

---

# **RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE ATÉ AO FINAL DO 1.º SEMESTRE DE 2019**



**OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE**  
para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios  
florestais e rurais que ocorram no território nacional

Junho 2019

---



**Relatório de Atividades do  
Observatório Técnico  
Independente de 24 de setembro  
de 2018 a 30 de junho de 2019**

---

**Citação recomendada:**

Observatório Técnico Independente, Castro Rego F., Fernandes P., Sande Silva J., Azevedo J., Moura J.M., Oliveira E., Cortes R., Viegas D.X., Caldeira D., e Duarte Santos F. - Coords. (2019) Relatório de atividades do Observatório Técnico Independente até ao final do 1.º Semestre de 2019. Assembleia da República. Lisboa. 82 pp.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>1.1 ENQUADRAMENTO</b> .....	2
<b>1.2 COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO OBSERVATÓRIO</b> .....	2
<b>1.3 ATIVIDADES</b> .....	4
<b>1.4 NOTAS INFORMATIVAS</b> .....	7
<b>2. PRODUÇÃO DE RELATÓRIOS</b> .....	8
<b>2.1 AVALIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL NO ÂMBITO DOS INCÊNDIOS RURAIS</b> .....	8
<b>2.2 INCÊNDIO DE MONCHIQUE</b> .....	9
<b>3. ANÁLISES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	10
<b>3.1 ORDENAMENTO FLORESTAL</b> .....	10
<b>3.2 RECUPERAÇÃO PÓS-INCÊNDIO</b> .....	12
<b>3.3 ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS</b> .....	13
<b>3.4 SENSIBILIZAÇÃO E SEGURANÇA DAS POPULAÇÕES</b> .....	14
<b>3.5 PROTEÇÃO CIVIL: ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E COORDENAÇÃO REGIONAL DOS AGENTES</b> .....	16
<b>3.6 QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES: FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO</b> .....	17
<b>3.7 SETOR OPERACIONAL: BOMBEIROS E SAPADORES FLORESTAIS</b> .....	18
<b>3.8 PLANEAMENTO DO COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS</b> .....	21
<b>3.9 COORDENAÇÃO GERAL DO SISTEMA</b> .....	22
<b>4. NOTAS FINAIS</b> .....	24
<b>4.1 ESTATÍSTICAS DOS INCÊNDIOS RURAIS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2019</b> .....	24
<b>4.2 PLANEAMENTO DO SEGUNDO SEMESTRE DE 2019</b> .....	26
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	28
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	30
<b>ANEXOS</b> .....	2
<b>ANEXO 1: ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	4
<b>ANEXO 2: LISTA DE TABELAS</b> .....	6
<b>ANEXO 3: LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS</b> .....	8
<b>ANEXO 4: NOTAS INFORMATIVAS</b> .....	12
<b>ANEXO 5: RESUMO DAS ATIVIDADES DO OBSERVATÓRIO POR DATA</b> .....	46



## 1. Introdução

### 1.1 Enquadramento

O presente relatório destina-se a concretizar a incumbência referida no Artigo 6º da Lei n.º 56/2018 de 20 de agosto que cria o Observatório Técnico Independente (designado como Observatório) para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional. Trata-se do primeiro relatório semestral de atividades deste Observatório referente ao período entre a sua entrada em funcionamento, a 24 de setembro de 2018, e o final do primeiro semestre de 2019.

De acordo com o definido no Artigo 6º, o relatório destina-se a reunir informação sobre as conclusões do Observatório, “a monitorização do impacto das medidas públicas desenvolvidas e as recomendações pertinentes no âmbito das atribuições do Observatório, designadamente em termos de prevenção, mecanismos de proteção civil e planeamento da época de combate a incêndios”.

O relatório encontra-se estruturado em três capítulos e notas finais: um primeiro capítulo introdutório sobre a estrutura e funcionamento do Observatório; um segundo com a indicação dos relatórios produzidos; e um terceiro com as análises e recomendações sobre as medidas públicas mais relevantes entretanto tomadas.

Em anexos, depois da lista de figuras e tabelas (Anexos 1 e 2), apresentam-se a lista de acrónimos (Anexo 3), as Notas Informativas produzidas (Anexo 4) e um resumo das atividades desenvolvidas por data (Anexo 5).

### 1.2 Composição e atribuições do Observatório

O Observatório para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional, foi criado através da Lei n.º 56/2018 de 20 de agosto, após proposta da Assembleia da República formalizada a 18 de julho de 2018. De acordo com a Lei que deu origem à sua criação, o Observatório é composto por dez elementos, cuja composição se encontra definida pelo Despacho do Presidente da Assembleia da República n.º 95/XIII, publicado a 13 de setembro de 2018. Em cumprimento da Lei n.º 56/2018, dois dos elementos foram indicados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), dois pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e os restantes seis foram diretamente designados pelo Presidente da Assembleia da República (AR) depois de ouvidos os Grupos Parlamentares. A lista de membros do Observatório é a seguinte, com indicação da entidade responsável pela sua indicação/designação:

- Francisco Manuel Cardoso Castro Rego, Presidente (CRUP)
- Paulo Alexandre Martins Fernandes (CRUP)

- Joaquim Sande Silva (CCISP)
- João Carlos Martins de Azevedo (CCISP)
- José Manuel do Vale Moura Ferreira Gomes (AR)
- Emanuel Renato Sousa de Oliveira (AR)
- Rui Manuel Victor Cortes (AR)
- Domingos Xavier Filomeno Carlos Viegas (AR)
- Duarte Nuno da Silva Quintão Caldeira (AR)
- Filipe Duarte Santos (AR)

Cumprindo o Despacho n.º 95/XIII, o Observatório iniciou funções no dia da primeira reunião de trabalho, a 24 de setembro de 2018.



Figura 1. Apresentação do Observatório ao Presidente da Assembleia da República, em 19 de dezembro de 2018

A Lei n.º 56/2018 estabelece que o mandato do Observatório tem a duração de um ano, eventualmente prorrogável. De acordo com a mesma Lei (Artigo 1º), a missão do Observatório consiste “em proceder a uma avaliação independente dos incêndios florestais e rurais que ocorram em território nacional, prestando apoio científico às comissões parlamentares com competência em matéria de gestão integrada de incêndios rurais, proteção civil, ordenamento do território, agricultura e desenvolvimento rural, floresta e conservação da natureza”.

Ainda de acordo com o mesmo diploma esta missão deverá materializar-se da seguinte forma (Artigo 2.º):

- a) “Participar ativamente no esclarecimento do público não especializado e do decisor político sobre medidas técnicas e políticas em discussão no âmbito da prevenção e combate a incêndios rurais;
- b) Aconselhar a Assembleia da República em matéria de política de resposta a incêndios florestais;
- c) Emitir pareceres na revisão do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais;
- d) Analisar e avaliar todas as origens, características e dinâmicas dos incêndios referidos no Artigo 1.º sempre que a Assembleia da República solicite a sua intervenção;

- e) *Pronunciar -se sobre o relatório anual de atividades do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), apresentado à Assembleia da República pela Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.;*
- f) *Monitorizar o impacto das medidas públicas desenvolvidas no âmbito das presentes atribuições;*
- g) *Dar contributos, através de audição e emissão de recomendações ou pareceres, sobre iniciativas legislativas que possam contribuir direta ou indiretamente para a redução do perigo e risco de incêndios”.*

Para além destas incumbências, o Observatório deve ainda:

- Apresentar um relatório semestral da sua atividade (o presente relatório), “o qual deve conter as suas conclusões, a monitorização do impacto das medidas públicas desenvolvidas, bem como as recomendações que considere pertinentes no âmbito das suas atribuições, designadamente em termos de prevenção, mecanismos de proteção civil e planeamento da época de combate a incêndios” (Artigo 6º);
- Proceder até final de 2018 a “uma auditoria aos vários instrumentos e instituições que constituem o sistema nacional de proteção civil” (Artigo 10º).

### 1.3 Atividades

A atividade do Observatório é desenvolvida através de reuniões plenárias realizadas com uma regularidade no mínimo mensal, por trabalho contínuo de coordenação assegurado pelo Presidente do Observatório em articulação com os restantes membros, e trabalho individual realizado remotamente por todos os membros. Existem ainda reuniões de trabalho com carácter semanal, com um grupo de três elementos do Observatório.

No âmbito da missão legal que lhe foi cometida conforme alínea b) do artigo 2.º da Lei n.º 56/2018 de 20 de agosto (“*Aconselhar a Assembleia da República em matéria de política de resposta a incêndios florestais*”) o Observatório reuniu com as Comissões Parlamentares de Agricultura e Mar e de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de modo a informar os deputados quanto ao trabalho desenvolvido, bem como emitir opinião quanto a matérias suscitadas pelos mesmos deputados (Tabela 1).

Tabela 1. Reuniões com as Comissões Parlamentares

Comissão Parlamentar	Data
Agricultura e Mar (7ª Comissão)	22/11/2018
Agricultura e Mar (Grupo de Trabalho da Temática da Floresta Portuguesa e dos Incêndios)	19/12/2018
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª Comissão)	30/01/2019
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª Comissão)	24/04/2019

O Observatório realizou também reuniões com entidades que concorrem para a problemática dos incêndios rurais, tendo recolhido informação pertinente para o desenvolvimento da sua missão. (Tabela 2)

**Tabela 2.** Reuniões e visitas a outras entidades

<b>Entidade</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>
Escola Nacional de Bombeiros	Sintra	19/02/2019
Câmara Municipal de Setúbal	Setúbal/Arrábida	14/03/2019
Instituto Português do Mar e da Atmosfera	Lisboa	27/05/2019
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	Carnaxide	19/06/2019

É de registar que o Observatório foi ainda convidado a participar em reuniões diversas da iniciativa de outras instituições e entidades e em eventos de natureza científica e/ou técnica, organizados pela sociedade civil, bem como em diversas iniciativas da comunicação social em que foi possível transmitir ao público em geral as posições do Observatório sobre os temas em apreço.

Também de forma a cumprir o disposto na alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 56/2018 (*“Analisar e avaliar todas as origens, características e dinâmicas dos incêndios referidos no artigo anterior sempre que a Assembleia da República solicite a sua intervenção”*), o Observatório visitou e reuniu com as autoridades dos concelhos de Monchique e Silves nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2019, respetivamente.

A programação de atividades da iniciativa do Observatório foi feita com base no estipulado na Lei n.º 56/2018 de 20 de agosto, nomeadamente nas atribuições definidas no Artigo 2.º, as quais definem de forma clara os tipos, bem com os momentos da execução, das referidas atividades. O Observatório considerou ainda o disposto no Artigo 10.º (disposição transitória) da mesma Lei, de acordo com o qual *“o Observatório realiza, até ao final do ano de 2018, uma auditoria aos vários instrumentos e instituições que constituem o sistema nacional de proteção civil, remetendo os seus resultados e conclusões à Assembleia da República”*.

O Observatório produziu dois Relatórios Específicos: Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais e Avaliação do Incêndio de Monchique. Estes dois relatórios foram entregues ao Presidente da Assembleia da República em ocasião própria para o efeito.

Relativamente ao primeiro relatório foi organizada, em 22 de janeiro de 2019, uma sessão de debate na Sala do Senado da Assembleia da República com representantes de partidos com assento parlamentar e com a presença de 31 participantes representando, ao mais alto nível, 19 entidades consultadas em audições próprias no período de elaboração do referido documento.

As reuniões plenárias do Observatório decorreram sobretudo nas instalações da Assembleia da República, mas também noutros locais (Tabela 3) tendo sido sempre elaboradas as respetivas atas. As decisões foram tomadas essencialmente por consenso em reuniões presenciais.

**Tabela 3.** Reuniões plenárias do Observatório

<b>Data</b>	<b>Local</b>
24/09/2018	Assembleia da República
17/10/2018	Assembleia da República
21/11/2018	Assembleia da República
19/12/2018	Assembleia da República
27/12/2018	Assembleia da República
04/01/2019	Assembleia da República
22/01/2019	Assembleia da República
30/01/2019	Assembleia da República
07/02/2019	Assembleia da República
13/03/2019	Assembleia da República
03/04/2019	Universidade de Coimbra
30/04/2019 08/05/2019 a)	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro Assembleia da República
05/06/2019	Assembleia da República

a) Uma reunião com duas sessões

Apesar da frequência regular das reuniões plenárias, os membros do Observatório realizaram a maior parte do seu trabalho em sessões remotas, de forma contínua, individual ou coletivamente. O Presidente e dois elementos do Observatório (Duarte Caldeira e José Manuel Moura), constituído em grupo de trabalho, asseguraram um conjunto de funções de natureza executiva de maior proximidade com os serviços da Assembleia da República tendo realizado, para além das reuniões plenárias, várias reuniões no período em apreciação neste Relatório.

Ao longo do período em apreciação o Observatório desenvolveu atividades diversas com os seguintes indicadores (Anexo 5):

- Desenvolveu atividades formais em 54 dias, em nove locais diferentes do país;
- Reuniu em plenário 13 vezes, uma apresentação ao Presidente da Assembleia da República e uma Sessão Debate na Sala do Senado;
- Reuniu em grupo de trabalho 29 vezes;

- Esteve em quatro audições com Comissões Parlamentares;
- Realizou 6 reuniões e visitas externas;
- Organizou 21 audições com entidades ligadas à prevenção e combate a incêndios rurais.

Deste trabalho resultaram 8 Notas Informativas e dois Relatórios. As principais conclusões destes documentos são desenvolvidas ao longo do presente Relatório de Atividades.

### 1.4 Notas Informativas

Dando cumprimento ao disposto nas alíneas a), f) e g) do artigo 2.º da Lei n.º 56/2018 de 20 de agosto (*“Participar ativamente no esclarecimento do público não especializado e do decisor político sobre medidas técnicas e políticas em discussão no âmbito da prevenção e combate a incêndios rurais, monitorizar o impacto das medidas públicas desenvolvidas no âmbito das presentes atribuições e dar contributos, através de audição e emissão de recomendações ou pareceres, sobre iniciativas legislativas que possam contribuir direta ou indiretamente para a redução do perigo e risco de incêndios”*) o Observatório produziu uma série de Notas Informativas para apresentação da sua posição relativamente a processos legislativos em curso (Tabela 4 e Anexo 4).

**Tabela 4.** Notas Informativas

Número de Nota Informativa	Data	Conteúdo
1/2018	17/10/2018	Coerência territorial do sistema
2/2018	29/10/2018	Apreciação da Resolução do CM de 25/10/2018
s/n	03/12/2018	Recomendações sobre os Planos Regionais de Ordenamento Florestal
1/2019	18/02/2019	Planos Regionais de Ordenamento Florestal
2/2019	25/02/2019	Programa da visita a Monchique e Silves
3/2019	08/03/2019	Apreciação da Resolução do CM 12/2019 sobre missão do SGIFR
4/2019	08/04/2019	Análise das leis orgânicas do ICNF e da ANEPC
5/2019	12/06/2019	Análise do DECIR 2019

## 2. Produção de relatórios

Dando cumprimento à missão atribuída ao Observatório pela lei 56/2018 de 20 de agosto, foram produzidos dois Relatórios, um de acordo com o artigo 10º e o outro de acordo com a alínea d) do artigo 2.º da referida lei.

