



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

UM PRESENTE PARA O FUTURO

CADERNO	11. RECUPERAÇÃO
FICHA	11.3 APOIO LOGÍSTICO E HUMANITÁRIO

O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.

1. INTRODUÇÃO

As consequências dos incêndios florestais dos últimos anos evidenciaram algumas fragilidades existentes no apoio logístico e humanitário às comunidades assoladas por este flagelo.

Nesta ficha faz-se um levantamento sobre as causas das dificuldades detectadas na prestação do apoio logístico e humanitário, a partir dos dados disponíveis junto dos vários agentes, e correlacionando esta informação com as boas práticas nacionais e internacionais nesta matéria.

2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO

2.1. Conceito

Na definição dos conceitos básicos de análise podem ser considerar dois níveis de intervenção e os respectivos apoios disponibilizados:

Tabela 1

Tipologia dos apoios disponibilizados às populações (Fonte: Guia de recursos para o desenvolvimento social do Minsitério da Segurança Social)

Apoio às populações afectadas		
Tipo de apoio	Imediato e de curto prazo <1 dia	Média e longa duração >1 dia
Apoio social	Equipas especializadas em diversas áreas (psicologia, sociologia, serviço social) que prestem assistência às populações directa e intensamente afectadas pelos incêndios florestais, em situações de grande instabilidade emocional, psíquica e familiar.	As equipas referidas no ponto anterior mantêm a assistência a médio/longo prazo a estas populações, sempre que tal se justifique.
Apoio logístico	Fornecimento de alimentação e, eventualmente, de roupas. Pressupõe-se que a comunidade afectada dispõe de meios próprios para, no curto prazo, retomar as condições de vida habituais.	Fornecimento de alimentação, roupas e alojamento às pessoas afectadas a médio/longo prazo.
Apoio jurídico e administrativo	-	Na tramitação dos processos de apoios e subsídios gerais, reconstrução de habitações e prémios de seguros.

2.2. Legislação

No âmbito específico deste trabalho, destaca-se a Lei de Bases de Protecção Civil, através do seu art. 18.º, na medida em que enquadra os principais Agentes com responsabilidades directas ou indirectas no apoio logístico e humanitário.

Com a criação do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil¹, foi extinta a Conta Especial de Emergência, criada pelo Decreto-Lei n.º 231/86, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/99, de 18 de Agosto, transitando os saldos apurados para a rubrica específica «Outras despesas correntes - Encargos de emergência com calamidades», a inscrever no orçamento do SNBPC, sendo financiada através das receitas gerais e do auto-financiamento.

No caso dos incêndios florestais de 2003, para além da legislação anteriormente citada, o apoio motivou a produção da seguinte legislação (*Ad-Hoc*):

¹ [1] Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março

Tabela 2

Resumo da legislação produzida em 2003 de apoio às populações afectadas pelos incêndios florestais (fonte: Diário da Republica)

Diploma	Tema
Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto	Declaração da situação de calamidade pública nos distritos onde se verificaram os incêndios – Bragança, Guarda, Castelo Branco, Coimbra, Santarém, Portalegre, Leiria, Setúbal, Faro, Lisboa e Beja – e aprovação de medidas e apoios excepcionais.
Despacho n.º 19 220/2003, de 7 de Outubro	Determinou uma majoração de 20% aos projectos candidatos aos apoios da medida n.º 5.6 do POEFDS.
Despacho Normativo n.º 41/2004, de 25 de Outubro	Aprova as normas que estabelecem os critérios de atribuição dos apoios às populações afectadas pelos incêndios de 2003 no Algarve.

Regra geral, a gestão processual e administrativa das ajudas ao abrigo da legislação actual levanta algumas dificuldades em virtude da falta de Legislação específica sobre a Conta de Emergência, associada ao volume de documentação exigida aos lesados, dos limitados prazos de execução e das características específicas da maioria dos destinatários (idosos e pessoas com baixo nível de escolaridade).

2.3. A declaração de calamidade pública

A declaração de calamidade pública² permite a mobilização de um conjunto de medidas e apoios excepcionais para auxiliar as populações afectadas.

