

ADAPTANDO POLÍTICAS E PROGRAMAS DE PREPARAÇÃO DAS PESSOAS ÀS REALIDADES LOCAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS ALDEIA SEGURA, PESSOAS SEGURAS NO MUNICÍPIO DE GÓIS

ADAPTING PEOPLE PREPAREDNESS POLICIES AND PROGRAMS TO LOCAL REALITIES: THE IMPLEMENTATION OF THE SAFE VILLAGE, SAFE PEOPLE PROGRAMS IN THE MUNICIPALITY OF GÓIS

Marco DIAS

marco.dias@cm-gois.pt

Município de Góis, Portugal

Diogo Miguel PINTO

dspinto@letras.up.pt

CEGOT, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal

André SAMORA-ARVELA

anesamora@letras.up.pt

ISTAR, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Portugal

João Pedro BARREIROS

jbarreiros@letras.up.pt

ESAC, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal

Resumo

Em Portugal, após os incêndios rurais de 2017, onde se verificou a perda de 117 vidas humanas e estimou-se um prejuízo de 1,5 bilhões de euros, o Governo de Portugal avançou com a criação de legislação para promover a implementação de programas de autoproteção nas comunidades rurais. Surge, assim, no ano de 2018, os programas “Aldeia Segura, Pessoas Seguras” (ASPS). Estes programas não são inéditos em Portugal, pelo que, em 2006, sob medida reativa aos incêndios de 2005, a extinta Autoridade Florestal Nacional (AFN) criou um programa denominado “Aldeias Seguras”, o qual, apesar da iniciativa, ficou muito aquém das expectativas e acabou por ser abandonado.

O objetivo da presente investigação é identificar os obstáculos que surgiram durante a primeira fase de implementação dos referidos programas no município de Góis, analisar as inovações introduzidas pelos Serviços Municipais na adaptação dos Programas Aldeia Segura, Pessoas Seguras e destacar aspetos positivos, fraquezas, dificuldades e perspetivas futuras dos programas em análise.

A metodologia adotada para cumprir estes objetivos consistiu na obtenção de testemunhos e da experiência dos Técnicos do Gabinete Municipal de Proteção Civil de Góis. Estes testemunhos representam o conhecimento prático dessa entidade municipal, fornecendo informações sobre elementos-chave, desafios e antecipações de futuros obstáculos relacionados com a implementação dos programas Aldeia Segura e Pessoas Seguras.

Com esta investigação empírica verificou-se grande dificuldade na promoção da adesão das associações locais e das populações, mas também se constatou alguma desconfiança relativa às responsabilidades que as comunidades rurais podem assumir. Ainda assim, há grande relevo na intervenção que as comissões/associações de melhoramentos têm prestado no suporte à implementação destes programas.

Palavras-Chave: Políticas, Preparação, Aldeia Segura, Pessoas Seguras, Góis

Abstract

In Portugal, after the 2017 rural fires, where 117 human lives were lost and an estimated 1,5 billion euros in damages, the Portuguese government moved forward with the creation of legislation to promote the implementation of self-protection programs in rural communities. Thus 2018, the "Safe Village, Safe People" programs emerged. These programs are not unprecedented in Portugal, as in 2006, as a reactive measure to the fires of 2005, the now-defunct Directorate-General of Forest Resources created a program called Safe Villages, which, despite the initiative, fell far short of expectations and was eventually abandoned.

This investigation aims to identify the obstacles that arose during the initial implementation phase, analyze the innovations introduced by the Municipal Services in adapting these programs, and highlight the positive aspects, weaknesses, challenges, and future perspectives of the programs under analysis.

The methodology to achieve these objectives involved obtaining testimonials and insights from the Municipal Civil Protection Office of Góis technicians. These testimonials represent the practical knowledge of this municipal entity, providing information about crucial elements, challenges, and anticipations of future obstacles related to implementing the Aldeia Segura and Pessoas Seguras programs. This empirical research revealed great difficulty in promoting the adherence of local associations and populations. There was also some mistrust about the responsibilities that rural communities can assume. Even so, the intervention that the commissions/improvement associations have provided is of great importance to support the implementation of these programs.

Keywords: Policies, Prevention, Safe Village, Safe People, Góis

1. Introdução

Particularmente no período estival, Portugal é, todos os anos, assolado por incêndios rurais, sendo atualmente um dos grandes desafios do país num contexto de mudanças climáticas. Mas o fogo, enquanto fenómeno natural, não é um problema, mas antes a forma como o homem se relaciona com o mesmo pela sua gestão e utilização do território (Bento-Gonçalves, 2021), o fogo é uma componente essencial dos ecossistemas (Pereira, 2014). Portugal possui graves problemas associados aos incêndios rurais, ao longo da história recente existem registos de consideráveis perdas de vidas humanas, elevada dimensão da área ardida e colossal destruição da biodiversidade (Nunes, *et al.*, 2016; Zhao, *et al.*, 2021).

É fundamental referir o ano de 2017 onde uma série de fatores se conciliaram permitindo o surgimento de eventos excepcionais no que às condições meteorológicas diz respeito. Estes eventos traduziram-se em incêndios de grande intensidade (>10 000 kWm⁻¹). Para além disso o ano de 2017 foi dos mais relevantes também pelos prejuízos de 1456,3 milhões de euros (Viegas, *et al.*, 2017; San-Miguel-Ayanz, 2018; Viegas, *et al.*, 2019; Ribeiro, Viegas, *et al.*, 2020) e por uma área ardida superior a 540 000 hectares. Estes episódios vieram demonstrar a necessidade de promover políticas e estratégias de prevenção e preparação das populações, que não estavam familiarizadas com incêndios desta magnitude (Johnston, *et al.*, 2019), assim como, na generalidade, as populações em Portugal não estão consciencializadas para os riscos (Gomes e Saraiva, 2012).

Esta problemática, recorrente no país, cria uma série de desafios que compelem à necessidade de perfilhar novas estratégias e procedimentos (Oliveira, *et al.*, 2021) onde se destaca a necessidade premente de preparar as comunidades para os incêndios rurais (Gonçalves, *et al.*, 2021; Oliveira, *et al.*, 2020). Num contexto de mudanças climáticas a relevância destes programas e iniciativas torna-se cada vez mais fundamental (Bowman, *et al.*, 2017, OCDE; 2023), assim como pelo facto de em contextos extremos os operacionais não conseguirem responder a todas as necessidades (Almeida, *et al.*, 2020) o que coloca um ónus considerável no cidadão (Amaro & Lopes, 2020).

