetos operacionais, este documento “(...) *serve de base à elaboração dos Planos de Operações de resposta a incêndios rurais, e de referência à elaboração de todas as Diretivas, Planos ou Ordens de Operações de todos os Agentes e Entidades integrantes do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais*” (DON2-DECIR 2024, p.12).

Por último referir, que a coordenação estratégica do SGFIR foi confiada à Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF, I. P.).

6. Análise tática

Feitas as devidas considerações concetuais sobre política e estratégia, deveremos agora procurar ainda que sumariamente, analisar o conceito de tática.

A tática está intimamente relacionada com a estratégia. Se a estratégia for, como referimos, a ciência e a arte que utiliza três ciências, a edificação, a estruturação e o emprego, com vista à prossecução dos objetivos definidos pela política. Então, a tática será a sub-estratégia ou sub-disciplina do planeamento e execução das operações de natureza tática, resultantes das sucessivas decisões estratégicas com vista a alcançar os objetivos definidos pela política. Ou seja, em síntese, a tática representa em larga medida a operacionalização da estratégia (Alves, 1998; Ribeiro, 2022).

Ora, após a definição da estrutura para o combate a incêndios rurais, onde se inclui os meios humanos e materiais a empregar bem como o seu comando e controlo, importa a sua materialização no terreno. Desta forma, em concordância com a DON2-DECIR, o empenhamento operacional é adequado de acordo com a espetável e sazonal severidade meteorológica, estando assim previsto o reforço do dispositivo ao longo da campanha de incêndios.

Neste documento estão igualmente definidas as regras de empenhamento das forças, define “*as atribuições primárias e o modo de articulação dos múltiplos agentes com responsabilidades partilhadas em*

meios rurais e periurbanos, atuando de modo a assegurar a gestão dos espaços rurais e aplicação de técnicas e táticas eficientes, de combate ou supressão (...). Operacionaliza, ainda, as responsabilidades das diferentes entidades (...) relacionada com o combate aos incêndios rurais, nas fases da pré-supressão, supressão e socorro.” (DON2-DECIR, 2024, p.12)

7. Conclusões

Desenvolver políticas públicas que se centrem na segurança das pessoas e dos bens, contra ameaças de elevado grau de imprevisibilidade, como as catástrofes naturais e os incêndios de grandes dimensões, em meio urbano ou meio rural e florestal, implica, obviamente, também um elevado grau de incerteza, quanto à conexão dessa mesma política, assim como quanto à arquitetura da estratégia, uma vez que poderá estar a ser criada uma determinada expectativa, a qual poderá mais tarde transformar-se em frustração com a perda de vidas humanas.

Todavia, as ameaças estão identificadas e traçados os objetivos, políticas públicas para as matérias de proteção civil estão elaboradas. Igualmente produzida legislação própria, específica e enquadradora, bem como planos estratégicos, dedicados às áreas da proteção e socorro em matéria de proteção civil.

Relativamente ao processo político, identificadas as ameaças, verifica-se que é complexo, complexidade esta, alimentada pela elevada legislação produzida, induzida por grandes eventos catastróficos e, recentemente pela reestruturação da organização territorial da estrutura operacional a qual abandonou a lógica distrital e adotou a lógica regional e sub-regional, a qual foi posta à prova nas ocorrências de setembro de 2024, sem contudo, à data deste trabalho, não dispormos de conclusões publicadas oficialmente, para determinar a capacidade de resposta da nova lógica organizativa da estrutura operacional.

Quanto ao processo estratégico, identifica-se na documentação de referência a elaboração de planos que contemplem a logística, a organização e as operações. Identicamente, identificados os objeti-

vos, os meios a empregar, o meio em que atua e o tempo, ou seja, a janela temporal de maior perigosidade e incerteza, ciente dos problemas a superar e das oportunidades a explorar.

Referências bibliográficas

- Alves, J. L. (1998). *Estratégia: panorama geral da sua teoria*. D.Quixote.
- Bento-Gonçalves, A. (2021). *Os incêndios florestais em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Ferreira-Leite, F., Martins, C., & Costa, F. (2010). A desestruturação do mundo rural em áreas de montanhas e o risco de incêndio. *Territorium*, 17, 109-117.
- Civil, C. N. (2023). Diretiva Operacional Nacional n.º 2 - DECIR. Carnaxide: Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.
- Clemente, P. (2012). Políticas de Segurança - Desafios e Rumos. In A. D. S. Lara (Ed.), *Caos Urbano* (pp. 91-118). PACTOR.
- David, C. P. (2001). *A Guerra e a Paz, Abordagem Contemporânea da Segurança e da Estratégia*. Instituto Piaget.
- DECRETO-LEI n.º 134/2006. D.R. I-Série. 142 (2006-07-25) 5231 - 5237.
- DECRETO-LEI n.º 45/2019. D.R. I-Série. 64 (2019-04-01) 1798 - 1808.
- DECRETO-LEI n.º 43/2020. D.R. I-Série. 140 (2020-07-21) 17-24.
- DECRETO-LEI n.º 90A/2022. D.R. I-Série. 251 (2022-12-30) 8-22.
- Ferreira, M. F. (2016). A Segurança Humana. In R. Duque, D. Noivo, & T. D. A. E. Silva (Eds.), *Segurança Contemporânea* (pp. 99-112). PACTOR.
- Gouveia, J. B. (2018). *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Almedina.
- Kilgore, B. M. (n.d.). What is "natural" in wilderness fire management? In I. E. Lotan, B. M. Kilgore, W. C. Fischer, & R. M. Mutch (Eds.), *Proceedings-Symposium and Workshop on Wilderness Fire* (pp. 57-66). USDA Forest Service General Technical Report.
- LEI n.º 27/2006. D.R. I-Série. 126 (2006-07-03) 4696 - 4706.
- Lourenço, L., Bento-Gonçalves, A., Castro, A., Nunes, A., & Vieira, A. (2012). *Causas de incêndios florestais em Portugal continental*.

- Análise estatística da investigação efetuada no último quinquénio (1996 a 2010). *Cadernos De Geografia*, 30–31, 61–80.
- Nogueira, J. M. F. (Ed.). (2005). *Pensar a segurança e defesa*. Instituto da Defesa Nacional.
- Pausas, J. G., & Keeley, J. E. (2009). A burning story: The role of fire in the history of life. *BioScience*, 59(7), 593–601.
- Pires, N. L. (2018). Terrorismo, Liberdade e Segurança. In M. D. C. P. Neves & N. S. Teixeira (Eds.), *Ética Aplicada: Relações Internacionais* (pp. 263–282). Edições 70.
- Pyne, S. J. (1995). *World Fire: The Culture of Fire on Earth*. Holt and Company.
- Ribeiro, A. S. (2022). *Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico*. Almedina.
- Ribeiro, A. S., & Silva, J. F. D. (2023). *Apontamentos Sobre o Processo Político da Defesa Nacional*. Instituto Universitário Militar.
- Scott, A., & Glasspool, I. J. (Eds.). (2006). The diversification of Palaeozoic fire systems and fluctuations in atmospheric oxygen concentration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103, 10861–10865.
- Segurança. (2014). In F. D. Sousa & P. Mendes (Eds.), *Dicionário de Relações Internacionais* (p. 216). Edições Afrontamento.
- Tomé, L. (2017). Segurança. In N. C. Mendes & F. P. Coutinho (Eds.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. D. Quixote.