**Tabela 5.** Relatórios produzidos

Data	Conteúdo
Dezembro 2018	Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais
Mai 2019	Avaliação do Incêndio de Monchique

### 2.1 Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais

Dando cumprimento ao disposto do artigo 10º da lei n.º56/2018 de 20 de agosto o Observatório procedeu à avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais. De forma a sustentar a referida avaliação o Observatório procedeu à audição de um alargado conjunto de entidades (Tabela 6).

**Tabela 6.** Entidades ouvidas na Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais

Data	Entidade	Local
31/10/2018	LBP (Presidente)	Assembleia da República
31/10/2018	APBV (Vice-Presidente)	Assembleia da República
05/11/2018	ICNF (Presidente)	Assembleia da República
06/11/2018	GNR (Comandante Geral)	Assembleia da República
09/11/2018	MAI (Ministro e SEPC)	Assembleia da República
09/11/2018	SEFDR	Assembleia da República
14/11/2018	ANSF (Presidente)	CCDR Norte
14/11/2018	BALADI (Presidente)	CCDR Norte
14/11/2018	FORESTIS (Presidente)	CCDR Norte
20/11/2018	AGIF (Presidente)	Assembleia da República
20/11/2018	ANMP (Vice-Presidente)	Assembleia da República
20/11/2018	CEMFA	Assembleia da República
20/11/2018	ANPC (Presidente)	Assembleia da República
22/11/2018	ANBP (Presidente)	Assembleia da República

No relatório foram incluídas recomendações e propostas nas seguintes áreas:

- Coerência territorial e coordenação regional do sistema,
- Formação e qualificação dos agentes,
- Organização do sector operacional (sapadores florestais e bombeiros),
- Coordenação global do sistema.

## 2.2 Incêndio de Monchique

Relativamente ao incêndio de Monchique, este foi selecionado de acordo com a lei por ter sido o único grande incêndio rural ocorrido em 2018 do qual resultou uma área ardida superior a 26 mil hectares com os inerentes prejuízos materiais.

Para cumprir este objetivo o Observatório visitou e percorreu o local do incêndio, reuniu com os Presidentes das Câmaras Municipais de Monchique e Silves, tendo para o efeito sido acompanhado por técnicos dos GTF e dos SMPC, bem como pelos respetivos comandos dos corpos de bombeiros. O Observatório reuniu também com o CODIS de Faro, tendo sido disponibilizado um conjunto de informação pertinente para apoio à análise produzida.

Ainda no contexto da elaboração deste Relatório, o Observatório ouviu também em audições outras entidades envolvidas na ocorrência (Tabela 7).

**Tabela 7.** Entidades ouvidas em relação com o incêndio de Monchique

Data	Entidade
21/03/2019	AFOCELCA (Manuel Rainha)
21/03/2019	ANPC / ADON (NAD-AIR) (Alexandre Penha)
25/03/2019	ANPC / 2ª CONAC (Patrícia Gaspar)
25/03/2019	ICNF (Rui Almeida)

No Relatório deste incêndio o Observatório incluiu um capítulo de lições aprendidas em diversos âmbitos: planeamento, gestão de combustível, sensibilização, fiscalização, ataque inicial, segurança das populações, ataque ampliado, rescaldo e extinção, investigação de causas, avaliação pós-evento, recuperação pós-incêndio, gestão da informação e investigação científica e qualificação dos agentes.

### 3. Análises e Recomendações

Nas Notas Informativas e Relatórios produzidos são efetuadas análises e recomendações de diverso tipo que importa apresentar de forma integrada. Assim, os principais resultados destas análises e respetivas recomendações são organizados com uma perspetiva estruturante de acordo com os grandes domínios em que se enquadram os temas e as medidas abordadas pelo Observatório, no período em análise.

#### 3.1 Ordenamento florestal

O ordenamento florestal, pela sua importância estrutural, tem sido uma das áreas a que o Observatório mais se tem dedicado desde a sua criação.

O Observatório considera que os Planos (Programas) Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) são sede essencial na definição dos objetivos e metas estabelecidos regionalmente para a floresta conferindo-lhes importância acrescida a sua operacionalização pela consequente transposição para os Planos Diretores Municipais. Neste sentido, na Nota Informativa n.º 2/2018, de 29 de outubro, relativa às decisões do Conselho de Ministros de 25 de outubro, o Observatório registou **“como muito positiva a importância dada aos Planos Regionais de Ordenamento Florestal”**, não tendo entretanto, na altura, informação suficiente para se pronunciar de forma aprofundada sobre o seu conteúdo.

O Observatório iniciou funções antes de estar concluído o processo de revisão dos Planos (Programas) Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), quando alguns se encontravam ainda em consulta pública. No entanto, só em meados de novembro de 2018, após a disponibilização da informação integral dos PROF pelo ICNF, o Observatório teve condições para conduzir uma apreciação fundamentada destes Programas, a qual foi concluída a 28 de novembro e apresentada numa Nota Informativa publicada a 3 de dezembro de 2018 (“Recomendações do Observatório Técnico Independente sobre os Planos Regionais de Ordenamento Florestal”).

Nestas Recomendações, o Observatório identificou um conjunto de fragilidades que deveriam ser corrigidas antes da aprovação final dos PROF. Considerou o Observatório que **deveriam ser “revistas as metas da composição da floresta para os PROF, em particular os do Centro Litoral e Centro Interior (...) e os de Entre Douro e Minho e de Lisboa e Vale do Tejo”**.

Foi igualmente realçada nessas Recomendações "a importância para a utilidade dos PROF da necessidade de utilização de informação atualizada sobre a evolução das áreas ocupadas pelas diversas espécies florestais", não sendo aceitável que tenham sido utilizados como base de trabalho para os PROF de 2018 os dados do inventário florestal de 2010, recomendando que fosse criado **“um novo Programa para o Inventário Florestal Nacional com constituição de um consórcio entre entidades oficiais já envolvidas na produção de informação florestal (ICNF, APA, DGT) e unidades do sistema científico nacional”**.

A revisão dos PROF constituía, de qualquer forma, uma oportunidade única para a redefinição da floresta das regiões do Centro Litoral e Centro Interior, fortemente afetadas pelos incêndios de 2017, no sentido de aumentar a sua resiliência através da definição de um coberto e modelos de silvicultura adequados, contemplando aspetos relacionados com a redução do risco à escala do povoamento e práticas de silvicultura preventiva e de gestão de combustíveis, abordando o risco à escala da paisagem.

O Observatório considerou, por isso, ser necessário promover a expansão de espécies menos inflamáveis, particularmente ao nível de objetivos específicos como “selecionar espécies com boa aptidão produtiva e, em igualdade de outros fatores, menos suscetíveis ao fogo” e “aumentar a fração dos sistemas e espécies florestais com menor suscetibilidade ao fogo”, os quais devem ser correspondidos pela limitação do aumento da área das espécies mais suscetíveis. Tal não é compatível com a expansão ou manutenção dos limites máximos da “área a ocupar por eucalipto para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho”. Considerou-se, finalmente, que a definição das espécies a privilegiar por sub-região deveria ter em consideração a necessidade de reduzir a área de eucalipto, não devendo as folhosas caducifólias, como as quercíneas autóctones, cuja área se deseja expandir, serem colocadas nas mesmas listas de espécies a privilegiar com folhosas de rápido crescimento como o eucalipto. Da mesma forma, modelos de silvicultura baseados em povoamentos mistos (pinheiro bravo e carvalho, por exemplo) deveriam ser encorajados. No mesmo sentido, o Observatório salienta a importância da compartimentação das manchas florestais nas redes de defesa da floresta contra incêndios.

O ordenamento florestal foi de novo tema na Nota Informativa n.º 1/2019, de 18 de fevereiro (“Aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal: Uma Oportunidade Perdida!”) na qual se reconheceu que os PROF entretanto publicados **“não consideraram a principal recomendação do Observatório no sentido da revisão das metas da composição da floresta para 2030 e 2050, lamentando que o processo de revisão dos PROF não tenha sido encarado como uma oportunidade de redefinição de um caminho no sentido de uma maior sustentabilidade, multifuncionalidade e resiliência para a floresta portuguesa”**, não tendo extraído dos acontecimentos catastróficos de 2017 qualquer ensinamento para evitar problemas semelhantes no futuro.

A 28 de junho de 2019, o ICNF publica uma nota anunciando a conclusão do 6º Inventário Florestal Nacional, e indicando que essa circunstância “vai agora permitir a atualização dos Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) que já estão em vigor, adaptando-os aos novos dados”.

Sendo a conclusão do 6º Inventário Florestal Nacional uma excelente notícia, o **Observatório espera que, nesta nova oportunidade, seja agora possível proceder-se à necessária revisão dos PROF de acordo com as suas Recomendações anteriormente expressas.**

### **3.2 Recuperação pós-incêndio**

Os fenómenos erosivos que se geram principalmente nos dois primeiros anos após a ocorrência dos incêndios criam um empobrecimento, frequentemente irreversível, do potencial produtivo da estação, com o aumento frequente da impermeabilização do solo e o paralelo desencadear de fenómenos hidrológicos extremos, além da homogeneização da cobertura vegetal e perda da biodiversidade. O Observatório abordou esta matéria no seu Relatório de Avaliação dos Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais e retomou-a no Relatório de Avaliação do Incêndio de Monchique.

O Observatório considera como de grande relevância todos os processos que conduzam a uma atuação rápida no controle dos fenómenos erosivos no pós-fogo, o que implica a capacitação dos vários agentes como os GTF (Gabinetes Técnicos Florestais), UEPS (Unidades de Emergência de Proteção e Socorro da GNR), SF (Sapadores Florestais), para além das CM e JF, e do próprio ICNF, como autoridade florestal nacional, de forma a ser criada uma ação articulada no terreno, procedendo ao levantamento dos prejuízos e, posteriormente, ao urgente início das atividades de estabilização de emergência.

Neste âmbito, o Observatório defende o aumento de verbas a serem disponibilizadas no PDR 2020 e a agilização dos procedimentos como questões-chave para evitar significativas perdas de solo e uma tendência para a desertificação. Paralelamente, devem agilizar-se as ações de reabilitação inscritas nos PROF, as quais devem conter os adequados sistemas de avaliação e monitorização dos ecossistemas afetados para avaliar a dimensão dos riscos e a gravidade dos impactos, assim como existe a necessidade de se definirem indicadores sobre a eficácia das medidas implementadas. Deste modo, podem ser seguidos os princípios da gestão adaptativa, nas intervenções de restauração florestal, a partir dos quais é possível reorientar as ações tomadas em função dos resultados.

O Observatório considera essencial a resposta mais ativa do ICNF em todas as fases pós-incêndio (em colaboração com as CM e JF), nomeadamente na determinação rigorosa da área queimada (robustecendo a base de dados do Sistema de Gestão de Incêndios Florestais SGIF e incorporando também informação de outros agentes de defesa da floresta contra incêndios), na estabilização de emergência, reabilitação florestal direcionada, na fase inicial, para a proteção do solo/aumento de infiltração e, finalmente, no planeamento dos projetos definitivos de recuperação (neste caso após os 3 primeiros anos da ocorrência do incêndio).

O Observatório sublinha a existência de experiências noutros países (EUA, Espanha) de recuperação pós-fogo de grande interesse e utilidade para Portugal, registando também a existência de exemplos nacionais em que a resposta foi rápida e positiva, como é o caso do município de Cascais, possibilitado pela existência de estruturas adequadas para essa resposta.

Em termos gerais, como se faz referência no Relatório de Avaliação sobre o Incêndio de Monchique **“verifica-se como positiva a existência de um enquadramento para o planeamento e apoio às ações de recuperação, nas suas diversas fases. No entanto, registam-se pela negativa as grandes dificuldades na passagem das intenções à ação, principalmente no que diz respeito à rapidez das intervenções, sabendo-se que o sucesso destas depende em grande medida da sua realização atempada”**.

### 3.3 Alterações climáticas

O Observatório abordou as alterações climáticas principalmente na sua ligação à dinâmica da floresta e dos incêndios florestais. Ao nível do ordenamento e planeamento florestal, salientou-se o efeito das alterações climáticas na distribuição e produtividade de espécies florestais e no aumento do risco de incêndio, o que implica a procura de novas soluções de ordenamento, a seleção de modelos de silvicultura e a definição de configurações à escala da paisagem, compatíveis com as alterações previstas. É assim necessário investir significativamente na sustentabilidade dos espaços florestais e em medidas de adaptação às alterações climáticas.

O Observatório concluiu, na Nota Informativa sobre os PROF aprovados em 2019, não ter havido **“um esforço de adequar o ordenamento florestal nas diferentes regiões a processos físicos e socioeconómicos em curso, nomeadamente as alterações climáticas e do uso do solo, e aos seus efeitos ao nível do aumento do risco de incêndio”**. Apesar de abordados nos documentos de caracterização, estes aspetos não influenciaram significativamente o ordenamento das diferentes regiões. As metas estabelecidas para 2030 e 2050, por exemplo, não refletem a expectável redução da aptidão dos territórios para espécies como o pinheiro bravo e o eucalipto e o aumento da aptidão para algumas quercíneas.

Por outro lado, dado que a floresta, enquanto sumidouro biológico de carbono, contribui para a mitigação das alterações climáticas, considerou-se essencial potenciar a capacidade de sequestro e armazenamento dos povoamentos (incluindo o solo) através do ordenamento e gestão florestal. A função de sumidouro de carbono da floresta em Portugal é prejudicada ou invertida nos anos em que a área ardida é elevada, como se verificou em 2003, 2005 e 2017. Para garantir o aumento do sequestro de carbono em Portugal de modo a poder atingir a neutralidade carbónica em 2050 estima-se que será necessário reduzir a média da área florestal que arde anualmente desde a média atual de 154 mil hectares/ano para uma média de 70 mil hectares/ano no período de 2040-2050, uma redução de cerca de 54%.

O Observatório registou também no Relatório de Avaliação do Sistema que na **“Lei Orgânica da AGIF não se encontram referências ao aumento do risco de incêndio florestal devido às alterações climáticas, nem à necessidade de coordenação das suas atividades e intervenções com a política nacional sobre alterações climáticas do Ministério do Ambiente e Transição Energética, designadamente no que respeita a cumprir os objetivos**

**de mitigação estabelecidos**". No entanto, a vasta literatura científica sobre o risco de incêndio na Região do Mediterrâneo e na Península Ibérica projeta um aumento das áreas florestais aridas até ao fim do século por um fator de três com base em cenários climáticos intermédios e sem medidas de adaptação específicas para diminuir o risco.

O Observatório salientou que no Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC), aprovado na reunião do Conselho de Ministros de 6 de junho de 2019, estão indicadas medidas para a prevenção de incêndios rurais, mas a recente legislação sobre o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) não permite avaliar nem o nível de investimento, nem o nível de cooperação e sinergia que deverá existir entre o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e o Ministério do Ambiente e Transição Energética.

As alterações climáticas mereceram ainda consideração a propósito da formação e qualificação dos agentes do sistema, nomeadamente em relação à exigência da melhoria da sua preparação para lidarem com incêndios em contextos de extremos climáticos dado que **"as perspetivas dos cenários de alterações climáticas indicam que as situações meteorológicas extremas serão no futuro ainda mais frequentes"** (OTI 2018). De igual modo, o Observatório considerou de particular importância, em face das alterações climáticas, a atividade do IPMA (Instituto Português do Mar e Atmosfera), a par da melhoria dos processos de avaliação do risco de incêndio rural, salientando a necessidade de realocação e expansão das suas estações meteorológicas e a utilização de índices apenas baseados nas condições pirometeorológicas como o FWI.