Com o objetivo de mudar o paradigma a médio e longo prazo surgem, em 2017, com a Resolução do Conselho de Ministros nº 157-A/2017 de 27 de outubro, a primeira referência aos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”, muito na medida do que já se concretiza no estrangeiro como o *Firesmart* no Canadá e o *Firewise* nos Estados Unidos e, de certa forma, com o *Community Fireguard* na Austrália.

Efetivamente, apesar da urgência da temática, a mudança de comportamentos das populações levará décadas e não se pode desconsiderar em nenhum momento as questões culturais associadas. Pode-se observar de seguida (Figura 1) que, de acordo com o *Hofstede Model*, Portugal distingue-se ao nível cultural de outros países que enfrentam a mesma problemática dos incêndios (Australia, Canadá e Estados Unidos), sobretudo pelo maior valor de *Power Distance* e *Unvertainty Avoidance* e menor valor nos restantes três indicadores (Individualism, Masculinity e Long Term Orientation), o que se traduz em distintos comportamentos dos cidadãos, assim como das próprias intuições e respetivas orientações políticas e legislativas. Neste sentido, é necessário adotar este tipo de programas de autoproteção à realidade nacional de cada país por forma a torná-los mais adequados e, por fim, mais eficazes.

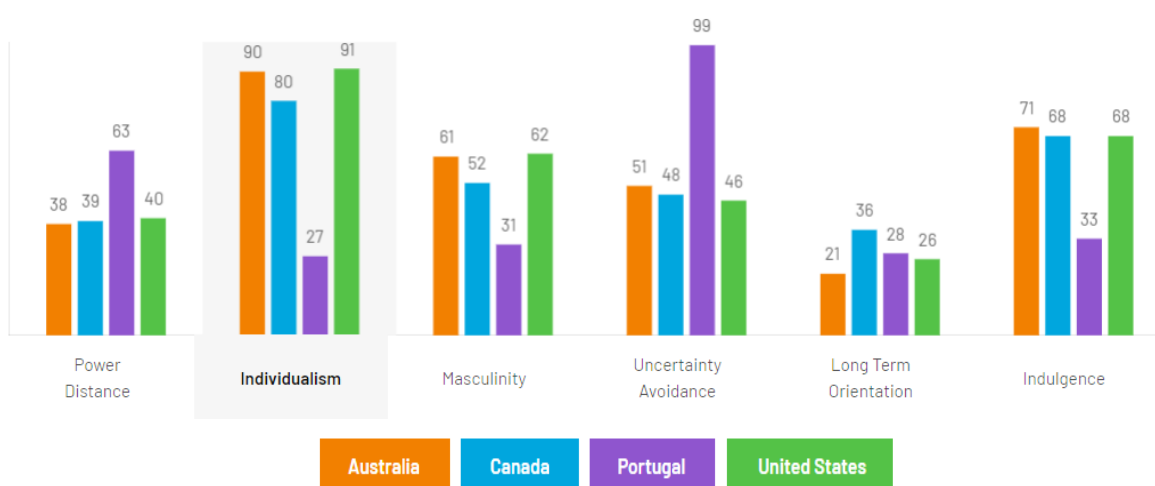


Figura 1. Perfil Cultural dos Países segundo o Modelo de Hofstede.

Fonte: <https://hi.hofstede-insights.com/models>

1.1 Objetivos e Metodologia

Recorde-se que os municípios são a linha da frente da resposta de emergência e são o alicerce fundamental de todo o sistema nacional de proteção civil. A proximidade com as populações e o conhecimento do território são algumas das justificativas desta relevância (Amaro & Lopes, 2020). Nenhum planeamento de emergência poderá ser realizado sem considerar a relevância do nível municipal (Ribeiro, 2009; Ribeiro, 2018), para além disso no que diz respeito à implementação dos Programas Aldeia Segura, Pessoas Seguras, os municípios possuem um papel importante, privilegiado e insubstituível, o que justifica a relevância da sua auscultação.

A presente investigação tem como fundamental objetivo demonstrar a congruência da estratégia adotada pelo Município de Góis na implementação dos programas assente na devida adaptação à realidade local, identificar os constrangimentos verificados na primeira fase de implementação, estudar a inovação que os Serviços Municipais de Proteção Civil (SMPC) trouxeram na adaptação dos

programas, assim como sinalizar os pontos fortes, os pontos fracos, as dificuldades e as perspetivas futuras para os programas em análise. Por fim, elaboram-se algumas recomendações tendo como desiderato a melhoria efetiva dos Programas Aldeia Segura, Pessoas Seguras.

A metodologia seguida com vista a envidar o cumprimento do objetivo em causa, prendeu-se com a recolha do testemunho do Gabinete Municipal de Proteção Civil de Góis, o qual plasma o contributo do conhecimento empírico desta estrutura municipal relativamente aos pontos-chave, dificuldades e desafios futuros concernentes à implementação dos programas ASPS, de forma a culminar com a proposição de recomendações de melhoria dos mesmos programas.

2. Os Programa “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” e o contexto da sua criação

Na sequência dos incêndios extremos (Tedim, *et al*, 2018) ocorridos no verão de 2017, o Governo de Portugal publicou a Resolução do Conselho de Ministros nº 157-A/2017, de 27 de outubro, que tem como objetivo implementar à escala local um conjunto de atividades que poderão ser desempenhadas em prol da proteção e segurança de pessoas e bens, face à iminência ou ocorrência de incêndios rurais (RCM nº 157-A/2017).

Na prossecução desta resolução são criados os programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”. O programa “Aldeia Segura” é, assim, definido como um *Programa de Proteção de Aglomerados Populacionais e de Proteção Florestal* e destina-se a estabelecer *medidas estruturais para proteção de pessoas e bens, e dos edificadros 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* (RCM nº 157-A/2017). Já o programa “Pessoas Seguras” visa promover *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 nº 157-A/2017).

No ano de 2018, a execução dos programas está adstrita a um protocolo estabelecido entre a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), estando a coordenação dos programas a cargo da ANEPC (ex ANPC) e a implementação e operacionalização dos programas sob responsabilidade dos Municípios com o apoio das Freguesias. A publicação do Decreto-lei 82/2021, de 13 de outubro (Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais), reforçou ainda mais a importância e necessidade de implementação dos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”.