No caso dos incêndios florestais de 2003, a declaração de calamidade pública para os distritos mais afectados levou à constituição de uma Estrutura de Coordenação e Controlo (*Ad-hoc*), presidida pelo Ministro da Administração Interna, composta pelos Governadores Civis das zonas afectadas e representantes de diversos Ministérios (Finanças, Administração Interna, Economia, Agricultura, Saúde, Segurança Social e Cidades e Ordenamento do Território). Em termos gerais, estas estruturas funcionaram com eficiência, o que se traduziu na *"rapidez com que os apoios chegaram às famílias atingidas"*³.

No entanto, a necessidade de planear e organizar o apoio logístico e humanitário a médio prazo, justifica a existência de um organismo/entidade/departamento que exerça estas funções de forma permanente.

Nos incêndios florestais de 2003, as medidas e apoios excepcionais de emergência aprovados pela declaração de calamidade pública foram os seguintes:

² [2]Decreto-Lei nº 81/97 de 9 de Abril

³ [3]Relatório da Comissão Eventual para os Incêndios Florestais da Assembleia da República, página 50.

Tabela 3

Valor das medidas e apoios excepcionais atribuídos (Fonte: Instituto de Solidariedade e Segurança Social)

Apoios até 31-01-2004	Valores
Subsídios de sobrevivência	1.654.587,07
Subsídios mensais complementares	2.853.260,36
Prestações sociais complementares	11.549,00
Apoios sociais de natureza eventual	57.669,56
(Valores em euros)	4.577.065,99

Do conjunto de visitas e reuniões nos distritos afectados pelos incêndios florestais de 2003, a Comissão Nacional de Apoio Solidário às Vitimas identificou 117 habitações permanentes destruídas.

De acordo com os dados disponíveis em 31-01-2004, 34 destas habitações serão reconstruídas com financiamentos do Banco Espírito Santo (BES) e da Cáritas e 83 financiadas pela Comissão Nacional de Apoio Solidário às Vitimas⁴.

A este propósito, o citado Relatório considera como *“muito positivo a celeridade com que está a decorrer o processo de realojamento das famílias cujas habitações permanentes foram destruídas pelos incêndios”*. No entanto, realça igualmente que o processo deverá ser acompanhado de muito perto para evitar atrasos na sua execução.

2.4. Apoio solidário

Para além do apoio já referido, convém incluir neste contexto as iniciativas de apoio solidário com origem na *“sociedade civil”*, fruto de campanhas de solidariedade diversas, daqui resultando a recolha de donativos em espécie e numerário.

Tendo como referência os incêndios florestais de 2003, foi desenvolvido um conjunto de campanhas de solidariedade de que resultou a recolha dos seguintes donativos:

⁴ [4]Idem, página 42.

Tabela 4

Campanhas realizadas e valor desagregado dos donativos (Fonte: Comissão Nacional de Apoio Solidário)

Entidade	Campanha	Valor
Cruz Vermelha Portuguesa	Apoio Vítimas dos Incêndios	319.000,00
Grupo Totta & Açores	Reconstruir o Futuro	283.751,75
Governo Civil de Lisboa, CM Lisboa e TVI	Portugal Solidário	718.333,32
BBVA	Vamos Colorir Portugal	5.276,49
BPI, SIC e Jornal Expresso	Vida Nova	1.465.568,88
Luxemburgo		150.000,00
(valores em euros)	Total	2.941.930,44

A dispersão e desarticulação operacional deste tipo de apoios e a necessidade de acelerar a chegada da ajuda às vítimas motivaram que em 2003 fosse constituída uma Comissão Nacional de Apoio Solidário às Vítimas dos Incêndios e respectivas Comissões Distritais, com a finalidade de coordenar a aplicação dos recursos financeiros e materiais decorrentes do apoio solidário⁵, revelando-se um modelo fundamental para manter a confiança dos doadores.

Saliente-se o facto de todas estas comissões e estruturas de missão serem constituídas “à posteriori”, evidenciando uma falta de planeamento e de prontidão para este tipo de situações.

Não existe uma doutrina nacional de actuação, à qual se associa uma total ausência de formação dos principais intervenientes nesta área.