### 3.4 Sensibilização e Segurança das Populações

O Observatório avaliou a sensibilização e segurança das populações, como parte da avaliação global do sistema de proteção civil na vertente dos incêndios rurais. O Observatório considerou importante iniciar a sensibilização para a proteção da floresta nas escolas do ensino Básico e Secundário nomeadamente através de visitas a espaços florestais bem como da associação dos temas da floresta aos do ambiente, da biologia, da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável.

No SDFCI compete ao ICNF e às comissões distritais e municipais de DFCI a promoção de campanhas de sensibilização e informação pública que "devem considerar o valor e a importância dos espaços florestais, a conduta a adotar pelo cidadão na utilização destes espaços e uma componente preventiva que contemple as técnicas e práticas aconselháveis e obrigatórias do correto uso do fogo". Os apoios públicos a campanhas de sensibilização deverão estar integrados no âmbito da DFCI em função da escala geográfica da iniciativa observando uma orientação definida pelo ICNF.

O Observatório apontou a possibilidade do envolvimento de voluntários e jovens estudantes em ações de sensibilização e transmissão de conhecimentos e boas práticas às populações, especialmente às mais vulneráveis ao risco de incêndio florestal e rural. O mesmo princípio poderia também ser aplicado a organizações não-governamentais (ONG) de ambiente de acordo com um enquadramento no SDFCI.

O SDFCI atribui à Autoridade Nacional de Meteorologia (Instituto Português do Mar e da Atmosfera) as competências para promover a divulgação do índice diário de risco de incêndio. Na Diretiva Única de Prevenção e Combate de 2018 refere-se o processo de "Interpretação meteorológica e avisos" que inclui a análise dos parâmetros que determinam elevação da capacidade de resposta e notificação às populações. O Observatório considerou que as atividades de sensibilização deveriam incluir a capacitação relativa à interpretação e utilização dos índices e alertas relativos aos incêndios florestais. Neste âmbito merece especial destaque a Resolução do Conselho de Ministros Decreto-Lei n.º 409/2019 que institui o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso às Populações, "estabelecendo orientações para o fluxo de informação entre as autoridades de proteção civil, agentes de proteção civil, entidades técnico-científicas e demais entidades envolvidas face à iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe". Este sistema constitui um importante enquadramento para a divulgação pública do risco de incêndio. **O Observatório defendeu que a interpretação deste índice deveria fazer parte das campanhas de sensibilização** que, conforme referido, poderiam beneficiar do voluntariado e das organizações não-governamentais, ambas devidamente certificadas e enquadradas.

O Observatório considerou que a segurança pessoal de todos os agentes envolvidos nas operações e de todas as pessoas ameaçadas pelos incêndios deveria constituir uma prioridade máxima em todas as operações. A segurança dos agentes operacionais deveria ser pois um requisito indispensável para a execução de todas as ações relacionadas com a gestão dos incêndios. Com um grande esforço de formação e de melhoria dos equipamentos individuais, nos anos mais recentes, tem-se conseguido reduzir a incidência de acidentes graves entre os elementos das forças operacionais. Em contrapartida, tem aumentado a ocorrência de incêndios com elevado número de vítimas, maioritariamente entre a população civil. Este facto motivou uma chamada de atenção para o problema, nomeadamente na Diretiva Única, abordada pelo Observatório no seu relatório de avaliação do sistema de proteção civil na vertente dos incêndios rurais (Observatório 2018).

**Neste âmbito o Observatório considerou ser importante desenvolver os atuais programas "Aldeia Segura" e "Pessoas Seguras"**. De notar que a Diretiva Operacional Nacional n.º2 de 2018, determina que se deve "assegurar a concentração da população em abrigos ou refúgios em caso de risco de propagação do incêndio rural ao aglomerado e assegurar a evacuação de emergência nas situações onde não seja possível abrigar ou refugiar a população em caso de

perigo eminente ou estas infraestruturas deixem de garantir a segurança e proteção da população". O Observatório sugere a identificação e mapeamento das casas dispersas em áreas florestais, com dados de contacto, para uma localização expedita, em caso de necessidade de socorro.

Em resumo, existe a constatação de que não está ainda devidamente alicerçada a experiência de trabalho continuado junto das populações de forma que se possam preparar atempadamente os procedimentos a adotar em caso de incêndio, um aspeto essencial na sua segurança, onde a vigilância desempenha sempre um papel crucial. Tal implica a execução de exercícios regulares para treino dos agentes e das populações.

No teatro de incêndio, em situações de particular gravidade deve-se prever a criação de células dedicadas exclusivamente à coordenação das ações de prestação de socorro. Estas tarefas implicam também uma forte articulação entre a ANEPC, CVP (Cruz Vermelha Portuguesa) e INEM na realização de exercícios preventivos no âmbito da aplicação do Sistema Integrado Operações, Proteção e Socorro.

Quanto à investigação de causas, com reflexos na sensibilização das populações, a missão do SEPNA ou da PJ poderia aproveitar a colaboração de entidades do sistema científico com experiência nesta matéria.

**Em termos de vigilância, o Observatório recomenda a reformulação da Rede Nacional de Postos de Vigia, geridos pela GNR, em função duma análise crítica do seu desempenho, bem como da vigilância móvel, em complemento com outros recursos técnicos disponíveis, de modo a incorporarem corretamente o perigo meteorológico de incêndio.**

### **3.5 Proteção civil: Organização territorial e coordenação regional dos agentes**

O Observatório tem dedicado particular atenção na sua ação à questão da coerência territorial entre diferentes entidades do sistema e os seus modelos de organização territorial, na medida em que a falta de correspondência destas aumenta a ineficiência do sistema e a sua capacidade de prevenção, vigilância e combate aos incêndios rurais. Uma das primeiras tomadas de posição do Observatório foi precisamente sobre esta questão, em relação à qual dirigiu um apelo às autoridades competentes para que fosse garantida a **"coerência da organização territorial de todas as entidades, instituições e instrumentos inseridos ou relacionados com o sistema"** (Nota Informativa n.º 1/2018).

Também na Nota Informativa n.º 2/2018 do Observatório foi expressa a preocupação com o mesmo tema, neste caso a propósito das alterações anunciadas na orgânica da então ANPC e do ICNF, mantendo-se a recomendação expressa na Nota anterior para que se garantisse a coerência da organização territorial do sistema nacional de proteção civil.

Na Nota Informativa n.º 4/2019, em que se analisaram especificamente essas alterações após a sua divulgação pelo Governo, o Observatório constatou que, ao contrário do que tinha proposto, a organização territorial consagrada na lei não adotou o mesmo modelo para todos os agentes do sistema. O Observatório defendeu também que a haver mudanças, elas deveriam ser simultâneas e coincidentes para todos os agentes do sistema, o que não se verificou no caso da ANEPC, cuja lei orgânica refere a entrada em funcionamento de forma faseada da estrutura regional do organismo.

Sobre a coordenação regional, no relatório de análise do sistema (Observatório 2018), o Observatório considerou que devia ser dada especial ênfase no processo de alteração em curso às estruturas de coordenação de nível regional onde se deveriam concentrar competências e meios necessários para uma resposta operacional adequada a situações mais complexas, o que foi objeto de uma proposta específica. No entanto, as alterações introduzidas na nova orgânica da ANEPC não vieram a consagrar claramente essa opção considerando o Observatório **que "esta teria sido uma oportunidade para criar Salas de Despacho Conjunto (SDC) a nível regional, onde atuassem todas as forças que concorrem para a proteção e socorro conforme as boas práticas internacionais. Esta solução evitaria a dispersão e potenciaria a coerência na doutrina e a racionalização dos recursos"**.

**O Observatório considera oportuno aproveitar a metodologia de faseamento adotada para se proceder à reapreciação parlamentar do diploma introduzindo no mesmo as recomendações do Observatório.**

### **3.6 Qualificação dos agentes: formação e investigação**

A qualificação dos agentes que atuam no âmbito dos incêndios rurais tem merecido uma atenção particular desde o início das funções do Observatório, pela necessidade de ganhos de eficiência e eficácia que é expectável obter pelo seu aprofundamento através da formação e da investigação científica. A Avaliação do Sistema (Observatório 2018) evidenciou a necessidade de garantir formação adequada e experiência sólida nas várias componentes e processos que permitam gerir o problema dos incêndios de forma mais sustentável e segura.

O Observatório constatou a importância dada à formação e investigação em proteção civil com as alterações à orgânica da ANEPC (Nota Informativa n.º 4/2019), atribuindo-se-lhe a coordenação da respetiva rede nacional, bem como a certificação das entidades formadoras. A qualificação relaciona-se também com o recrutamento dos elementos previstos para a nova estrutura operacional da ANEPC. Neste âmbito o Observatório defendeu a possibilidade de elementos provenientes de outros sectores de atividade poderem ser opositores aos concursos.

Na análise do incêndio de Monchique (Observatório 2019) o Observatório realçou o papel decisivo da formação no combate, uma vez que a especialização aumenta as oportunidades de

intervir com sucesso. O Observatório considerou ainda muito preocupante não existir um processo de formação dos agentes (planeado, com cronograma e com financiamento) que responda às debilidades do sistema. O incêndio de Monchique exemplificou claramente a necessidade de maior qualificação para ultrapassar as dificuldades impostas por condições adversas, bem como o potencial da contribuição da ciência nesse âmbito.

O Observatório registou com agrado a aprovação pelo Conselho de Ministros da Resolução 418/2018 que aponta para a reforma sistémica da gestão de incêndios rurais baseada na aproximação entre prevenção e combate, na profissionalização e na capacitação do sistema. A dita Resolução refere a criação de uma rede nacional de formação e investigação em proteção civil envolvendo a Escola Nacional de Bombeiros, instituições de ensino superior e laboratórios colaborativos "com atividade na gestão integrada da floresta e do fogo, ou na minimização de riscos ou impactos relevantes para a proteção civil". Os diversos agentes do sistema de gestão de incêndios rurais devem ser detentores de formação adequada e conducente a uma melhoria técnica transversal, com superior capacitação de todos os operacionais.

Para esse efeito, no Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais o Observatório recomendou ao Governo "**a maior urgência na criação, regulamentação e financiamento de um Programa Nacional de formação específica para a gestão integrada de fogos rurais** destinado a formar e qualificar de forma exigente os agentes necessários ao sistema, baseado na rede de instituições de ensino superior nacionais, com a Escola Nacional de Bombeiros e com recurso a especialistas e técnicos nacionais e internacionais".

### 3.7 Setor operacional: bombeiros e sapadores florestais

A análise do setor operacional dos incêndios foi realizada no âmbito da avaliação do sistema nacional de proteção civil no domínio dos incêndios rurais (Observatório 2018) que envolveu os diversos processos (ataque inicial, ataque ampliado, rescaldo e extinção) e as diversas entidades (ANEPC, bombeiros e outras).

Relativamente aos processos, o Observatório considerou determinante que o Ataque Inicial (ATI) a um incêndio seja conduzido de forma adequada de modo a evitar que este evolua para a fase seguinte de Ataque Ampliado (ATA) com as correspondentes consequências.

O Observatório constatou que em 2018, os GIPS da GNR passaram a guarnecer todas as aeronaves de ATI, libertando assim os elementos da FEB dessa tarefa, passando os mesmos a estar orientados para ações de ATA. De igual forma e a partir do reforço de 500 elementos nos GIPS foi possível igualmente a esta força constituir um GRUATA, o que permite ao dispositivo ter uma resposta reforçada.

O Observatório defende o reforço de um grupo de planeamento para previsão da evolução do incêndio, articulado com grupos de especialistas em comportamento do fogo, para prever a evolução provável do incêndio nas horas seguintes, identificar janelas espaço-temporais para a contenção da progressão e planear o número e tipologia dos recursos necessários para cada sector e as manobras a executar.

Relativamente às entidades do sistema, o Observatório no seu relatório de avaliação de 2018 descreveu pormenorizadamente as atribuições e funções de cada uma delas, apresentando também recomendações no sentido de melhorar a eficiência geral e o desempenho de cada uma. A ANEPC tem grande relevância no sistema nacional de defesa da floresta contra os incêndios. No entanto e por motivos diversos, tem sofrido alterações na composição da sua liderança e dos seus quadros, operando com recursos limitados em face da multiplicidade e dimensão das tarefas que tem de desenvolver (planeamento, gestão e coordenação de recursos), por vezes dependentes de outras entidades. É exemplo disso a sua intervenção no âmbito dos incêndios florestais, em que a ANEPC dispõe de uma estrutura de coordenação – os Comandos Nacional, Regionais e Distritais – e uma Força Especial (FEPC), mas a atuação no terreno é realizada por agentes que dependem de outras entidades, como é o caso dos Bombeiros, da GNR e outras. O Observatório considera essencial o princípio de Comando Único e a sua concretização na Lei, devendo ser a ANEPC a assegurar, entre todos os agentes de proteção civil, a necessária cadeia de comando, aplicando-se em qualquer das fases da operação o princípio do comando único.

Relativamente aos Corpos de Bombeiros, o Observatório constatou a diversidade de natureza, estrutura, história, idade, tipologia, evolução e grau de desenvolvimento dos 442 corpos atualmente existentes em Portugal continental. A questão central que está colocada ao atual modelo de socorro assegurado pelos corpos de bombeiros, baseado em CB voluntários, é, no entanto, a crescente crise de disponibilidade dos voluntários, pelo que a resposta às exigências do socorro quotidiano, tem-se revelado insuficiente, o que acentua a necessidade de uma mudança organizacional na quadrícula do socorro, assente na profissionalização destas unidades operativas, apoiadas por voluntários e suportada no binómio Municípios-Bombeiros, no quadro das responsabilidades que a Lei confere às Autarquias, quanto à proteção de pessoas e bens. Pese embora a importância do voluntariado na organização do socorro em Portugal e as possibilidades existentes para aumentar o recrutamento de mais voluntários para os corpos de bombeiros, o Observatório considera inadiável e urgente a aposta na profissionalização da primeira intervenção dos corpos de bombeiros voluntários, com cobertura das 24 horas, e na valorização dos bombeiros que neles exerçam a sua missão, através da institucionalização de uma carreira sólida e motivadora.

A implementação do Centro Municipal de Operações de Socorro constitui um passo qualitativo, não só para os corpos de bombeiros existentes nos Municípios, como no âmbito da sua relação com o escalão superior.

Na Nota Informativa n.º 4/2019 o Observatório reforça a necessidade de ser promovida uma reorganização estrutural do setor operacional dos bombeiros e estabelecidos modelos de contratualização plurianual entre o Estado central e as entidades detentoras de corpos de bombeiros, com base num estudo a elaborar para este efeito.

No que respeita aos sapadores florestais o Observatório reconhece no seu relatório de 2018 (Observatório 2018) que estes são uma força transversal aos 3 pilares do SINDFCI, encontrando-se implicados todo o ano na prevenção estrutural, vigilância e combate, com as funções inerentes a cada missão. As suas equipas (eSF) dispersas por diferentes entidades privadas e públicas (organizações de produtores florestais, baldios, juntas de freguesia, câmaras municipais, áreas protegidas e comunidades intermunicipais), estão sujeitas a uma elevada diversidade de formas de funcionamento, formação e critérios de admissão. Verifica-se ainda que o empenhamento e acompanhamento técnico varia com a entidade patronal (Técnico de Acompanhamento) e com o técnico do ICNF responsável pela coordenação das equipas em cada distrito (Coordenadores de Prevenção Estrutural). O Observatório conclui também no seu relatório que existem diversas fragilidades no programa de sapadores florestais e em muitas das entidades detentoras das equipas, conduzindo a uma falta de atratividade da profissão, excessiva rotatividade e consequentes problemas para a formação de novos elementos.