O Governo, através do Fundo Ambiental, lança também a iniciativa Condomínio da Aldeia - Programa Integrado de Apoio às Aldeias Localizadas em Territórios de Floresta - que a partir da sua 3ª edição passa a ter uma interligação aos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”. O sucesso das candidaturas ao Condomínio de Aldeia encontra-se condicionado ao facto de o aglomerado estar ou vir a estar abrangido pelos programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”. O programa (Condomínio de Aldeia) tem como objetivos promover alterações no uso e ocupação do solo que interrompam a continuidade dos combustíveis, promover métodos alternativos às queimas de

sobrantes, diminuir a vulnerabilidade das áreas edificadas aos incêndios rurais e aumentar a resiliência dos ecossistemas, espécies e habitats.

2.1. Objetivos dos programas ASPS

Ambos os programas possuem objetivos muito específicos e diferenciados, como se pode observar nas Figuras 2 e 3, mas que se resumem na contribuição para a salvaguarda de pessoas e bens, assim como na implementação de estratégias expeditas de proteção de aglomerados populacionais face a incêndios rurais. Denota-se, ainda, o objetivo de familiarizar a população com as condutas adequadas em caso de evacuação ou deslocação para abrigo/refúgio, sensibilizar para a adoção de práticas e comportamentos que minimizem o risco de incêndio rural, com base no conceito de autoproteção e, por fim, reforçar a consciência coletiva de que a proteção e a segurança são responsabilidades de todos.

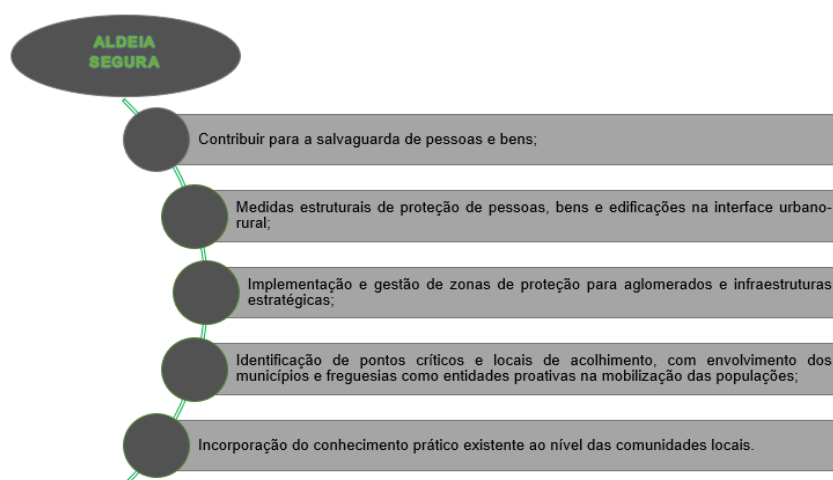


Figura 2. Principais objetivos propostos para o Programa “Aldeia Segura”.
Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.

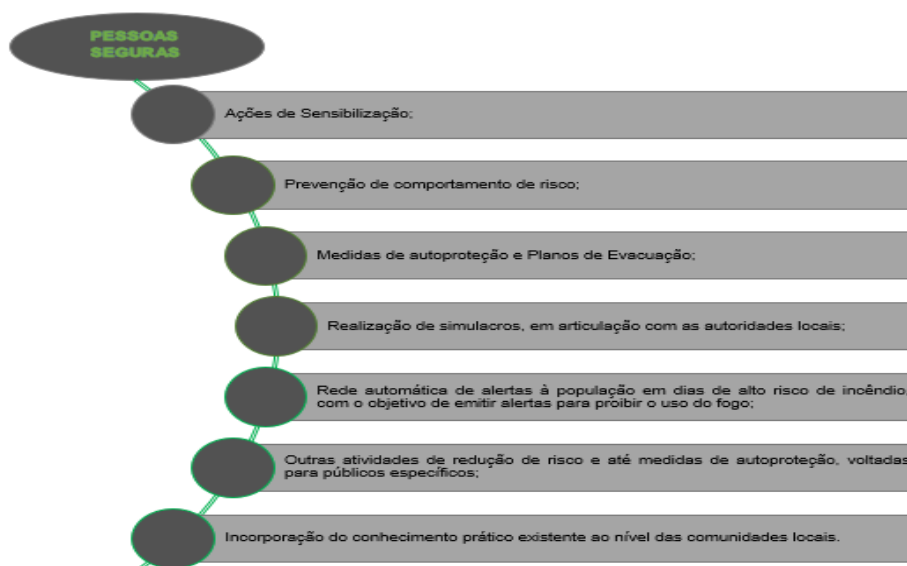


Figura 3. Principais objetivos propostos para o Programa “Pessoas Seguras”.

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.

2.2. O estado da Implementação dos programas ASPS à escala nacional

De acordo com os dados oficiais (Figura 4) da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil disponíveis em: [Aldeia Segura Pessoas Seguras](#)⁶⁷, existem atualmente 2255 aldeias seguras implementadas em Portugal. Destas Aldeias Seguras, 2103 (93,3%) designaram um Oficial de Segurança Local (OSL), até agora, 918 aldeias (40,7%) têm um plano de evacuação, há abrigos identificados em 1417 aldeias (62,8%) e um refúgio (ou seja, local de encontro em espaço aberto) em 1402 aldeias (62,2%). De referir que foram realizados simulacros em 427 aldeias (18,9%).

Estes dados demonstram que ainda é necessário conduzir um reforço da implementação dos programas, sobretudo no que diz respeito à criação de planos de evacuação, bem como na identificação de pelo menos um abrigo e/ou refúgio. Analisando os dados disponíveis também é observável que a percentagem de aldeias com simulacro realizado é relativamente baixa, representando apenas 18,9% do total de aglomerados, embora já se tenha registado aumentos.