2.5. Bases de dados

Uma das dificuldades que esteve na base da realização deste trabalho prendeu-se com a falta de disponibilização dos dados. Foi, em tempo, solicitado às diversas entidades os dados relativos aos últimos anos, mas na sua quase totalidade não foram disponibilizados.

Não existe em Portugal uma base de dados global e integrada com todos os meios e recursos necessários para o apoio logístico e humanitário. Por outro lado, há entidades que possuem bases de dados próprias, sem interligação e interoperabilidade, não incorporando ainda ferramentas de base tecnológica (gestão BD e SIG).

⁵ [5]Despacho Conjunto n.º 16/2004, de 13 de Janeiro.

Numa situação de emergência, este facto poderá constituir um constrangimento à mobilização criteriosa e eficaz dos meios e um sério obstáculo no apoio a prestar às populações.

2.6. Gestão do apoio logístico e humanitário

Em situação de emergência, o apoio logístico e humanitário às populações é efectuado por diversas entidades, públicas, privadas e cooperativas, com diferentes tutelas. De forma não exaustiva, podemos destacar o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) através das suas estruturas distritais, Cruz Vermelha Portuguesa, através das duas Delegações e Núcleos, Caritas Portuguesa, Misericórdias, Autarquias, Governos Cívicos, outros organismos do Estado e diversas Organizações Não Governamentais (ONG's).

De uma maneira geral, estas entidades carecem de articulação funcional e de orientação estratégica comum, com reflexos ao nível da ajuda disponibilizada. Daqui poderá resultar, em teoria, uma dispersão e duplicação de esforços e conflitos de interesses no terreno.

Em suma, o espírito da Lei de Bases de Protecção Civil aponta para que seja a Protecção Civil Nacional a entidade gestora a nível nacional do apoio logístico e humanitário em situações de catástrofe e calamidade. Com a extinção da Conta Especial de Emergência, tal desiderato ficou abalado. Regista-se ainda a lacuna de na orgânica actual do SNBPC não existir nenhuma unidade orgânica dedicada especialmente a esta tarefa, pois a missão encontra-se diluída no art. 11^o, não lhe sendo dado o destaque que o passado recente demonstrou merecer.

2.7. Fundo de Solidariedade da União Europeia

Para co-financiar os prejuízos dos incêndios florestais de 2003, foi accionado o Fundo de Solidariedade da União Europeia⁷, sendo disponibilizada uma subvenção de 48 539 milhões de euros. Os apoios concedidos ao abrigo deste fundo destinaram-se ao financiamento de projectos em diversas áreas, com destaque para o restabelecimento de infra-estruturas de apoio, alojamento e necessidades imediatas das populações.

À data ainda não existe relatório final da execução deste fundo.

3. IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

- A não existência de uma estratégia global de apoio logístico e humanitário à comunidade que integre os esforços dos vários actores da DFCI, que promova a sua

⁶ [6]Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março

⁷ [7]Decisão n.º C(2003)4349, de 17 de Novembro de 2003 da Comissão Europeia.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

UM PRESENTE PARA O FUTURO

articulação e que mantenha o interesse e disponibilidade destes, tem motivado a produção de medidas *ad-hoc*, desarticuladas e avulsas.

- O facto da Protecção Civil Nacional não dispor de uma unidade orgânica completamente dedicada ao planeamento, execução e acompanhamento do apoio logístico e humanitário a nível nacional em geral e à DFCI em particular, contribui para a fragmentação e descoordenação de iniciativas, dificulta o acompanhamento e potencia o sub-aproveitamento dos recursos.
- As ferramentas legais existentes, remetem para segundo plano o assunto do apoio logístico e humanitário às populações afectadas, como que desobrigando as instituições a assumirem as suas verdadeiras vocações e responsabilidades.
- O recurso às ferramentas legais existentes (declaração da situação de calamidade pública), ainda que dispersas, não acontece com a frequência desejada.
- A gestão dos processos de apoio tem uma grande carga burocrática associada, o que dificulta a sua rápida execução.
- Existe uma sensibilidade e disponibilidade da sociedade civil para colaborar e auxiliar as populações afectadas pelos incêndios florestais.
- No âmbito da DFCI, existem diversas entidades com experiência e conhecimento acumulados na área do apoio logístico e humanitário às populações, que devidamente articuladas e enquadradas constituem uma excelente valia para o pós-emergência associado à DFCI.
- A activação tardia dos planos de emergência ou mesmo a sua falta de activação, são um obstáculo a uma rápida mobilização do apoio logístico e humanitário.
- A não existência de uma base de dados comum a todos os intervenientes no apoio logístico e humanitário, com todos os meios e recursos disponíveis, dificulta a gestão do processo como um todo, bem como a prestação de contas harmonizadas aos doadores.
- A não existência de doutrina nacional e de cursos de Formação nesta área, motiva a que as operações sejam realizadas na base do "Bom Senso".