Em Portugal Continental não foi ainda criado estatuto profissional dos sapadores florestais o que conduz à falta de reconhecimento dos operacionais envolvidos nas equipas. A inexistência de acompanhamento técnico operacional e de uma estrutura hierárquica, principalmente em situações de incêndios florestais, tem dificultado a integração e otimização dos sapadores florestais nos teatros de operações, sendo ignoradas as suas valências operacionais e de conhecimento do território.

Por outro lado, o Observatório considerou que não foram cumpridas as metas estabelecidas para as equipas em atividade. Segundo a DON n.º 2 do DECIR 2019, existem 322 eSF, pelo que faltam constituir 178 de modo a alcançar-se a meta de 500 eSF no ano 2020.

Na Nota Informativa n.º 4/2019 o Observatório reforça a necessidade de avançar para uma reforma para a requalificação do programa de sapadores florestais.

Está prevista no artigo 15.º da nova lei orgânica do ICNF a integração de uma Força de Sapadores Bombeiros Florestais enquanto "força de prevenção e defesa dos espaços florestais no âmbito da gestão de fogos rurais, de acordo com o estabelecido no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)". Neste sentido, enquanto não for conhecido o SGIFR não é possível a este Observatório compreender a forma de compatibilizar a referida força com as equipas de sapadores florestais já existentes distribuídas em organizações de produtores florestais e baldios, autarquias locais e comunidades intermunicipais pelo que o Observatório irá acompanhar com expectativa o desenvolvimento da referida medida.

### 3.8 Planeamento do combate a incêndios rurais

O planeamento do combate integra-se no Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho e posteriores alterações), concretamente no terceiro pilar deste sistema, da responsabilidade da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), que coordena as ações de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio.

Na sequência da criação da AGIF, foi aprovada em 2018 a Diretiva Única de Prevenção e Combate, (Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018 de 1 de março) propondo um novo modelo do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e o enquadramento das Diretivas Operacionais Nacionais (DON) e do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR). Este enquadramento foi já abordado e avaliado positivamente no Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais (Observatório 2018).

O planeamento do combate foi também abordado na Nota Informativa n.º 5/2019 de 12 de junho sobre a Análise ao Dispositivo de Combate aos Incêndios Rurais 2019, em que o Observatório analisa os meios disponíveis para o combate em 2019, o que em grande medida concretiza aspetos essenciais do planeamento das operações de combate. Em termos operacionais, **Observatório regista positivamente um aumento do número de recursos humanos.**

**Em termos de meios aéreos, em 2019 regista-se um acréscimo de 3 aeronaves disponíveis para o combate** relativamente a 2018, igualando-se o maior número de meios aéreos de combate de 2008, 2009 e 2010. Em termos de distribuição destes meios, o Observatório alertou, na sua Nota Informativa n.º 5/2019 para o facto da realocização dos 2 Aviões Bombardeiros Pesados, de Seia para Castelo Branco diminuir significativamente o tempo de autonomia no teatro de operações destes de meios sempre que forem mobilizados para áreas do Norte do país, onde historicamente se localizam a maior parte das ocorrências. Posteriormente em reunião com a ANEPC o Observatório foi informado da intenção realocar em Seia os referidos meios aéreos logo que reunidas as condições adequadas para o efeito.

Para além destas análises sobre o dispositivo, o Observatório analisou no Relatório que produziu sobre o incêndio de Monchique (Observatório 2019) aspetos práticos do combate. Da análise efetuada o Relatório destaca, no que se refere ao **ataque inicial, a recomendação para que, "em condições de meteorologia, combustível e território semelhantes, seja aplicado o conceito de vigilância armada para que possa existir uma intervenção mais eficaz com equipas helitransportadas". Quanto ao ataque ampliado, o Relatório conclui que "as estratégias de combate e articulação das forças não foram as mais adequadas"** apontando para dificuldades na definição da estratégia de controlo, de antecipação do "potencial de propagação do incêndio e sua evolução e das janelas de oportunidade de controlo que a meteorologia oferece, conjugada com as condições do terreno e do combustível".

Neste Relatório o Observatório destaca "o papel estruturante do recém-criado Núcleo de Apoio à Decisão e Análise de Incêndios Rurais (NAD-AIR)" que "constitui uma mais-valia na gestão das operações, emitindo análises operacionais e sugerindo manobras de contenção" que, no entanto, foram claramente sub-utilizadas no incêndio em análise.

O Observatório conclui, no seu Relatório, que **"o reforço da célula de planeamento NAD-AIR na ANEPC é, neste sentido, estrategicamente muito importante"** e recomenda **"a criação de mais equipas operacionais de terreno, conhecedoras do planeamento estratégico do NAD-AIR, que alimentem a informação necessária ao planeamento estratégico"**.

### 3.9 Coordenação geral do sistema

O Decreto-Lei n.º 12/2018 de 16 de fevereiro que criou a Agência Integrada de Fogos Rurais (AGIF), consagra no seu preâmbulo que compete a esta "coordenar, de forma estratégica e transversal, a implementação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) por parte das entidades responsáveis, designadamente a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Guarda Nacional Republicana e o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas". A constituição da AGIF representou, assim, uma esperança muito positiva de alteração do modelo estrutural e organizativo do sistema.

O Observatório, no seu Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais, chamava a atenção para a possibilidade de que, no processo de desenvolvimento da AGIF, se tivesse em consideração **"o risco de se esvaziar em recursos humanos qualificados os vários agentes que importa robustecer"**. O Observatório tem vindo a acompanhar a definição da estrutura orgânica e o funcionamento da AGIF, constatando que, em larga medida, esta tem efetivamente contribuído para o esvaziamento de recursos humanos qualificados de vários agentes, com reflexos no desempenho global do sistema e comprometendo assim a sua própria missão essencial de coordenação global do sistema e de articulação de todos os agentes nele integrados. Assim, o Observatório reitera a preocupação já anteriormente exposta.

Neste contexto, e de forma a que a AGIF venha, na prática, a complementar e articular os diversos agentes e não a substituí-los como quarto pilar do sistema, o Observatório recomendou ao Governo que, **"na elaboração do modelo do novo SGIFR e dos respetivos instrumentos legislativos, seja consagrada a evolução da AGIF numa formulação orgânica de interagência, aproximando e potenciando as sinergias entre agentes"**.

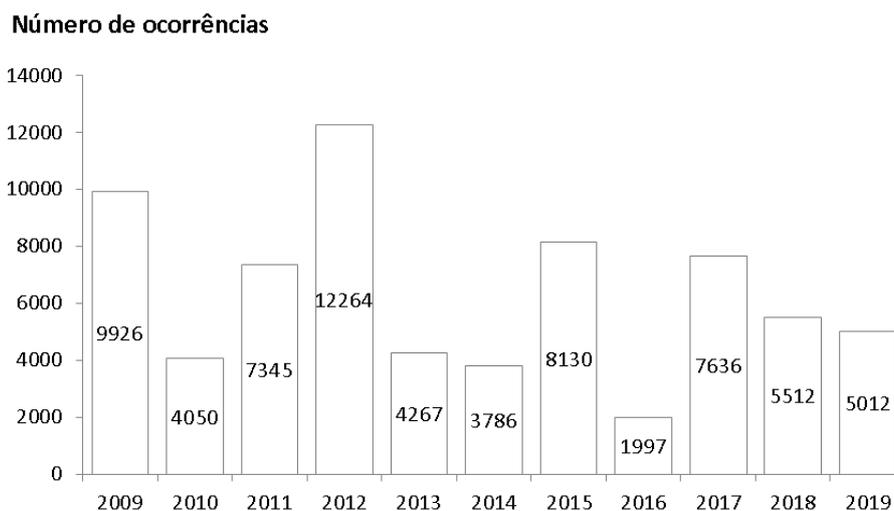
O conceito de interagência, defendido pelo Observatório, pressupõe que a AGIF tenha por missão a articulação de objetivos políticos e estratégicos partilhados por todos os agentes do sistema, numa perspetiva de harmonização de culturas e esforços diversos, na resposta a problemas complexos, com a adoção de ações coerentes e consistentes. Esta perspetiva

permitiria alinhar o papel da AGIF com os fins com que a sua constituição foi inicialmente proposta.

## 4. Notas Finais

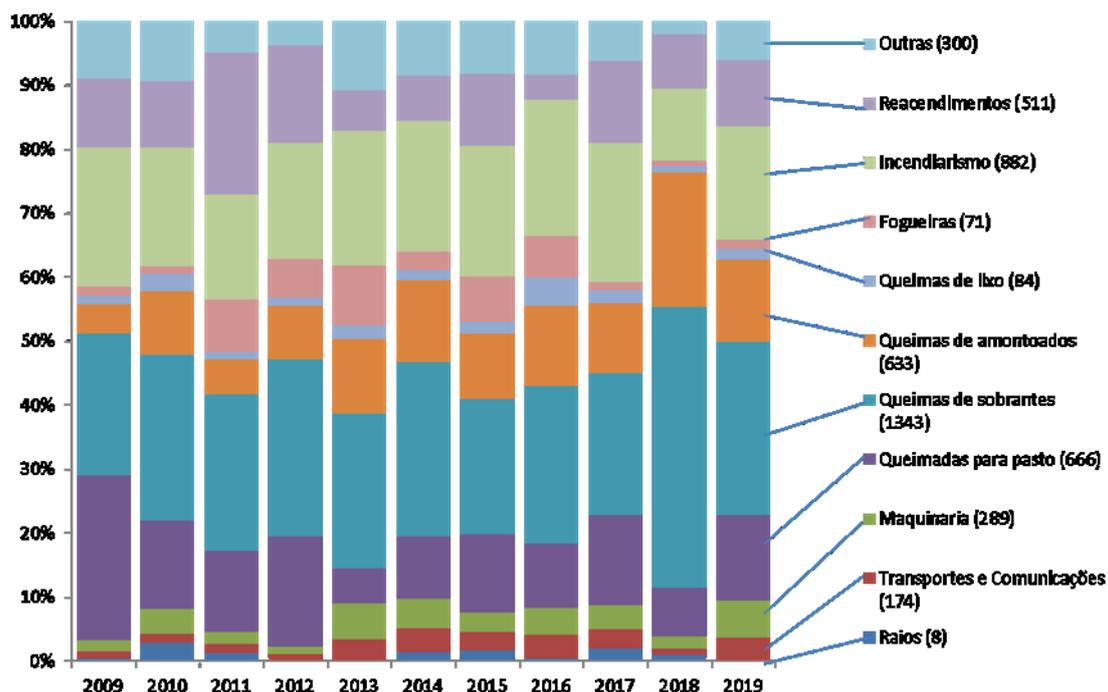
### 4.1 Estatísticas dos incêndios rurais no primeiro semestre de 2019

Este Relatório de Atividades refere-se a um período que termina a 30 de junho de 2019. Nesse dia a base de dados nacional de incêndios rurais (SGIF) registava, para o primeiro semestre de 2019 (período compreendido entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2019) um total de 5012 ocorrências de incêndios rurais, valor intermédio na série de 2009 a 2019 (Figura 2).



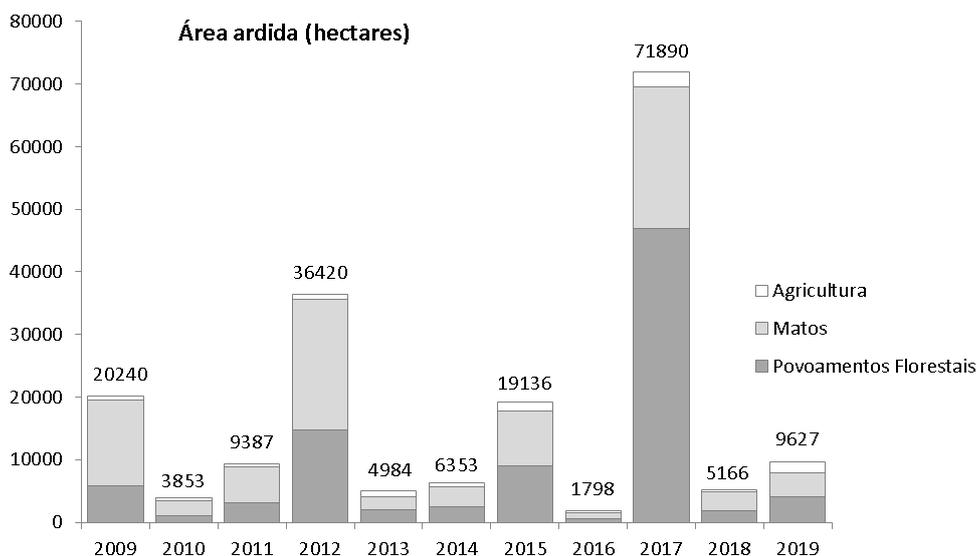
**Figura 2.** Número de ocorrências no primeiro semestre de 2019 em comparação com o decénio anterior (Fonte: SGIF)

As causas determinadas apontavam para valores percentuais relativamente semelhantes aos do decénio anterior (Figura 3), em que as causas associadas a queimas de sobranes e amontoados, a incendiarismo, a queimadas para pasto e a reacendimentos surgem destacadas.



**Figura 3.** Causas dos incêndios no primeiro semestre de 2019 em comparação com o decénio anterior (Fonte: SGIF)

A área ardida no primeiro semestre de 2019 é também intermédia na série de 2009-2019 (Figura 4). Ardeu naquele período uma área total de 9627 hectares, entre povoamentos florestais (4029 hectares), matos (3813 hectares) e agricultura (1785 hectares).



**Figura 4.** Área ardida no primeiro semestre de 2019, por classes de uso do solo, em comparação com o decénio anterior (Fonte: SGIF).

Sem prejuízo de análises mais detalhadas relacionando estes dados com a meteorologia, que o Observatório a seu tempo produzirá, e sem as quais estes resultados não podem ter verdadeira interpretação, fica desde já a ideia de que, no que respeita a número de ocorrências, suas causas e áreas ardidadas, estamos até ao momento na presença de um ano que se enquadra bem com valores intermédios na série estatística do decénio anterior.

Esta constatação não altera, portanto, as análises feitas, antes reforça alguns aspetos já anteriormente analisados e que importa ainda detalhar. No que respeita ao número de ocorrências importa melhor equacionar as referentes ao uso do fogo, em particular as associadas à queima de sobrantes e de amontoados mas também a queimadas de pastos,. Se por um lado o uso do fogo pode ser muito útil para obtenção de diversos objetivos por agricultores, silvicultores e pastores, estas práticas fora do adequado contexto meteorológico e de segurança podem constituir problemas graves que importa diagnosticar e resolver.

Quanto aos reacendimentos, estes foram já objeto de diversas recomendações no capítulo do combate que convém prosseguir. Os valores percentuais do incendiariado obrigam igualmente a um reforço da atenção dada à investigação das causas e à fiscalização dos comportamentos.

#### **4.2 Planeamento do segundo semestre de 2019**

O mandato do Observatório foi prorrogado até ao final de 2019 por deliberação unânime dos Deputados da Assembleia da República na Sessão Plenária do dia 28 de junho.