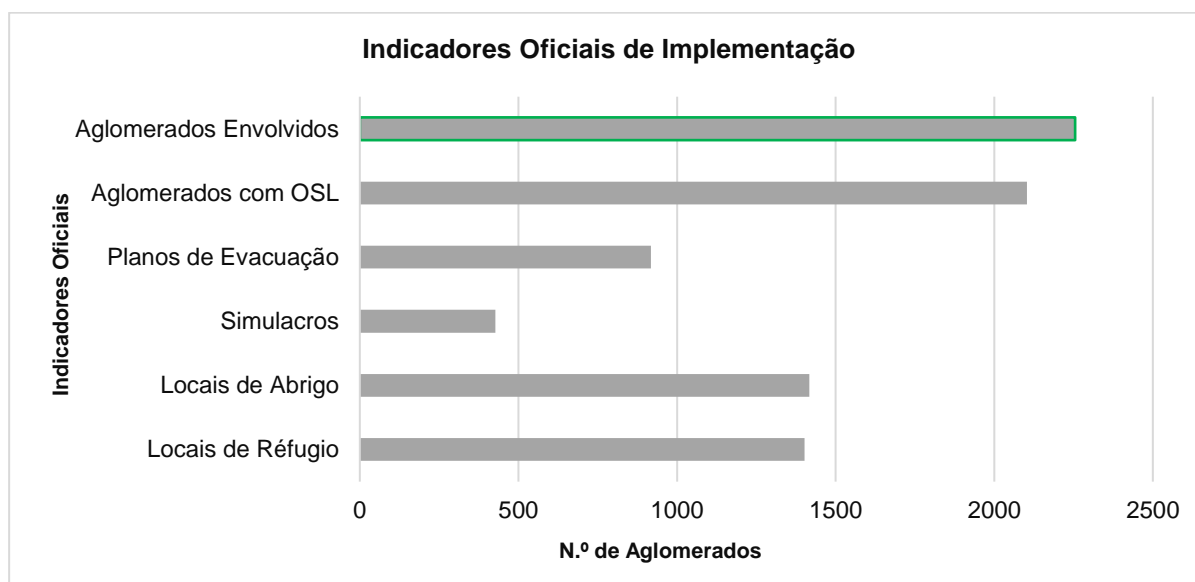


Figura 4. A implementação dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Segura” com base nos principais indicadores oficiais.

Fonte: ANEPC (2023). Elaboração própria dos autores.

Também se verifica que mais de metade das aldeias seguras em Portugal situam-se no Distrito da Guarda (503), Bragança (257), Viseu (234) e Santarém (202). Em contrapartida, de acordo com os dados recolhidos, os distritos com menos aldeias seguras são Setúbal (5) Porto (8) e Beja (9), a restante distribuição pode ser observada na Figura 5.

⁶⁷ Consultado a 20 de agosto de 2023.

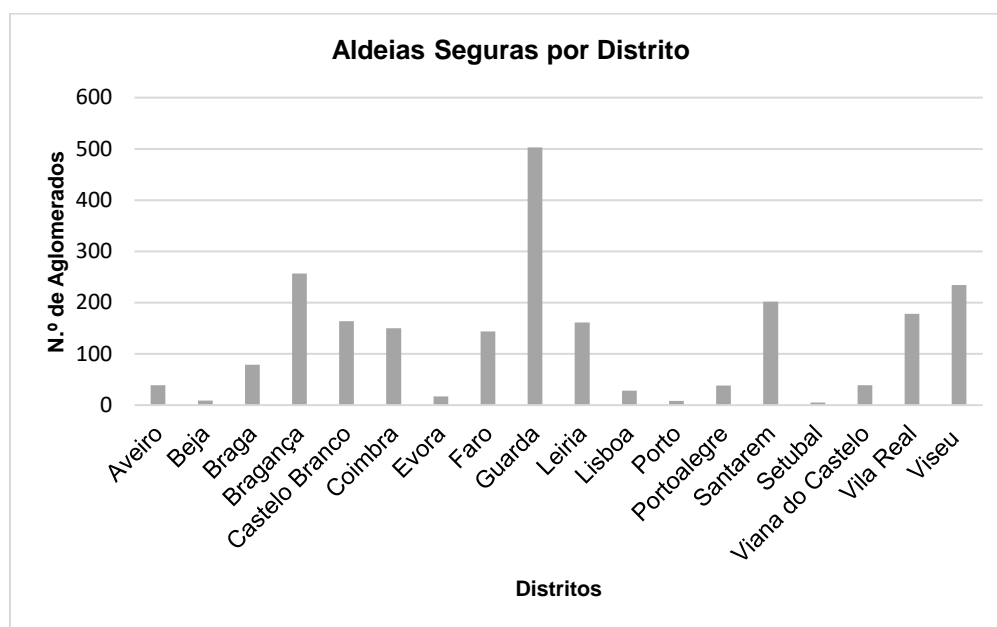


Figura 5. A implementação dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Segura” por distrito.
Fonte: ANEPC (2023). Elaboração própria dos autores.

É importante referir que uma adequada implementação dos programas é algo contínuo, moroso e logisticamente trabalhoso, pelo que não se devem efetuar conclusões precipitadas dos dados anteriormente apresentados. É mais relevante compreender se as implementações dos programas estão de facto a promover uma efetiva preparação das comunidades rurais e esse trabalho ainda está por realizar, assim como a criação de indicadores cientificamente robustos para uma adequada e objetiva análise da eficácia e eficiência dos programas.

2.3. A Implementação dos programas adaptada à realidade local

A implementação inicia-se através da formalização do protocolo entre a ANEPC, ANMP e ANAFRE. Os municípios contam ainda com o apoio das freguesias no auxílio à implementação destes programas, nomeadamente para identificar e sinalizar locais de abrigo ou refúgio nos aglomerados; elaborar o Plano de Evacuação, identificando e sinalizando rotas de evacuação; realizar campanhas locais de sensibilização sobre as medidas autoproteção e realização de simulacros para testar os mecanismos de aviso e os planos de evacuação.

Num estudo recente sobre potencialidades e fragilidades dos dois programas verificou-se que os mesmos *nem sempre se adaptam às realidades e necessidades locais* (Tedim, Pinto & Correia, 2022, 310), embora os municípios tenham liberdade para adotarem outras medidas para lá das inscritas no guia de implementação. Esta agilidade permite, para além de uma melhor e mais efetiva adequação às realidades de cada aglomerado e território, o surgimento de medidas inovadoras tendo por base a procura de uma implementação mais eficiente e eficaz.

2.3.1. Oficial de Segurança Local

Este programa concebe também a figura do “Oficial de Segurança Local”. O papel do Oficial de Segurança Local é fundamental para assegurar o envolvimento da comunidade. Este deverá possuir um conhecimento adequado da realidade geográfica, humana e das estruturas existentes a nível local, bem como um bom entrosamento com a comunidade em que se encontra inserido. Tem um papel importante na disseminação da informação rececionada pelas autoridades, sendo um veículo primordial de comunicação entre as autoridades e a população.