4. BIBLIOGRAFIA

Bibliografia citada:

- [1] Comissão Eventual para os Incêndios Florestais da Assembleia da República, 2004. *Relatório dos Incêndios Florestais de 2003 em Portugal*. Lisboa. 5.ª versão, 53 pp.
- [2] Diário da República nº 83/97, Série I-A. *Decreto-Lei nº 81/97 de 9 de Abril, regime legal da declaração do estado de calamidade pública*. 1 pp.
- [3] Diário da República nº 186/86, Série I. *Decreto-Lei nº 231/86 de 14 de Agosto, Conta Especial de Emergência, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 11/96, de 19FEV*. 2 pp.
- [4] Diário da República nº 295/88, Série I. *Decreto-Lei n.º 477/88, de 23DEZ – Definição e Caracterização da Situação de Calamidade Pública - Concessão de Auxílio Financeiro por parte do Estado*. 2 pp.
- [5] Diário da República nº 184/2003, Série I-B. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto, declaração da situação de calamidade pública nos distritos onde se verificaram os incêndios e aprovação de medidas e apoios excepcionais*. 2 pp.
- [6] *Despacho Conjunto n.º 16/2004, de 13 de Janeiro dos Ministérios da Administração Interna, da Segurança Social e do Trabalho e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, criando uma Comissão Nacional de Apoio Solidário às Vitimas dos Incêndios de 2003*.
- [7] *Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Decisão nº C 4349 (2003), de 17 de Novembro de 2003 da Comissão Europeia, que activa o Fundo de Solidariedade da União Europeia*.

Bibliografia citada:

- GUSTAVSSON, L., *Humanitarian Logistics: context and challenges*, Oxford, *Forced Migration review* n.º 18: páginas 6, 7 e 8.
- LEE, H. et al., *Marrying Logistics and Technology for effective relief*, Oxford, *Forced Migration review* n.º 18, págs 34 e 35.
- SAMII, R et al., *The United Nations Joint Logistics Centre (UNJLC): The Genesis of Humanitarian Relief Coordination Platform*, INSEAD case study, Paris.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

UM PRESENTE PARA O FUTURO

Comissão Eventual para os Incêndios Florestais da Assembleia da República, 2004, *Relatório dos Incêndios Florestais de 2003 em Portugal*, 5.ª versão, Lisboa, 53 págs.

Diário da República nº 238/88, Série I. *Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro, que estabelece o auxílio financeiro excepcional às autarquias*. 3 pp.

Diário da República nº 251/2004, Série I-B. *Despacho Normativo n.º 41/2004, de 25 de Outubro, que aprova as normas que estabelecem os critérios de atribuição dos apoios às populações afectadas pelos incêndios de 2003 no Algarve*. 3 pp.

Diário da República nº 83/97, Série I-A. *Decreto-Lei n.º 81/97, de 09ABR – Altera o n.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 477/88, de 23Dez*. 1 pp.

Diário da República nº 186/99, Série I-A. *Decreto-Lei n.º 316/99, de 11 de Agosto – Dá nova redacção ao n.º 2 do Artigo 3º do Decreto-Lei Nº 231/86, De 14 De Agosto, Conta Especial De Emergência, por forma a abranger os encargos com a ajuda Humanitária Internacional*. 2 pp.

Federation International of Red Cross and Red Crescent Societies, *The Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*, Geneve.