Deste modo, o Observatório pode agora perspetivar o seu plano de trabalho para o segundo semestre deste ano. No decorrer do referido período o Observatório elaborará Notas Informativas sobre matérias específicas que considerar justificadas no âmbito do seu mandato mantendo a devida articulação com as estruturas da Assembleia da República em funções.

Na avaliação do trabalho já desenvolvido, o Observatório identificou algumas áreas que carecem de mais aprofundada reflexão e análise, nomeadamente no acompanhamento e avaliação dos incêndios rurais que ocorram nesse período, no desenvolvimento da implementação das leis orgânicas do ICNF e da ANEPC, quadro legislativo referente à gestão de combustíveis e uso do fogo, competências das autarquias no âmbito do sistema e reestruturação do setor operacional de bombeiros. Na primeira reunião plenária do Observatório, a realizar no dia 3 de julho, serão analisadas as matérias prioritárias para o desenvolvimento da sua missão no segundo semestre de 2019.

Constitui missão atribuída ao Observatório emitir parecer sobre o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR). Até ao final do período em apreciação não foi possível ao Observatório cumprir esta missão dado não lhe ter sido remetido o documento para apreciação prévia do mesmo.

O Observatório continuará a diligenciar no sentido de lhe serem remetidos em tempo útil os suportes documentais indispensáveis ao cabal cumprimento da sua missão.

O Observatório apresentará à Assembleia da República no final de 2019 o Relatório correspondente às atividades desenvolvidas no segundo semestre deste ano.

## **Agradecimentos**

O Observatório sublinha e agradece a atenção que lhe tem sido prestada por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República e pelos Deputados das Comissões Parlamentares de Agricultura e Mar, e de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

O Observatório regista ainda o apoio prestado pelo Secretário-Geral da Assembleia da República, destacando também a colaboração dos funcionários MariaTeresa Português Diogo e Ana Isabel Valente da Direção de Apoio Parlamentar.



## Referências

Observatório Técnico Independente, Castro Rego F., Fernandes P., Sande Silva J., Azevedo J., Moura J.M., Oliveira E., Cortes R., Viegas D.X., Caldeira D., e Duarte Santos F. - Coords. (2018) Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais. Relatório Final. Observatório Técnico Independente. Assembleia da República. Lisboa. 116 pp.

Observatório Técnico Independente, Castro Rego F., Fernandes P., Sande Silva J., Azevedo J., Moura J.M., Oliveira E., Cortes R., Viegas D.X., Caldeira D., e Duarte Santos F. - Coords. (2019) Avaliação do Incêndio de Monchique. Relatório. Observatório Técnico Independente. Assembleia da República. Lisboa. 78 pp.



# ANEXOS



## **ANEXO 1: Índice de figuras**

**Figura 1.** Apresentação do Observatório ao Presidente da Assembleia da República, em 19 de dezembro de 2018

**Figura 2.** Número de ocorrências no primeiro semestre de 2019 em comparação com o decénio anterior (Fonte: SGIF)

**Figura 3.** Causas dos incêndios no primeiro semestre de 2019 em comparação com o decénio anterior (Fonte: SGIF)

**Figura 4.** Área ardida no primeiro semestre de 2019, por classes de uso do solo, em comparação com o decénio anterior (Fonte: SGIF)



## **ANEXO 2: Lista de Tabelas**

**Tabela 1.** Reuniões com as Comissões Parlamentares

**Tabela 2.** Reuniões e visitas a outras entidades

**Tabela 3.** Reuniões plenárias do Observatório

**Tabela 4.** Notas Informativas

**Tabela 5.** Relatórios produzidos

**Tabela 6.** Entidades ouvidas na Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no âmbito dos Incêndios Rurais

**Tabela 7.** Entidades ouvidas em relação com o incêndio de Monchique



### ANEXO 3: Lista de Abreviaturas e Acrónimos

AFOCELCA	–	Agrupamento Complementar Empresas, <i>Navigator e Altri</i>
AGIF	–	Agência para a Gestão Integrada de Fogos
AHBV	–	Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários
AFN	–	Autoridade Florestal Nacional
ANAC	–	Autoridade Nacional da aviação Civil
ANBP	–	Associação Nacional Bombeiros Profissionais
ANEPC	–	Autoridade Nacional Emergência Proteção Civil
ANMP	–	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC	–	Autoridade Nacional Proteção Civil
ANSF	–	Associação Nacional de Sapadores Florestais
APA	–	Agência Portuguesa do Ambiente
APC	–	Agentes de Proteção Civil
APBV	–	Associação Portuguesa Bombeiros Voluntários
AR	–	Assembleia Republica
ATI	–	Ataque Inicial
ATA	–	Ataque Ampliado
BAL	–	Base de Apoio Logístico
BALADI	–	Federação Nacional de Baldios
BCIN	–	Brigada Combate a Incêndios
BP	–	Base de Peritos
CADIS	–	Comandante Operacional de Agrupamento Distrital
CB	–	Corpo de Bombeiros
CCISP	–	Conselho Coordenador dos Institutos Sueriores Politécnicos
CCOD	–	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCON	–	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CDOS	–	Comando Distrital de Operações de Socorro
CDPC	–	Comissão Distrital de Proteção Civil
CEDN	–	Conselho Estratégico de Defesa Nacional
CEMFA	–	Chefe Estado Maior Força Aérea
CIM	–	Comunidades Intermunicipais
CM	–	Câmaras Municipais
CMA	–	Centros de Meios Aéreos
CMDFCI	–	Comissão Municipal de Defesa da Floresta
CNE	–	Corpo Nacional de Escutas
CNOS	–	Comando Nacional de Operações de Socorro
CNPC	–	Comissão nacional de Proteção Civil
CODIS	–	Comandante Operacional Distrital
CODU	–	Centro de Orientação de Doentes Urgentes
CONAC	–	Comandante Operacional Nacional
COS	–	Comandante das Operações de Socorro
CRESAP	–	Comissão de Recrutamento e Seleção para Administração Pública
CRIF	–	Companhia de Reforço para Incêndios Florestais
CRUP	–	Conselho de Reitores das Universidades Portugueses
CTI	–	Comissão Técnica Independente
CVP	–	Cruz Vermelha Portuguesa
DECIF	–	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DECIR	–	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais

DFCI	–	Defesa da Floresta Contra Incêndios
DGAM	–	Direção-Geral da Autoridade Marítima
DON	–	Diretiva Operacional Nacional
DU	–	Diretiva Única
DUPC	–	Diretiva Única de Prevenção e Combate
ECIN	–	Equipa de Combate a Incêndios Florestais
ECMWF	–	<i>European Centre for Medium-Range Weather Forecasts.</i>
EFFIS	–	<i>European Forest Fire Information system</i>
EIP	–	Equipa de Intervenção Permanente
EGAUF	–	Equipa de Grupo Análise e Uso do Fogo
ELAC	–	Equipa Logística de Apoio ao Combate
EMGFA	–	Estado-Maior General das Forças Armadas
ENF	–	Estratégia Nacional para as Florestas
EPCO	–	Equipa de Posto de Comando Operacional
ERAS	–	Equipa de Reconhecimento e Avaliação da Situação
ESF	–	Equipa de Sapadores Florestais
FAP	–	Força Aérea Portuguesa
FFAA	–	Forças Armadas
FEB	–	Força Especial de Bombeiros
FEPC	–	Força Especial de Proteção Civil
FORESTIS	–	Associação Florestal de Portugal
FRE	–	Potência Radioativa Obtida Via Satélite
FRM	–	<i>Fire Risk Map</i>
FWI	–	<i>Forest fire Weather Index</i>
GCIF	–	Grupo de Combate a Incêndios Florestais
GIF	–	Grande Incêndio Florestal
GIFE	–	Grupo de Intervenção Permanente
GIPS	–	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro da GNR
GLOR	–	Grupo Logístico de Reforço
GNR	–	Guarda Nacional Republicana
GREL	–	Grupo de Reforço Ligeiro
GRUATA	–	Grupo de Reforço para Ataque Ampliado
GRIF	–	Grupo de Reforço para Combate a Incêndios Florestais
GSM	–	<i>Global System for Mobile Communications</i>
GTF	–	Gabinete Técnico Florestal
ICNF	–	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IF	–	Incêndio Florestal
IFN	–	Inventário Florestal Nacional
INEM	–	Instituto Nacional de Emergência Médica
IPMA	–	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
IR	–	Incêndio Rural
JF	–	Junta de Freguesia
LBP	–	Liga dos Bombeiros Portugueses
LBPC	–	Lei de Bases de Proteção Civil
LEE	–	Local Estratégico de Estacionamento
LO	–	Lei Orgânica
MAFDR	–	Ministério Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
MAI	–	Ministra da Administração Interna/Ministério da Administração Interna
MR	–	Máquina de Rastos

NAD AIR	–	Núcleo Apoio Decisão – Análise Incêndios Rurais
NUTS	–	Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OL	–	Oficial de Ligação
ONG	–	Organizações Não Governamentais
OPF	–	Organização de Produtores Florestais
OTI	–	Observatório Técnico Independente
PCO	–	Posto de Comando Operacional
PDDFCI	–	Plano Distrital de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PFC	–	Plano de Fogo Controlado
PJ	–	Polícia Judiciária
PLANOP	–	Plano de Operações
PMA	–	Posto Médico Avançado
PMDFCI	–	Plano Municipal de Defesa Floresta Contra Incêndios
PNDFCI	–	Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PNFC	–	Plano Nacional de Fogo Controlado
PNGIFR	–	Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
POSIT	–	Ponto de Situação
PRFC	–	Programa de Fogo Controlado
PROF	–	Plano Regional de Ordenamento Florestal
PSP	–	Polícia de Segurança Pública
PV	–	Posto de Vigia
RCM	–	Resolução Conselho de Ministros
RCM	–	Risco Incêndio Florestal
RNAP	–	Rede Nacional de Áreas Protegidas
RNPV	–	Rede Nacional de Postos de Vigia
SCTN	–	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SDFCI	–	Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios
SEPNA	–	Serviço Proteção da Natureza e Ambiente
SIEM	–	Sistema Integrado de Emergência Médica
SF	–	Sapadores Florestais
SGIFR	–	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGIF	–	Sistema de Gestão de Informação de Fogos Florestais
SIOPS	–	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SMPC	–	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNIRH	–	Sistema Nacional Informação de Recursos Hídricos
SNPE	–	Serviço Nacional de Prevenção e Emergência
TERR	–	Guarda Nacional Republicana Territorial
TO	–	Teatro de Operações
UEPS	–	Unidade de Emergência de Proteção e Socorro



## **ANEXO 4: Notas Informativas**

### **Nota Informativa n.º 1/2018**

O Observatório Técnico Independente (OTI) foi criado pela Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, com os objectivos de "análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional". As atribuições do Observatório incluem avaliar os "vários instrumentos e instituições que constituem o sistema nacional de protecção civil" e "dar contributos, através de audição e emissão de recomendações ou pareceres, sobre iniciativas legislativas que possam contribuir direta ou indiretamente para a redução do perigo e risco de incêndios".

De forma a cumprir estes objectivos, estão em curso diligências por parte do Observatório junto das tutelas com vista à recolha de informação que permita avaliar iniciativas legislativas relevantes.

Entretanto, tendo tomado conhecimento, através dos órgãos de comunicação social, de possíveis alterações estruturais de entidades do sistema nacional de protecção civil com implicações na sua reorganização territorial, o Observatório Técnico Independente, reunido nesta data, recomenda que em eventuais reestruturações se considere da maior importância a garantia da coerência da organização territorial de todas as entidades, instituições e instrumentos inseridos ou relacionados com o sistema.

Lisboa, 17 de outubro de 2018

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Professor Doutor Francisco Castro Rego



### **Nota Informativa n.º 2/2018**

Para cumprimento da missão que lhe foi atribuída, o Observatório Técnico Independente decidiu, na sua reunião de 24 de setembro, iniciar diligências para obter informações que permitissem avaliar as iniciativas legislativas do governo no âmbito da defesa da floresta contra incêndios rurais. Tendo tomado conhecimento nessa data, através dos órgãos de comunicação social, de possíveis alterações estruturais de entidades do sistema nacional de proteção civil, recomendou, na sua Nota Informativa n.º 1/2018 de 17 de outubro, que considerava ser "da maior importância a garantia da coerência da organização territorial de todas as entidades, instituições e instrumentos inseridos ou relacionados com o sistema".

Entretanto, a 25 de outubro, o Conselho de Ministro tomou diversas decisões nos domínios da proteção civil e das florestas que o Observatório conhece apenas pelo comunicado aí tornado público. Assim, por não conhecer os diplomas legais aí referidos, a apreciação que o Observatório pode fazer a essas decisões fica muito limitada à informação aí veiculada. Ainda assim, e no intuito de tentar cumprir, pelo seu lado, as atribuições que lhe foram conferidas por lei, não pode o Observatório deixar de dar a sua contribuição com algumas notas possíveis sobre as iniciativas legislativas divulgadas. Assim:

1. Registam-se como positivas diversas intenções expressas no comunicado, nomeadamente as de maior profissionalização dos agentes, a consolidação e reforço de diversas estruturas, o provimento de lugares mediante concurso, o reforço da formação com intervenção de instituições de ensino superior, a maior articulação entre prevenção e combate, e a colaboração entre as diversas entidades do Estado, os agentes privados e os próprios cidadãos no âmbito do Sistema de Gestão Integrada do Fogos Rurais. Todas estas intenções estão em linha com as recomendações da Comissão Técnica Independente, e merecem uma expectativa positiva por parte do Observatório. No entanto, só com o conhecimento dos documentos legais referidos poderá o Observatório produzir uma apreciação cabal das iniciativas legislativas, ficando nesta fase por uma simples apreciação das intenções.

2. A informação produzida não é suficiente para que o Observatório se pronuncie, mesmo que superficialmente, sobre muitas das decisões do Conselho de Ministros, como as que se referem aos guardas florestais, aos bombeiros voluntários, aos sapadores bombeiros e aos sapadores florestais, entre outras. E, apesar de conhecidas as alterações de designações e siglas de diversos agentes, (o caso da ANPC que passa a ANEPC, dos GIPS a que sucede a UEPS, da FEB, que se integra na FEPC, entre outras), alterações demasiado frequentes na nossa história legislativa, consideramos que apenas com o conteúdo dos respetivos diplomas legais se poderá compreender o alcance das mudanças previstas.

3. Mantém-se a recomendação expressa na nossa anterior Nota Informativa n.º 1/2018 para que se garanta a coerência da organização territorial de todas as entidades, instituições e

instrumentos inseridos ou relacionados com o sistema nacional de proteção civil. É apontada a intenção de reforçar a ANEPC para uma "maior territorialização da estrutura operacional, ajustando-a à escala intermunicipal". No entanto não é indicada a organização territorial de outras entidades, como a GNR ou o ICNF, apesar de ser positiva a intenção de dotar este último de uma estrutura mais desconcentrada, "com um profundo reforço do papel e competências dos serviços regionais e um aumento da proximidade territorial". No entanto, a coerência da organização territorial dos diversos agentes não é referida no comunicado.

4. Finalmente, no que respeita à questão central da floresta, regista-se como muito positiva a importância dada aos Planos Regionais de Ordenamento Florestal. No entanto, o Observatório continua também a aguardar que seja disponibilizada a informação solicitada ao ICNF sobre os PROF, sem a qual não é possível uma apreciação fundamentada.