Alguns estudos salientam a importância do aumento do envolvimento das populações no planeamento e na definição de estratégias para a preparação para os incêndios (Paton e Wright, 2008; Gibbs, *et al*, 2015), realçando-se a necessidade da criação e implementação de abordagens colaborativas e participadas (Carey, *et al*, 2007; Johnston, 2010; Hsahimoto, *et al*, 2018). K. Johnston, *et al* (2022) apresentam um modelo de envolvimento das comunidades para a preparação para os riscos naturais onde concluem a necessidade de um forte compromisso por parte das organizações envolvidas na gestão de emergências para o incremento de políticas adaptadas às comunidades, assim como o desenvolvimento da designada responsabilidade partilhada (K. Johnston, *et al*, 2022). Esta importância do envolvimento das comunidades só destaca a relevância do papel do OSL como elemento primordial na ligação e cooperação entre as autoridades e as populações. Como elemento do seio da comunidade, o OSL possui a confiança que um elemento externo dificilmente teria.

3. Adaptação à realidade local: o testemunho direto de uma implementação em incessante aperfeiçoamento em Góis

No caso do Município de Góis (Figura 6) foi adotada a estratégia de uma robusta articulação com as juntas de freguesia, bem como um contato direto com as associações, ligas e/ou comissões de melhoramentos existentes no concelho. Pretende-se com isto, desde o início, obter o apoio destas entidades onde normalmente a maioria da comunidade que compõem cada aglomerado se encontra representada. O município, em conjunto com estas entidades, tenta encontrar um ou mais voluntários que, tendo em conta as características da população local, terão melhores condições para desempenharem o papel de oficial de segurança local.

Desta forma, pretende-se que os voluntários designados de oficial de segurança local e os voluntários suplentes/adjuntos se sintam apoiados pela comunidade, facilitando a adesão desta às ações preconizadas por estes programas. Em conjunto com estas entidades apresenta-se e discute-se o mapa de evacuação do aglomerado, e identificam-se os possíveis voluntários para oficial de segurança, bem como se sinalizam, dentro das estruturas existentes, os locais que possam desempenhar o papel de abrigo coletivo e os espaços mais apropriados para refúgio coletivo. É debatida, com estas entidades, a manutenção e eventual reforço de equipamentos/estruturas que auxiliem a autoproteção do aglomerado (pontos de água, hidrantes, kits de mangueiras, etc.).

O Concelho de Góis é composto por cerca de uma centena de localidades onde se verifica uma grande diversidade de condições estruturais e sociais entre aglomerados. Atendendo à realidade de

cada aglomerado procedeu-se a uma adaptação dos critérios previstos na implementação dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”.

A implementação iniciou-se em abril de 2018 com a realização do primeiro simulacro no Distrito de Coimbra, no aglomerado de Ponte Sótão, que comporta as localidades de Ponte Sótão, Conhais, Albergaria, Pontão do Seladinho e Alegria. Durante esse ano, e em 2019, as ações para implementação destes programas foram direcionadas para a Freguesia de Góis por se tratar de uma freguesia de prioridade 1 e por possuir a maior área verde, após os incêndios de 2017. Foi implementado o programa em 18 localidades que corresponde a 14 aglomerados e designados 23 voluntários para oficiais de Segurança Local, procurando conseguir sempre, no mínimo, dois voluntários por aglomerado. Com a pandemia de Sars-Cov-2 houve um interregno na implementação do programa.

Recentemente, pós-pandemia, iniciou-se a segunda fase que se encontra em desenvolvimento desde início do ano de 2022. Foram identificadas até então 50 localidades, sendo este o objetivo para se considerar uma implementação dos programas concluída com sucesso no território de Góis. Nesta 2ª fase o programa encontra-se já no processo final de implementação em mais 9 localidades que correspondem a 7 aglomerados e com 20 voluntários para oficial de segurança local designados.

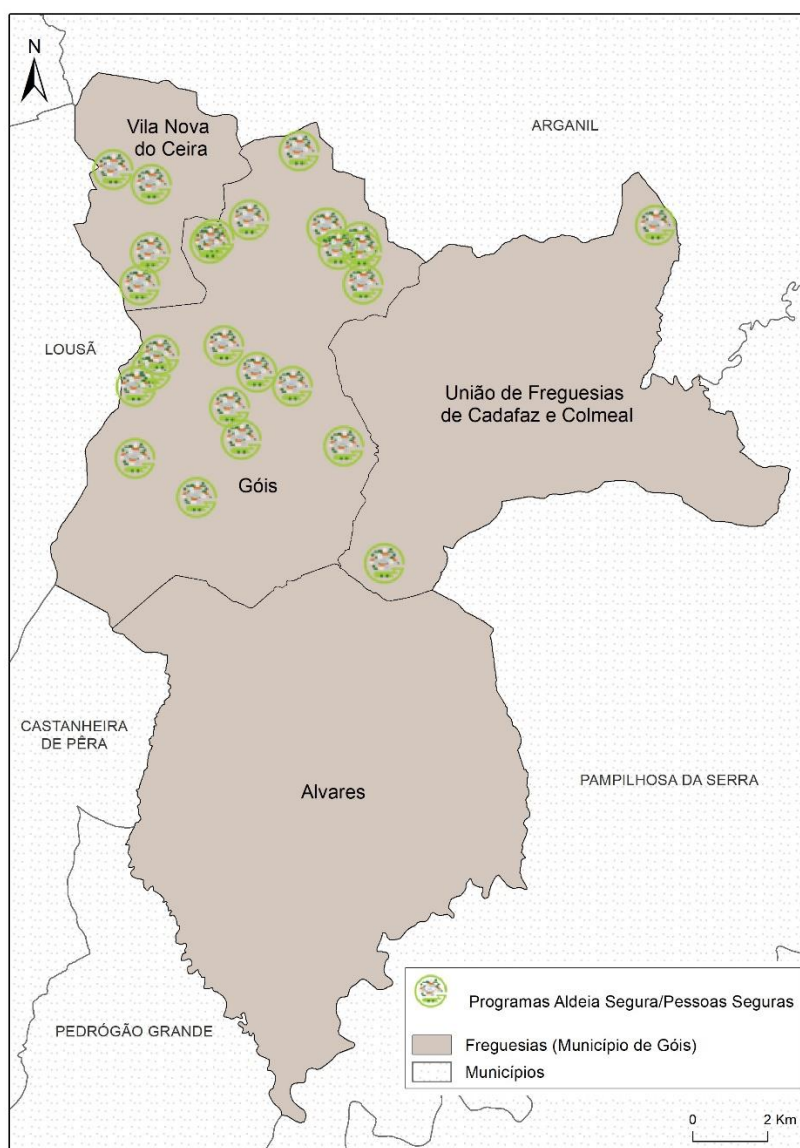


Figura 6 Localização das Aldeias Seguras no Município de Góis. Fonte: ANEPC (2023). Elaboração própria dos autores.