Em conclusão, o Observatório não pode, de acordo com as suas atribuições, e apesar da insuficiência da informação, deixar de se pronunciar sobre as decisões comunicadas pelo Conselho de Ministros. Uma análise mais aprofundada está a ser realizada pelo Observatório no quadro da avaliação da componente de defesa da floresta contra incêndios no sistema nacional de proteção civil, sendo relevantes as informações que as diversas instituições, nos termos da lei, irão nesta sequência fornecer de forma atempada ao Observatório.

Lisboa, 29 de outubro de 2018

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Professor Doutor Francisco Castro Rego

## Nota Informativa s/n

### **Recomendações do Observatório Técnico Independente sobre os Planos Regionais de Ordenamento Florestal**

#### **1. O enquadramento dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal**

O enquadramento legal dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) tem na sua génese e fundamentação a Lei de Bases da Política Florestal, aprovada consensualmente pela Assembleia da República em 1996 (Lei 33/96 de 17 de Agosto). No artigo 5º dessa lei indicava-se que "a organização dos espaços florestais faz-se, em cada região, através de planos de ordenamento florestal, numa óptica de uso múltiplo e de forma articulada com os planos regionais e locais de ordenamento do território" sendo "os planos regionais de ordenamento florestal (PROF) elaborados pelo organismo público legalmente competente em colaboração com os detentores das áreas abrangidas, submetidos à apreciação pública e aprovados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas".

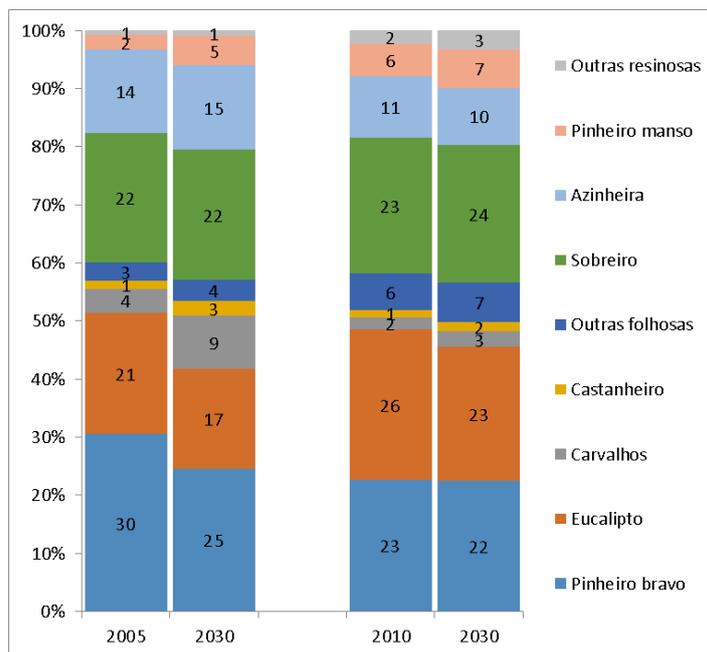
Na mesma lei se determinava que os PROF deveriam contemplar "a avaliação das potencialidades dos espaços florestais, do ponto de vista dos seus usos dominantes, a definição do elenco das espécies a privilegiar nas ações de expansão ou reconversão do património florestal, a identificação dos modelos gerais de silvicultura e de gestão de recursos mais adequados, e a definição das áreas críticas do ponto de vista do risco de incêndio, da sensibilidade à erosão e da importância ecológica, social e cultural, bem como das normas específicas de silvicultura e de utilização sustentada de recursos a aplicar nestes espaços".

Em 2003, depois dos graves incêndios ocorridos, iniciou-se o processo de execução dos PROF que seria acelerado após o período de incêndios de 2005. O processo de elaboração, num contexto muito próximo dos grandes incêndios dos anos prévios, ficou terminado em 2006, tendo sido todos publicados até 2007.

A necessidade de que os Planos Regionais de Ordenamento Florestal fossem enquadrados numa Estratégia Nacional para as Florestas (ENF) fez com que estes se desenvolvessem num processo coordenado com a elaboração da Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), aprovada em 2006.

De facto, a Estratégia Nacional para as Florestas deve ser o documento de referência, integrador de diversas componentes e diretrizes constantes em documentos mais específicos que vão desde o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) e aos referentes às políticas relacionadas de energia e de adaptação às alterações climáticas, entre outras. Consequentemente, a ENF articula, em termos operacionais, os seus objetivos próprios com as prioridades identificadas naqueles instrumentos estratégicos e deve contribuir, pelo seu lado, para a concretização do modelo territorial do Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT).

Em 2010 surgem os primeiros dados do último Inventário Florestal Nacional (IFN6) quanto às áreas ocupadas por povoamentos das diversas espécies florestais. Nesta sequência, em 2011, o Governo suspendeu as metas dos PROF que quantificavam os objetivos de composição da floresta a nível nacional. E em 2015 a ENF foi revista, sendo alterados os objetivos para a floresta. No gráfico da Figura 1 podemos observar nas barras da esquerda a composição da floresta de acordo com os dados disponíveis em 2005 e os objetivos propostos para 2030 na primeira versão da ENF (2006), e nas barras da direita a composição da floresta com base em dados de 2010 e os objetivos propostos para 2030 na segunda versão da ENF (2015).



**Figura 1.** Comparação da composição da floresta e objetivos para 2030 na primeira versão da Estratégia Nacional para a Floresta de 2006 (barras da esquerda) e na segunda versão da ENF (barras da direita) de 2015. Na segunda versão da ENF utilizou-se o cenário "máximo", muito idêntico ao cenário "mínimo" aí projetado.

A comparação dos dois conjuntos de barras indica que as variações são do mesmo tipo mas com ritmos bastante diferentes, claramente mais nítidos e ambiciosos na primeira versão. No entanto, ambas as versões apontaram para uma redução das áreas de pinheiro bravo e de eucalipto na proporção da floresta em 2030 (não necessariamente em valores absolutos) e um aumento da proporção de carvalhos, castanheiros e outras folhosas, pinheiro manso e outras resinosas. Para o sobreiro e a azinheira os objetivos são da sua estabilidade.

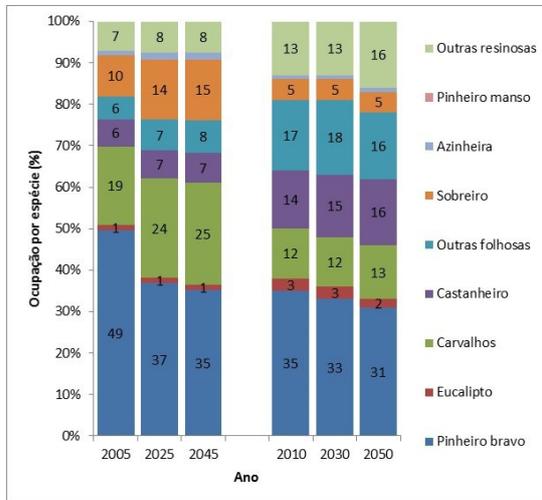
Importa fazer este enquadramento, já que os PROF devem concretizar, à escala regional, a orientação territorial específica que a ENF define a nível nacional. O Observatório viu com particular acuidade a importância com que a ENF realça os serviços ambientais da floresta, nomeadamente o da fixação de carbono, e a gestão florestal sustentável, na sua ligação com o aumento da resiliência do território aos incêndios florestais e recuperação dos mesmos no pós-fogo, a necessidade de implementar medidas para a redução da incidência dos incêndios e para a melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios, em articulação com os riscos de desertificação do território no interface com as alterações climáticas. Afinal, aspetos que constituem eixos estratégicos contidos na ENF.

Nesta sequência, Observatório procedeu primeiro à comparação das propostas de metas dos PROF, na sua primeira versão em 2006-7, com as metas agora propostas e depois analisou a adequação daquelas metas tendo em vista o conjunto de aspetos acima referidos, mas sobretudo os relacionados com os incêndios florestais.

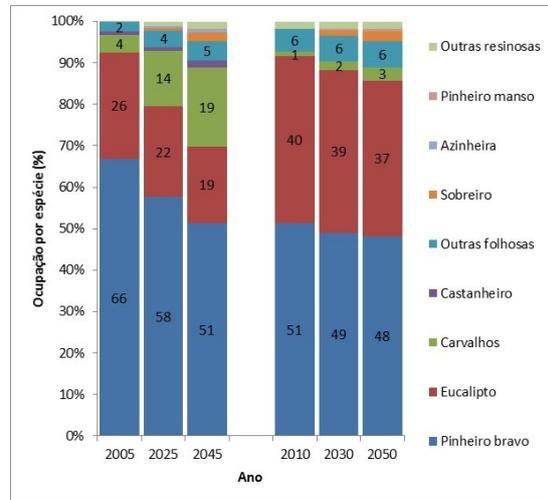
## 2. Comparação das metas dos PROF na primeira geração (2006-2007) e na segunda geração (2018)

Nos gráficos da Figura 2 faz-se a comparação entre as percentagens de ocupação por espécie em 2005 e metas estabelecidas para 2025 e 2045 nos PROF de 2006-7 (três barras da esquerda em cada gráfico) e da ocupação em 2010 e as metas estabelecidas para 2030 e 2050 nos PROF revistos/em revisão (três barras da direita em cada gráfico) para as regiões PROF Trás-os-Montes e Alto Douro, Entre Douro e Minho, Centro Litoral, Centro Interior, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Para efeitos de comparação, os valores relativos às regiões PROF de 2006-7 foram agrupadas para corresponderem às atuais regiões.

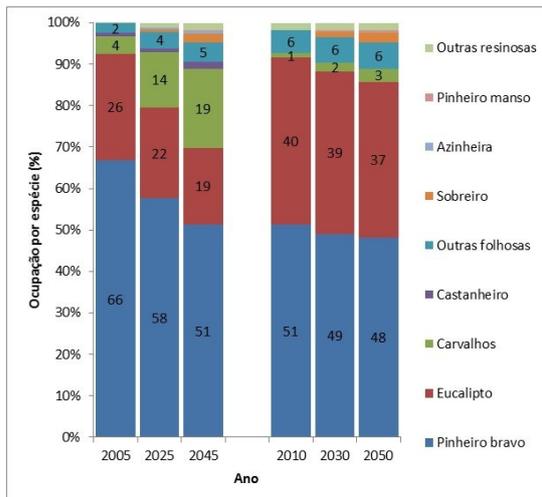
### Trás-os-Montes e Alto Douro



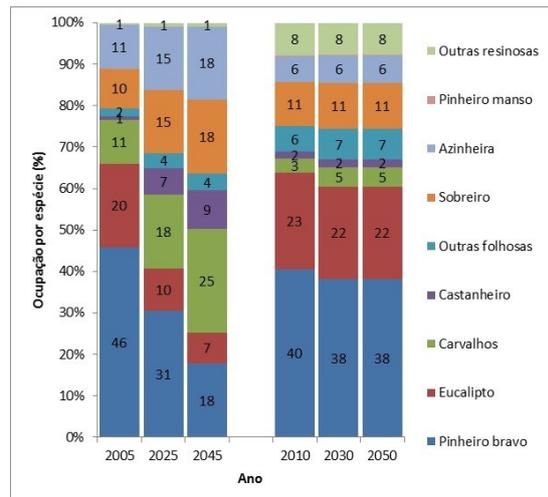
### Entre Douro e Minho



### Centro Litoral

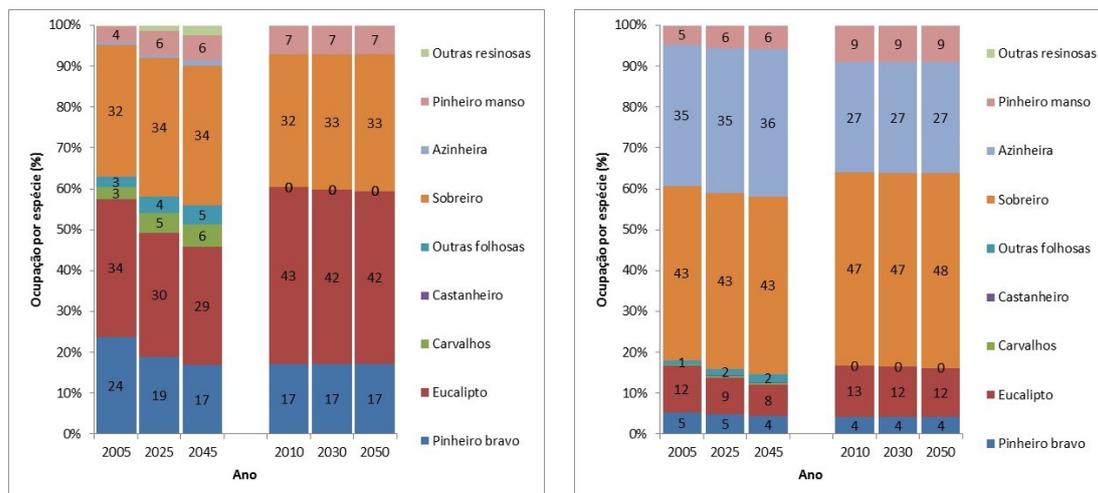


### Centro Interior

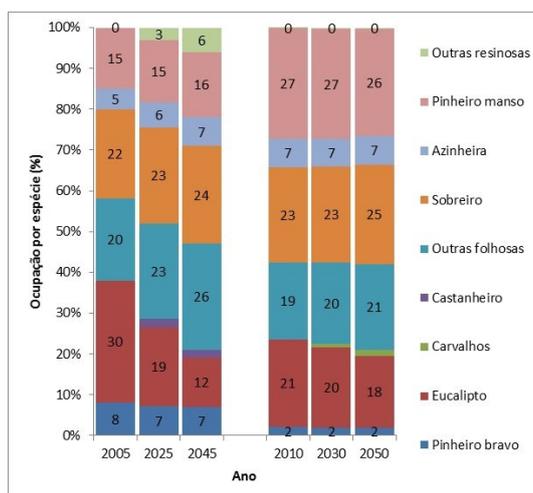


### Lisboa e Vale do Tejo

### Alentejo



### Algarve



**Figura 2.** Comparação entre a ocupação atual em 2005 e as metas estabelecidas para 2025 e 2045 nos PROF de 2006-7 (barras da esquerda) e entre a ocupação atual em 2010 e as metas estabelecidas para 2030 e 2050 nos PROF revistos/em revisão (barras da direita) por espécie para as 7 regiões PROF.

Da análise comparativa efetuada conclui-se facilmente que os PROF de 2006-7, representados pelas barras à esquerda em cada gráfico, apontavam para a necessidade de mudanças significativas na composição da floresta. A atual revisão dos PROF propõe sempre metas muito semelhantes à situação de referência, revelada facilmente pela semelhança das três barras da direita em cada gráfico, sugerindo não haver quase necessidade de alterações na composição das florestas de diversas regiões ou seja, abdicando de uma estratégia de mudança.

### 3. Análise das metas dos PROF

É de realçar que, à semelhança do que sucedeu com a publicação dos primeiros PROF em 2006-7, depois das catastróficas épocas de incêndios de 2003 e 2005, também a conclusão da revisão dos PROF ocorre após os trágicos incêndios de junho e outubro de 2017. Acontece que os incêndios de junho foram objeto de um estudo solicitado pelo Governo ao Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais da Universidade de Coimbra e os incêndios de junho e outubro foram também objeto de análise detalhada por duas Comissões Técnicas Independentes (CTI) criadas pela Assembleia da República. Estes estudos identificaram um conjunto de fragilidades da floresta portuguesa e apresentaram um conjunto de recomendações a vários níveis, incluindo o

ordenamento e gestão florestal, que o Governo e as instituições consideram como referências fundamentais para a adequação da governança, ordenamento e gestão do território e da floresta portuguesa.

Considerando o horizonte temporal dos PROF e o momento em que estes entrarão em vigor, a incorporação das recomendações das CTI no ordenamento florestal à escala regional deveria ser prioritária no sentido de aumentar a resiliência e resistência do território a incêndios florestais a médio prazo. No entanto, os planos que foram já objeto de discussão pública parecem ignorar as lições dos incêndios florestais ocorridos em 2017 bem como as recomendações expressas nos relatórios das CTI.

Constituem exceções a esta regra as regiões do Centro Litoral e Centro Interior cujas versões em discussão pública incluem anexos sobre estes eventos (anexo ao Capítulo B: “Impacto dos Incêndios de 2017 nos espaços florestais. Análise por Sub-região homogénea e por concelho”). Esta análise, porém, não parece ter influenciado de forma significativa as orientações de ordenamento, nomeadamente em relação às metas para 2030 e 2050 para a ocupação por espécie, às práticas de silvicultura preventiva e à gestão de combustíveis.

Num conjunto de regiões, as metas de ocupação por espécie estabelecidas para 2030 e 2050 não refletem a necessidade de adequar o coberto florestal à redução do risco de incêndio, concretamente através da redução da área das espécies mais inflamáveis como o eucalipto e o pinheiro bravo e da expansão de espécies folhosas como os carvalhos, necessidade já identificada pelas CTI que fizeram recomendações expressas nesse sentido. Destaca-se, em particular, a indicação da CTI de que, “para além da importância fundamental da adequada gestão dos combustíveis nas áreas de pinheiro bravo e de eucalipto, deve haver uma muito maior ênfase à promoção de folhosas de folha caduca, como carvalhos, castanheiros, freixos ou, desde que gerido o sub-bosque, povoamentos de outras folhosas como o sobreiro ou o medronheiro”.

Nesse sentido o Observatório considera que:

- a. Pelas razões acima indicadas, é imperioso que as metas para 2030 e 2050 sejam revistas antes da publicação dos PROF, principalmente no caso das regiões do Entre Douro e Minho e Centro Litoral, mas também do Centro Interior e Lisboa e Vale do Tejo. No caso da região de Trás-os-Montes e Alto Douro recomenda-se que, em posterior revisão, sejam aumentadas as proporções de florestas de sobreiro e carvalhos, cujo aumento era proposto na primeira geração do PROF.
- b. No caso particular das regiões do Centro Litoral e Centro Interior, uma vez que uma parte muito significativa das suas áreas florestais foram afetadas pelos incêndios de 2017, parecem-nos que os PROF são uma oportunidade única para a redefinição das florestas destas áreas no sentido de aumentar a sua resiliência através da definição de um coberto e modelos de gestão adequados. Dos novos PROF destas regiões devem fazer parte necessariamente, para além de metas de ocupação por espécie revistas, orientações precisas em termos de modelos de silvicultura (no sentido de contemplarem aspetos relacionados com a redução do risco à escala do povoamento) e práticas de silvicultura preventiva e de gestão de combustíveis abordando o risco à escala da paisagem. Os PROF das regiões do Centro Litoral e Centro Interior devem servir de modelo ao ordenamento florestal das restantes regiões do país.
- c. Finalmente, os regulamentos conhecidos propostos para as regiões do Centro Litoral e Centro Interior devem ser coerentes com o esforço de redução do risco de incêndio nas regiões e sub-regiões, favorecendo a expansão de espécies menos inflamáveis. Os objetivos específicos “Selecionar espécies com boa aptidão produtiva e, em igualdade de outros fatores, menos suscetíveis ao fogo” e “Aumentar a fração dos sistemas e espécies florestais com menor suscetibilidade ao fogo” devem ser correspondidos pela limitação do aumento da área das espécies mais suscetíveis, o que não é compatível com a expansão ou manutenção dos limites máximos da “área a ocupar por eucalipto para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho”. A definição das espécies a privilegiar por sub-região deverá igualmente ter em consideração a necessidade de reduzir o eucalipto não devendo as

folhosas como os carvalhos ser colocadas nas mesmas listas de espécies a privilegiar. Da mesma forma, modelos de silvicultura baseados em povoamentos mistos (pinheiro bravo e carvalho, por exemplo) deverão ser encorajados.

#### 4. Outros aspetos críticos

Numa apreciação global de aspetos com relação com aos incêndios florestais e rurais, apontam-se igualmente alguns outros pontos críticos, a corrigir na melhor oportunidade:

- a. Os aspetos associados com a recuperação e reabilitação dos ecossistemas afetados por incêndios e respetivas comunidades apresentam, dum modo geral, um desenvolvimento e planificação insuficiente. A operacionalização das medidas de restauro, de reabilitação ou de substituição de espécies e seu faseamento (a ENF estabelece etapas de intervenção de emergência, fase intermédia e recuperação de longo prazo). Acresce a genérica ausência de entre as incidências dos fogos florestais nas pragas e doenças, e expansão de lenhosas invasoras, aparecendo estes aspetos em domínios distintos. Em paralelo com as ações de reabilitação os PROF deveriam conter os adequados sistemas de avaliação e monitorização dos ecossistemas afetados para avaliar a dimensão dos riscos e a gravidade dos impactos, assim como indicadores sobre a eficácia das medidas implementadas. Devem ser ainda seguidos princípios de gestão adaptativa, nos quais seja possível reorientar as ações tomadas em função dos resultados.
- b. Para além das projeções de arborização para os cenários 2030 e 2050, o Plano de Defesa da Floresta contra Incêndios (PDFCI) que integra a ENF, define a compartimentação das manchas florestais puras através de plantações novas, ou reconversões, ou ainda adensamentos, com outras espécies arbóreas ou arbustivas, nas redes de defesa da floresta contra incêndios ou em manchas mais alargadas a elas associadas, aspetos que não aparecem suficientemente vinculados e quantificados nos PROF. De um modo geral é pouco explícita (em termos cartográficos) a indicação da rede divisional associada com o PNFDCl, em termos de rede primária e secundária das faixas de gestão de combustível e especificidade das zonas de interface urbano-floresta.
- c. Foram identificadas nos PROF as áreas máximas de risco de erosão e a suscetibilidade à desertificação. Não obstante, e de acordo com o PANCD, a desertificação e o despovoamento são fenómenos paralelos e correlacionados no território Português. Ora a abordagem realizada nos PROF realiza a caracterização demográfica sem projeções em cenários futuros e não atenta nas que a dinâmica dos cenários socioeconómicos podem ter nas em fenómenos de ocorrência e extensão de incêndios rurais, ou, inversamente, como a variação de áreas aridas pode contribuir potencialmente para o despovoamento e deterioração das características multifuncionais que a floresta pode oferecer. As formas de ocupação do solo para áreas sensíveis ou de elevados índices de erosão não são também geralmente contempladas.
- d. O papel da floresta como sumidouro de carbono é devidamente quantificado, bem como o carbono armazenado nas árvores florestais segundo a composição específica dos povoamentos, recorrendo-se nos PROF a diversas metodologias para este fim. Contudo, não foi realizada a quantificação das emissões atmosféricas históricas originadas por incêndios, nem numa perspetiva histórica, nem em termos de cenarização. Ora é essencial, de acordo com o PNAC (Plano Nacional de Alterações Climáticas), conhecer os valores obtidos para a emissão de gases com efeito de estufa (GEE), pelas implicações que se podem traduzir no cumprimento do protocolo de Quioto e dado que os incêndios são contabilizados no inventário nacional de GEE (com consequências económicas decorrentes da ultrapassagem de metas definidas).
- e. Em geral, não parece ter havido um esforço de adequar o ordenamento florestal nas diferentes regiões a processos físicos e socioeconómicos em curso, nomeadamente as alterações climáticas e do uso do solo, e aos seus efeitos ao nível do aumento do risco de incêndio. Apesar de abordados de forma extensa e competente nos documentos de caracterização, estes aspetos não parecem ter influenciado significativamente os

pressupostos e as recomendações e orientações de ordenamento apresentadas nos documentos estratégicos para as diferentes regiões. As metas estabelecidas para 2030 e 2050, por exemplo, não refletem a expectável redução da aptidão dos territórios para espécies com o pinheiro bravo e o eucalipto e o aumento da aptidão para algumas quercíneas.

- f. Da mesma forma, as orientações de silvicultura preventiva dirigidas para a redução do risco de incêndio, exploradas de forma expressa nos textos de caracterização, são tratadas de forma generalista nos documentos de estratégia dos PROF.

## 5. Recomendações genéricas para a utilidade dos PROF

A aprovação dos PROF agora em revisão poderá constituir um marco decisivo na melhoria da floresta do nosso País, desde que estejam reunidas três condições básicas que suscitam algumas recomendações genéricas:

A primeira das condições é a de que os PROF integrem estratégias claras de política florestal, em particular as estabelecidas na Estratégia Nacional para as Florestas, dando particular relevo às questões da diminuição do risco de incêndio, o que não está de todo refletido nas metas propostas para algumas das regiões mais vulneráveis aos incêndios, em particular Entre Douro e Minho e Centro Litoral, mas também Centro Interior e Lisboa e Vale do Tejo, pelo que se recomenda fortemente a alteração destas metas antes da publicação final dos PROF.

A segunda das condições é a de que a transposição do estabelecido nos PROF para outros instrumentos legais de planeamento territorial mais próximos do território, os Planos Diretores Municipais, se faça de forma a não descaracterizar as orientações dos PROF correspondentes e se garanta a sua fiscalização e acompanhamento.

A terceira condição, absolutamente determinante num País onde o Estado possui uma proporção mínima da floresta, é a de que sejam encontradas formas de resolver os grandes constrangimentos ligados à propriedade florestal privada e ao abandono da floresta. Qualquer exercício de planeamento será sempre difícil de aplicar se não houver resposta dos proprietários das terras. Assim, qualquer solução para este problema deverá sempre passar primeiro pelo conhecimento cabal dos titulares das terras. Embora se reconheça que muito pode ser feito sem que exista o cadastro das propriedades, considera-se que a existência de um cadastro rigoroso e actualizado constitui uma ferramenta de gestão e de apoio à decisão de que o País carece há muito tempo e que urge concretizar. Outro dos constrangimentos é o da reduzida área das unidades de gestão, que importa aumentar. E, finalmente, é fundamental encontrar formas de mobilizar os apoios financeiros nacionais e internacionais para criar vantagens económicas de curto prazo para o proprietário, incluindo a remuneração de serviços prestados à sociedade. Só assim será possível concretizar as orientações dos PROF e PDM e promover a conversão dos povoamentos para espécies menos perigosas, melhorar a gestão dos combustíveis e fazer a transição para modelos de silvicultura mais adequados às alterações climáticas e ao agravamento dos riscos associados, em particular o risco de incêndio

## 6. Recomendações específicas

A análise dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal suscita ao Observatório Técnico Independente as seguintes recomendações específicas:

O Observatório Técnico Independente recomenda fortemente que, ainda nesta fase, e sem prejuízo de que sejam mantidas todas as peças de diagnóstico efectuadas, em geral de muito boa qualidade, **sejam revistas as metas da composição da floresta para os PROF**, em particular os do Centro Litoral e Centro Interior, cuja discussão pública agora se conclui, e os de Entre Douro e Minho e de Lisboa e Vale do Tejo, cuja discussão pública foi já terminada mas onde não terão sido suficientemente contempladas as preocupações manifestadas no sentido da minimização do risco de incêndio. A obrigatoriedade de garantir limites mínimos por concelho para as metas de proporção de floresta constituída por povoamentos puros ou mistos com espécies menos inflamáveis poderá ser igualmente solução a adoptar.

O Observatório recomenda também que seja reconhecida a importância para a utilidade dos PROF da necessidade de utilização de informação atualizada sobre a evolução das áreas ocupadas pelas diversas espécies florestais. Por inexistência de melhor informação utilizaram-se em 2005 para a elaboração da primeira geração de PROF dados do inventário de 1995. A Estratégia Nacional para as Florestas apontava já em 2006, e confirmava em 2015, a necessidade de criação de um sistema permanente de Inventário Florestal Nacional. Não é aceitável que, com todo o desenvolvimento tecnológico, tenham sido ainda utilizados como base de trabalho para os PROF de 2018 os dados do inventário florestal de 2010 nem que, passados 8 anos, estes dados não tenham sido ainda disponibilizados publicamente pelo ICNF. Recomenda-se **que seja criado um novo Programa para o Inventário Florestal Nacional** com constituição de um **consórcio** entre entidades oficiais já envolvidas na produção de informação florestal (Instituto para a Conservação da Natureza e Florestas, Agência Portuguesa do Ambiente, Direção Geral do Território) e unidades do sistema científico nacional. Sem processos de recolha, tratamento e disponibilização atempada desta informação não é possível um correto planeamento nem uma adequada monitorização da evolução da floresta.

Lisboa, 3 de dezembro de 2018

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Francisco Castro Rego

## Nota Informativa n.º 1/2019

### **Aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal: Uma Oportunidade Perdida!**

A revisão dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), iniciada em 2014, foi recentemente concluída com a sua aprovação através das Portarias n.º 52 a 58/2019 do Diário da República n.º 29/2019, Série I de 11 de fevereiro de 2019. Assim, as 7 atuais regiões PROF (Entre Douro e Minho, Trás os Montes e Alto Douro, Centro Interior, Centro Litoral, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) que combinam as 21 regiões PROF previamente em vigor, passam a partir de agora a dispor de versões revistas do principal instrumento de ordenamento e planeamento florestal e também de ordenamento do território à escala regional, municipal e intermunicipal.

O Observatório Técnico Independente analisou imediatamente após a sua criação diversas peças dos planos regionais nas suas versões em consulta pública ou já modificadas após consulta pública, tendo elaborado um Parecer com um conjunto de recomendações sobre os mesmos (Assembleia da República: Recomendações do Observatório Técnico Independente sobre os Planos Regionais de Ordenamento Florestal, 3 de dezembro de 2018) dirigido ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Florestas. Nestas recomendações incluíam-se diversos aspetos que o OBSERVATÓRIO considera chave para a construção em Portugal de uma floresta resiliente relativamente aos incêndios, equilibrada e fornecedora de múltiplos serviços de ecossistema indispensáveis à sociedade em geral, cuja composição, estrutura e gestão incorporassem riscos naturais e as lições aprendidas com os incêndios florestais de 2017. Incluía ainda aspetos metodológicos que considera essenciais no ordenamento e gestão florestal rigorosos e realistas.