3.1 Estratégia para os aglomerados de dimensão reduzida ou com poucos habitantes

No caso de aglomerados de dimensão reduzida ou com poucos habitantes, quando não existe uma comissão/associação na aldeia, o município contacta a população através da junta de freguesia com o objetivo de procurar apoio para encontrar um voluntário que possa desempenhar o papel de oficial de segurança. Quando não é possível, apoiam-se no executivo da junta de freguesia (de acordo com o artigo 7º da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro na sua redação atual) da área da ocorrência para, em caso de necessidade, ajudar a orientar as pessoas a seguir as indicações emanadas pelas autoridades nesses aglomerados. Promovem-se ainda ações de apresentação/sensibilização do programa aos residentes na modalidade porta a porta.

3.2. Constrangimentos verificados na primeira fase

Na primeira fase foram detetadas algumas dificuldades associadas principalmente às associações/comissões locais, destacando-se a inatividade, a ausência de resposta e a falta de adesão, o que dificultou a implementação dos programas e a designação do oficial de segurança local. Além disso, apesar da adesão de algumas associações/comissões, alguns dos representantes não residem no concelho, o que também se revela como um problema.

Em relação à população residente, o facto de esta ser bastante envelhecida dificulta a atribuição de oficial de segurança local, uma vez que a maioria dos residentes não cumpre com os critérios necessários. A responsabilidade associada ao estatuto de oficial de segurança local também representa um problema, visto que os cidadãos ficam reticentes em relação à responsabilidade do cargo, provocando, desta forma, dificuldades em conseguir voluntários para oficial de segurança. Resumindo, são várias as dificuldades identificadas, nomeadamente:

- Algumas associações/comissões locais encontram-se inativas;
- Ausência de resposta por parte de certas associações/comissões locais;
- A não adesão aos programas por parte de algumas associações/comissões locais, dificultando a implementação dos mesmos e a designação de Oficial de Segurança Local;
- Apesar da adesão ao apoio à implementação do programa, os representantes das comissões/associações locais não residem no Concelho;
- População residente demasiado envelhecida, pelo que não se consegue encontrar residentes com critérios para serem designados de Oficial de Segurança Local;
- Dificuldades em obter voluntários para oficial de segurança devido à desconfiança sobre as responsabilidades que estarão a assumir.

3.3 A inovação que os SMPC criaram face ao que está previsto do Guia de implementação

Na Freguesia de Vila Nova do Ceira estão seleccionados 2 aglomerados (Várzea Pequena e Barreiro) com condições estruturais para terem abrigos coletivos e que vão funcionar, em caso de necessidade, como pontos de receção dos aglomerados vizinhos que apenas dispõem de refúgios coletivos, criando-se, desta forma, agrupamentos de aglomerados de Aldeias Seguras.

Com base na experiência dos incêndios de outubro de 2017 nesta freguesia, pretende-se preparar a população destas localidades nas ações de sensibilização, para que quando se repetir uma situação de um grande incêndio, com a ajuda dos oficiais de segurança das várias localidades, se consiga um funcionamento em rede dos programas que permita, atempadamente, movimentar pessoas com maior debilidade física entre aglomerados. Desta forma será possível libertar os operacionais disponíveis para as ações de combate às chamas.

Nesta altura, os programas encontram-se em fase de implementação nestes dois “Agrupamentos de Aldeias Seguras” na Freguesia de Vila Nova do Ceira. Desde o início o Município procedeu à aquisição de kits de mangueiras para entregar nestes aglomerados, como uma forma de apoio à implementação do programa, tendo sido realizadas ações de sensibilização para o manuseamento adequado destes equipamentos pelo serviço municipal de proteção civil.

4. Fragilidades e Forças dos Programas Aldeia Segura, Pessoas Seguras

4.1 Pontos Fracos do ASPS

Os principais pontos fracos dos programas “Aldeia Segura”, “Pessoas Seguras”, estão associados à ausência de um pacote financeiro a acompanhar o lançamento dos programas que permita efetuar pequenas intervenções de beneficiação estrutural ou reforço de equipamento, que poderiam funcionar como estímulo à implementação. Esta ausência acaba por criar algum desânimo nos parceiros locais.

Ainda é importante referir os constrangimentos associados ao mapa de evacuação, uma vez que este faz a distinção entre casas habitadas permanentemente e sazonalmente. Esta diferenciação não deveria ser realizada de forma generalista para que, assim, as pessoas se encontrem em segurança. Mas neste sentido é importante possuir informação atualizada sobre as habitações alocadas ao turismo (Alojamento Local, etc.) e a sua lotação em períodos críticos. Sucintamente, elencam-se os seguintes pontos fracos dos programas ASPS:

- Ausência de pacote financeiro a acompanhar o lançamento dos programas, que permitisse efetuar pequenas intervenções de beneficiação estrutural ou reforço de equipamento, acabando por funcionar como um estímulo à implementação;
- Algum desalento inicial dos parceiros locais face ausência de pacote financeiro que permitisse intervenções nas suas aldeias;
- Necessidade de proceder à alteração do modelo de mapa de evacuação do aglomerado, não fazendo distinção entre casas habitadas permanentemente e sazonalmente por razões de segurança;
- Há uma necessidade de monitorização das implementações por uma entidade externa a cada município (Neves, 2019).

4.2 Pontos fortes do ASPS

Os Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras” têm permitido, embora muito paulatinamente, incutir na população que cada cidadão é um agente de proteção civil e que pode ser parte da solução e não apenas do problema.

Regista-se uma maior consciencialização nos debates com a população durante as sessões de implementação do programa que haverá sempre uma alta probabilidade de repetição de incêndios extremos como os ocorridos em 2017 e que os meios não chegarão para acorrer a todas as

necessidades em tempo útil, sendo importante que a população esteja familiarizada com os procedimentos a adotar em caso de aproximação de incêndio ao aglomerado populacional, de forma a evitar a repetição da tragédia que foi o ano de 2017.

5. Dificuldades e Desafios Futuros

Face à realidade dos municípios do interior do país, como o de Góis, que sofrem com um forte despovoamento e com população residente muito envelhecida, temos encontrado dificuldades na implementação plena do programa nos aglomerados devido à dificuldade em conseguir encontrar uma pessoa com as características adequadas à figura do oficial de segurança local.

É necessário encontrar soluções que permitam contornar as dificuldades encontradas:

- Nesta segunda fase, o aglomerado de Mestras possui apenas 3 residentes permanentes, mas com forte variação populacional sazonal. Desta forma, o primeiro oficial de segurança local é um cidadão que integra a comunidade estrangeira residente no concelho e o segundo oficial é um cidadão que já é oficial de segurança numa localidade que dista cerca de 4 km;
- Outra solução passará pela figura do presidente da junta (ou elemento do executivo) poder fazer o lugar do oficial de segurança local, nos aglomerados onde seja de todo impossível conseguir uma pessoa que possa ser designado oficial de segurança (por falta de indivíduos com as capacidades necessárias ao desempenho da função e não haver voluntários);
- Outro aglomerado é o de Outeiro e Piães, duas localidades que partilham o espaço de refúgio coletivo, onde estão nomeados dois oficiais de segurança local em que cada um pertence a uma das localidades.

6. Conclusões e Recomendações finais

Estes programas são efetivamente *a primeira prioridade do sistema de defesa da floresta, que é a salvaguarda da vida das comunidades que vivem nos meios rurais* (OTI, 2020, 58), pelo que a sua importância na prevenção das populações é basilar. E possuem muito potencial, nomeadamente para sensibilizar e treinar as populações na questão da gestão do combustível na envolvente às habitações, por exemplo (Almeida, *et al.*, 2020), no entanto como refere Vaqueiro (2022) não existe uma prioridade definida na implementação dos programas. Este é um dos pontos cruciais numa possível revisão dos programas, a definição de critérios específicos de implementação.

Como indica Tedim, Pinto & Correia (2022) na auscultação dos municípios é referido que muitas vezes o envolvimento das comunidades não acontece como previsto. Nos resultados referem mesmo que há uma fraca adesão das comunidades aos programas, surgindo a falta de recursos humanos nos municípios como um dos fatores determinantes para o insucesso das implementações

(Tedim, Pinto & Correia, 2022). Mais recentemente Pinto, *et al.* (2023), num estudo de grande abrangência junto dos municípios de Portugal continental, verificaram que a maioria dos técnicos destas instituições considera que as comunidades estão bem informadas relativamente aos incêndios rurais, o que nos faz concluir, à priori, que a informação é difundida de forma abrangente, carecendo agora de compreender se as comunidades a assimilam de forma correta.

É pertinente e essencial compreender quais as características de cada aglomerado e das populações que o habitam. A identificação do tempo de percurso a chegar ao abrigo e verificação das condições do mesmo são muito relevantes. Neste sentido, segundo Gonçalves, *et al.* (2021) em Góis verifica-se que mais de metade das povoações não possuem edifícios que reúnam condições para serem abrigos. Neste trabalho foram ainda identificados os tempos de demora a chegar aos abrigos e é proposto que sejam priorizadas, em caso de evacuação, as povoações em que as populações demorem mais de 30 minutos a deslocarem-se para um abrigo (Gonçalves, *et al.*, 2021).

Um ponto de grande relevância poderá ser a resistência do edificado, como sugere Samora-Arvela, *et al.* (2023), o não cumprimento do “*defensible space*” de 30 metros em redor das habitações é o fator de maior relevância na destruição do edificado e sugerem, os autores, a criação de um programa para supervisionar e monitorizar a implementação de medidas de incremento de resiliência no edificado. Este desígnio poderá ser facilmente incluído nos objetivos futuros do Programa Aldeia Segura, evitando assim a multiplicação de programas e medidas que em nada avogam na eficiência e eficácia das medidas junto das populações.

É também importante realçar a grande importância do associativismo, onde as comissões/associações de melhoramentos têm prestado um grande suporte à implementação destes programas. Neste sentido deve-se promover o envolvimento das “forças vivas” de cada aglomerado e em caso disso da freguesia para implementação dos programas. Com o acumular das experiências de implementação em cada concelho poderá, de forma a colmatar a impossibilidade de conseguir voluntários para oficiais de segurança locais, por várias razões, ser esse papel assumido pelo presidente da junta de freguesia ou pelo executivo.

É importante num futuro próximo o robustecimento destes programas, para além da interligação mais profunda com o programa condomínio da aldeia, com um pacote financeiro dedicado que permita pequenas melhorias nesses aglomerados, de forma a incrementar a resiliência destas comunidades. A relação com os OSL deve ser regulada com a criação de um contrato/acordo de Voluntariado onde seja possível proteger estes cidadãos e definir claramente as suas funções, permitindo criar uma maior confiança entre as partes e, por fim, promover uma aproximação da comunidade com o Sistema de Proteção Civil.

Há uma efetiva necessidade de avaliação dos programas, mas tendo por base em indicadores científicos de forma a se perceber o real impacto na preparação das populações e proteção dos aglomerados. Só depois deste trabalho realizado é que se deve avançar para uma revisão dos programas.

Por último, o presente estudo permitiu colher o testemunho direto de alguém que conhece a implementação do programa ASPS no terreno, sendo um prolífico contributo a ter em conta na

delineação de uma abordagem *bottom-up* que suscite a instrução consubstanciadora das políticas públicas neste âmbito.

7. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M.; RIBEIRO, L. & VIEGAS, D. (2020). Perspetivas sobre os incêndios na interface urbano-florestal.

AMARO, A. & LOPES, L. (2020). Segurança comunitária e proteção civil. *Territorium*, (27), 15-16. https://doi.org/10.14195/1647-7723_27-1_1

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL. (2018). *Aldeia Segura, Pessoas Seguras - Guia de Apoio à Implementação*. Disponível em: <https://aldeiasseguras.pt/wp-content/uploads/2020/05/Guia-de-Apoio-a-Implementacao.pdf>

BENTO-GONÇALVES, A. (2020). *Os incêndios florestais em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 104 (5). ISBN 978-989-9004-82-5

BOWMAN, D.M.J.S., WILLIAMSON, G.J., ABATZOGLOU, J.T., KOLDEN, C.A., COCHRANE, M.A., SMITH, A.M.S. (2017). Human exposure and sensitivity to globally extreme wildfire events. *Nat. Ecol. Evol.* 1, 1–6. <https://doi.org/10.1038/s41559-016-0058>.

CAREY, JM., BEILIN, R., BOXSHALL, A., BURGMAN, MA., & FLANDER, L. (2007). Risk-based approaches to deal with uncertainty in a data-poor system: Stakeholder involvement in hazard identification for Marine National Parks and Marine Sanctuaries in Victoria, Australia. *Risk Anal*, 27(1), 271-281.

CASTRO REGO F., FERNANDES P., SANDE SILVA J., AZEVEDO J., MOURA J.M., OLIVEIRA E., CORTES R., VIEGAS D.X., CALDEIRA D., E DUARTE SANTOS F. (2020). *Segurança das Comunidades em Incêndios Florestais – Uma Análise dos Programas “Aldeia Segura” e “Pessoas Seguras”*. Assembleia da República.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. (2017). Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017. 1 (208), 5818-(2) - 5818-(5).

GIBBS, L., SIA, KL., BLOCK, K., BAKER, E., ET AL. (2015). Cost and outcomes associated with participating in the Community Fireguard Program: Experiences from the Black Saturday bushfires in Victoria, Australia. *Int J Disaster Risk Reduct*, 13, 375-380.

GOMES, C. & SARAIVA, R. (2012). *Catástrofes naturais: uma realidade multidimensional*. ICPJ. ISBN: 978-989-97834-2-3

GONÇALVES, A.; OLIVEIRA, S. & ZÊZERE, J. (2021). Avaliação das condições de capacidade de resposta a incêndios rurais na freguesia de Alvares (Góis). XIII Congresso da Geografia Portuguesa – O compromisso da Geografia para Territórios em mudança.

HOFSTEDE INSIGHTS. (2023). Country Comparison Tool. Disponível em: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison-tool>

HSAHIMOTO, T., KAORI, K., ET AL. (2018). Community proactivity in disaster preparation: Research based on two communities in Japan. *Journal Disaster Res*, 13(4), 755-766.

JOHNSTON, KA. (2010). Community engagement: Exploring a relational approach and collaborative practice in Australia. *J Promot Manag*, 16(1), 217-234.

JOHNSTON, K., RYAN, B., & TAYLOR, M. (2019). *Mapping Approaches to Community Engagement for Preparedness in Australia*, Australia, Bushfire and Natural Hazards CRC.

JOHNSTON, K.A., TAYLOR, M. & RYAN, B. (2022). Engaging communities to prepare for natural hazards: a conceptual model. *Nat Hazards* 112, 2831-2851.

PATON, D. & WRIGHT, L. (2008). Preparing for Forest Fires: The public education challenges facing fires agencies, in J. Handmer & K. Haynes (Eds), *Community Forest Fire Safety*. Canberra: CSIRO Publishing.

PEREIRA, J. (2014). *O futuro da floresta em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 110, (5). ISBN 978-989-8662-05-7.

PINTO, D.; SAMORA-ARVELA, A.; FIGUEIRAS, C.; ET AL. (2023). The design of a websig platform to support rural fire risk management at local level. 8th International Wildland Fire Conference. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31972.76164>

NEVES, J. (2019). *Autoproteção Contra Incêndios Florestais em Espaços Rurais Estudo de Caso no Concelho de Castelo Branco*. Instituto Superior de Educação e Ciências, Repositório Comum (RCAAP), Mestrado em Riscos e Proteção Civil.

NUNES, A. N., LOURENÇO, L., & MEIRA, A. C. C. (2016). Exploring spatial patterns and drivers of forest fires in Portugal (1980–2014). *Science of the Total Environment*, 573, 1190–1202. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.03.121>

OECD (2023), *Taming Wildfires in the Context of Climate Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dd00c367-en>.

OLIVEIRA, S., GONÇALVES, A. & ZÊZERE, J. (2021). Reassessing wildfire susceptibility and hazard for mainland Portugal. *Journal Elsevier, Science of the Total Environment*, 762, 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143121>

RIBEIRO, L., VIEGAS, A., MCGEE, T., ET AL. (2020). *Extreme Wildfires and Disasters around the World: Lessons to Be Learned*, em Tedim, F., Leone, V., & McGee, T. (ed). *Extreme Wildfire Events and Disasters: Root Causes and New Management Strategies*, 1, Cambridge, Elsevier, 31-51.

RIBEIRO, M. (2009). *A Proteção Civil Municipal*. *Territorium*, (16), 242-247. https://doi.org/10.14195/1647-7723_16

RIBEIRO, M. (2018). *Modelos de governação do risco: análise comparativa entre três sistemas nacionais de proteção civil*. Universidade de Coimbra, Doutoramento em Território, Risco e Políticas Públicas. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/87703>

SAMORA-ARVELA, A.; ARANHA, J.; CORREIA, F.; PINTO, D.M.; MAGALHÃES, C. & TEDIM, F. (2023). Understanding Building Resistance to Wildfires: A Multi-Factor Approach. *Fire* 2023, 6, 32. <https://doi.org/10.3390/fire6010032>

SAN-MIGUEL-AYANZ, J., OOM, D., ARTES, T., VIEGAS, D.X., FERNANDES, P., FAIVRE, N., FREIRE, S., MOORE, P., REGO, F., CASTELLNOU, M., (2020). Forest fires in Portugal in 2017 in: Casajus Valles, A., Marin Ferrer, M., Poljanšek, K., Clark, I. (eds.), *Science for Disaster Risk Management 2020: acting today, protecting tomorrow*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020. ISBN 978-92-76-18182-8. <https://doi.org/10.2760/571085> , JRC114026.

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., PINTO, D. & CORREIA, F. (2022). A Segurança das populações aos incêndios rurais em Portugal: as potencialidades e fragilidades dos programas “Aldeia Segura, Pessoas Seguras”. XVII Colóquio de Geografia. 301-311.

TEDIM, F.; PINTO, D.; CORREIA, F. & LEONE, V. (2022). Enhancing safety of villages and people in Portugal: The role of public participation. IAWF’s Fire and Climate Conference. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.18872.11521>

VAQUEIRO, N. (2022). Prevenção e mitigação de incêndios florestais na interface urbano-florestal. Análise dos Programas Aldeia Segura e Pessoas Seguras. Mestrado em Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.

ZHAO, X., LOVREGLIO, R., KULIGOWSKI, E., & NILSSON, D. (2021). Using Artificial Intelligence for Safe and Effective Wildfire Evacuations. *Fire Technology*, 57(2), 483–485. <https://doi.org/10.1007/s10694-020-00979-x>