A publicação em fevereiro das Portarias que aprovam os PROF levou o OBSERVATÓRIO a debruçar-se novamente sobre estes planos, mais concretamente sobre os regulamentos publicados, uma vez que são os únicos elementos disponíveis publicamente à data desta Nota, para avaliar o nível de incorporação das recomendações no processo de ordenamento, propostas em 3 de dezembro de 2018. Sobre a análise dos Regulamentos dos PROF recentemente publicados com base nas recomendações propostas anteriormente, o OBSERVATÓRIO tem a referir o seguinte:

1. Os PROF publicados não consideraram a principal recomendação do OBSERVATÓRIO no sentido da revisão das metas da composição da floresta para 2030 e 2050. O OBSERVATÓRIO considera absolutamente necessária a revisão destas metas nos casos das regiões Centro Litoral, Centro Interior, Entre Douro e Minho e Lisboa e Vale do Tejo. Em nenhuma das regiões PROF foi feita qualquer alteração aos valores das metas propostas. Os PROF das regiões referidas assumem assim para os seus territórios a manutenção de percentagens muito elevadas

do coberto florestal de eucalipto e pinheiro bravo para 2030 e 2050, as quais representam, aproximadamente, valores entre 60 e 90% da área florestal. Dessa forma, não são assumidas metas que aumentem as florestas de sobreiro e carvalhos e de outras espécies de folhosas, conducentes a reduzir o risco estrutural de incêndio. A sugestão do estabelecimento de limites mínimos por concelho para as metas de proporção de floresta constituída por povoamentos puros ou mistos com espécies menos inflamáveis também não foi considerada.

2. Objetivos específicos (Anexo III) como “Selecionar espécies com boa aptidão produtiva e, em igualdade de outros fatores, menos suscetíveis ao fogo” e “Aumentar a fração dos sistemas e espécies florestais com menor suscetibilidade ao fogo” não têm, tal como o OBSERVATÓRIO tinha recomendado, correspondência nos PROF através da redução da área máxima das espécies mais suscetíveis. No caso do eucalipto, são assumidos limites máximos (“área a ocupar por eucalipto para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho”) iguais ou superiores aos de referência (2010).

3. Do mesmo modo, objetivos gerais como “Gestão sustentável”, Multifuncionalidade dos espaços florestais “ e “Uso racional” ou objetivos como “Diminuir a perigosidade de incêndio florestal” e “Aumentar a resiliência dos espaços florestais aos incêndios” ou ainda objetivos estratégicos como “Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos” não são correspondidos por alterações na definição das metas para as áreas ocupadas pelas espécies florestais, sendo assim incerto o contributo dos PROF para a prossecução desses objetivos.

4. Os PROF aprovados negligenciam também a recomendação do OBSERVATÓRIO de favorecer a expansão de espécies menos inflamáveis, através da redefinição das listas de espécies a privilegiar por sub-região. Continua a verificar-se assim em múltiplas sub-regiões dos PROF a inclusão simultânea de carvalhos, medronheiro e sobreiro, entre outras, com o eucalipto em listas de espécies a privilegiar (Grupo I), o que não favorece efetivamente a utilização de espécies que não sejam o pinheiro bravo e o eucalipto na floresta das regiões.

O OBSERVATÓRIO lamenta que o processo de revisão dos PROF não tenha sido encarado como uma oportunidade de redefinição de um caminho no sentido de uma maior sustentabilidade, multifuncionalidade e resiliência para a floresta portuguesa, em articulação com a Estratégia Nacional para a Floresta e planos e políticas nacionais e internacionais sobre mitigação e adaptação a alterações climáticas e gestão de riscos, incluindo os associados aos incêndios florestais e ao despovoamento das áreas florestais, invertendo o perigoso percurso em que se encontra a floresta nacional nas últimas quatro décadas. Com a vigência destes planos por um período de 20 anos, adia-se assim a possibilidade de implementar a curto prazo as medidas que as reflexões em curso em vários setores da sociedade portuguesa exigem. Neste sentido, os PROF revistos e recentemente publicados poderão eventualmente encontrar-se em contradição com diversas medidas destinadas a estabelecer no país uma floresta mais resiliente

relativamente aos incêndios e produtora de serviços de ecossistema para todos, que o governo e a Assembleia da República têm vindo a definir em particular desde 2018.

Em concreto, estas metas de revisão dos PROF não parecem estar em consonância com a necessidade apontada no Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho, e cada vez mais acentuada pela dinâmica da floresta que deverá ser confirmada pelos dados do Inventário Florestal Nacional, no que se refere aos limites máximos da área a ser arborizada por eucalipto, corrigindo a expansão desta espécie através da revisão das metas de arborização.

No caso particular das regiões do Centro Litoral e Centro Interior, fortemente afetadas pelos incêndios de 2017, os PROF aprovados negligenciam a oportunidade de redefinir a sua floresta através de um coberto adequado e de servir de modelo ao ordenamento florestal das restantes regiões do país que, num futuro próximo, poderão ser sujeitas a desafios semelhantes aos que estas regiões enfrentaram recentemente.

Lisboa, 18 de fevereiro de 2019

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Francisco Castro Rego



**Nota Informativa n.º 2/2019**

**Observatório visita Monchique e Silves**

No âmbito da programação da sua atividade, o Observatório Técnico Independente realiza, nos próximos dias 27 e 28 de fevereiro de 2019, uma visita à área afetada pelo incêndio ocorrido em agosto de 2018, nos concelhos de Monchique e Silves.

Do programa desta visita consta:

**Dia 27/2/2019**

12h00 – Reunião com o Presidente da Câmara Municipal de Monchique

14h00 – Visita de avaliação à zona afetada

**Dia 28/2/2019**

10h00 – Reunião com a Presidente da Câmara Municipal de Silves

11h00 – Visita de avaliação à zona afetada

Agradecemos a cobertura noticiosa desta visita.

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Francisco Castro Rego



### **Nota Informativa n.º 3/2019**

#### **Parecer sobre a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019 sobre a missão do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)**

O Observatório Técnico Independente, no âmbito das suas competências de avaliação do sistema nacional de proteção civil no que diz respeito aos incêndios florestais e rurais e na preparação da apreciação que lhe compete fazer do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR) a ser proposto pela Agência de Gestão Integrada dos Fogos Rurais (AGIF), considerou ser importante produzir um documento de apreciação da Resolução de Conselho de Ministros 12/2019 de 21 de janeiro (RCM12), que aprovou a missão, a visão e os objetivos estratégicos do Sistema de Gestão Integrada dos Fogos Rurais (SGIFR). Assim, ainda antes de ser conhecida a versão do PNGIFR que deverá ser colocada à discussão pública, e sem prejuízo da análise que o Observatório fará nessa altura, o Observatório produz, neste documento, um conjunto de recomendações já suscitadas pela apreciação da RCM12 que possam ser úteis para a elaboração daquele Plano:

1. O Observatório recomenda que na elaboração do PNGIFR seja evitada qualquer ambiguidade na utilização dos termos. Por exemplo, ao não se fazer uma distinção clara na RCM12 entre "incêndio" e "fogo", estes podem parecer termos equivalentes não se transmitindo a ideia de que o fogo pode ser utilizado como poderosa ferramenta de gestão em várias fases do processo, desde o fogo controlado ao fogo de supressão. Também referências pouco claras a "silos de conhecimento", a "cadeias de valor de incêndios rurais" ou a "incêndios rurais graves" devem ser melhor explicitadas ou evitadas no PNGIFR;
2. O Observatório regista como positivos os propósitos enunciados no preâmbulo da RCM12 de preconizar "uma maior e efetiva segurança das pessoas" e de adotar "um modelo integrado e especializado para a gestão do fogo rural", objetivos que são desenvolvidos no documento. No entanto, outro propósito enunciado de um "compromisso para mudar o futuro da paisagem e do território" e os dois primeiros objetivos estratégicos são ainda apresentados de uma forma vaga, com intenções genéricas de "valorizar" e "cuidar os espaços rurais". Estes objetivos não parecem ter quaisquer reflexos no sentido de informar apoios de programas específicos, como o PDR2020, para que potenciem os serviços de ecossistema (ar, água, solo e biodiversidade), ou que implementem medidas pós-incêndio de estabilização de emergência ou de correção torrencial que evitem a erosão e minimizem o risco de cheia. Por outro lado, não são explícitas as referências ao planeamento e ordenamento do território nomeadamente em relação à adaptação às alterações climáticas. Mantém-se uma aparente descoordenação entre os vários Ministérios com responsabilidade na implementação de políticas de adaptação às alterações climáticas nos setores das florestas, da agricultura e dos recursos hídricos, designadamente a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC 2020) e o Programa de

Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC). O Observatório considera de grande importância que no PNGIFR se definam sempre de forma objetiva e quantificável as metas a atingir pelo que recomenda que na elaboração do PNGIFR sejam tidas em consideração as recomendações críticas já feitas pelo Observatório em relação às metas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal de modo a que os processos da sua elaboração e revisão incluam obrigatoriamente as preocupações associadas aos incêndios florestais e rurais;

3. O Observatório considera que a estrutura do sistema não está suficientemente clara na RCM12 e deverá ser melhor definida no PNGIFR atribuindo responsabilidades e estabelecendo os métodos para a avaliação da eficiência e eficácia da gestão do risco de incêndio. A profusão de diplomas legais produzidos recentemente faz também com que se perca facilmente a coerência entre eles. O Observatório recomenda que seja feito um esforço especial, no âmbito do PNGIFR, de garantir a coerência entre os diplomas legais em vigor, revogando aqueles que se sobreponham e possam por isso conduzir a dificuldades na interpretação. Neste caso é particularmente importante o facto de haver algumas diferenças na definição da missão da AGIF explicitada na sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 12/2018 de 16 de fevereiro) e de outros agentes nos diversos diplomas, em particular a Diretiva Única de Prevenção e Combate (Resolução de Conselho de Ministros 20/2018 de 1 de março). Também não é clara a indicação "de dois pilares, prevenção e combate" quando de facto se referem cinco áreas de intervenção com responsabilidades atribuídas a quatro "pilares" institucionais: a coordenação estratégica do SGIFR à AGIF; a coordenação da prevenção em solo rústico atribuída ao ICNF e a prevenção em solo urbano e sua envolvente à ANEPC; o comando das operações de supressão à ANEPC, e a fiscalização, vigilância e deteção à GNR. Esta divisão de tarefas, que segue a do anterior SNDFCI, aponta agora para uma divisão da prevenção entre solo rústico e solo urbano e envolvente. Esta distinção é difícil, nomeadamente nas áreas de interface urbano-florestal, exigindo um cuidado muito especial no quadro do novo PNGIFR. Em relação ao papel central da AGIF no sistema, o Observatório recomenda que, na elaboração do PNGIFR, se considere a proposta que já fez para que a AGIF evolua para uma estrutura de interagência de forma a garantir maior proximidade dos agentes, a apoiar o seu desempenho sem os substituir e a dar coerência e robustez ao próprio sistema;

4. O Observatório regista como positiva a consideração preambular de que o novo sistema pretende potenciar "o compromisso, a colaboração e o envolvimento de todas as entidades". No entanto, na RCM12 não se referem explicitamente entidades e organismos referidos em importantes diplomas anteriores como a Diretiva Única de Prevenção e Combate como no Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR 2018). Falta, por exemplo, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, essencial no apoio de informação meteorológica em diferentes fases do processo de forma a adequar os dispositivos e estratégias à situação meteorológica previsível. Outras entidades cujo envolvimento não está explícito são, por

exemplo, o ICNF e a GNR na comunicação às populações, a Escola Nacional de Bombeiros, a Polícia Judiciária na investigação das causas dos incêndios e o FORESTWISE (Laboratório Colaborativo para a Gestão Integrada das Florestas e do Fogo) na capacitação de todos os agentes, ou a GNR e os municípios (GTF) nas ações pós-evento. O PNGIFR deverá considerar e detalhar o papel destas entidades;

5. O Observatório regista também como positiva a referência aos cidadãos e a importância dada no preâmbulo aos municípios que, pela proximidade aos cidadãos, são "relevantes agentes de transformação, com as suas responsabilidades locais de proteção civil e com o apoio dos gabinetes técnicos florestais". No entanto, essas considerações não têm ainda expressão efetiva na RCM12. Tendo em conta a tendência crescente de responsabilização progressiva dos municípios deverá o PNGIFR evitar que sejam atribuídas às estruturas municipais funções excessivas que as paralistem sem efeito útil significativo. A recente legislação sobre queimas e queimadas é disso um exemplo bem ilustrativo. O Observatório recomenda que haja no PNGIFR uma preocupação particular com o equilíbrio das competências e responsabilidades atribuídas aos municípios e aos seus Gabinetes Técnicos Florestais no sentido da otimização do papel central que lhes é atribuído;

6. O Observatório considera que é útil que haja uma revisão anual do PNGIFR "mediante o relatório de análise coordenado pela AGIF, incorporando os indicadores de realização municipais". No entanto, este relatório terá de integrar seguramente indicadores de realização por parte das restantes entidades do sistema que são consideradas no PNGIFR. Por outro lado, sendo que a AGIF é um elemento central do sistema, seria importante que possam existir entidades independentes do sistema que contribuam para essa análise. O Observatório recomenda que seja recordada na elaboração do PNGIFR que faz parte das atribuições deste Observatório a emissão de pareceres sobre a revisão daquele plano bem como pronunciar-se sobre o relatório anual do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) a ser apresentado pela AGIF à Assembleia da República.

Eram estes, no geral, os aspetos suscitados pela apreciação da RCM12 que o Observatório considera mais importantes para a elaboração do PNGIFR. No entanto, recorda-se que para a elaboração do PNGIFR deverão ser consideradas todas as outras recomendações incluídas nas anteriores Notas Informativas produzidas por este Observatório bem como as propostas do relatório de "Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais".

Lisboa, 8 de março de 2019

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Francisco Castro Rego



## Nota Informativa n.º 4/2019

### **Análise das Leis Orgânicas da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)**

#### **Enquadramento**

Foram publicadas em Diário da República os Decretos-Lei que aprovam as novas leis orgânicas do ICNF e da ANEPC, respetivamente 43/2019 de 29 de março e 45/2019 de 1 de abril.

Sendo de grande relevância a missão e competência dos referidos organismos na perspetiva de avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais, matéria alvo do relatório produzido pelo Observatório já em dezembro de 2018, este Observatório analisou com detalhe os citados diplomas.

No relatório anteriormente referido o Observatório formulou um conjunto de propostas tendo em vista a melhoria do sistema e dos suportes legislativos do mesmo. Nesta perspetiva, a análise crítica que aqui se divulga resulta do confronto entre as propostas formuladas e a versão final adotada nas leis orgânicas em apreciação.

#### **Análise crítica**

##### **1. Coerência territorial**

Nas propostas apresentadas ao Governo pelo Observatório defendia-se que todas as entidades de proteção civil tivessem a mesma organização territorial e que, a haver mudanças, elas fossem simultâneas e coincidentes para todos os agentes do sistema.

Nos diplomas em apreciação a organização territorial consagrada não adota o mesmo modelo para todos os agentes do sistema. No ICNF e na ANEPC foram estabelecidas 5 regiões de acordo com as divisões regionais correspondentes às NUTS II do continente. No entanto, no que se refere à ANEPC, as referidas 5 regiões são divididas em 23 sub-regiões de acordo com as entidades intermunicipais.

O ponto crítico é que todos os demais agentes que integram o sistema de proteção civil estão organizados de forma territorialmente diferente da agora definida para a estrutura operacional da ANEPC. Por exemplo a GNR, PSP e outras estão estruturadas por distrito.

Quanto à simultaneidade e coincidência das mudanças, a lei orgânica da ANEPC, embora entrando em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, refere que a estrutura regional consagrada entra em funcionamento de forma faseada. Seria importante perceber o modelo de faseamento a que se refere o diploma, uma vez que a estrutura operacional atua como um todo e em simultâneo, nas 24 horas dos 365 dias do ano.

## **2. Coordenação regional**

Sobre a coordenação regional o Observatório propunha que fosse dado especial ênfase nesta fase às estruturas de coordenação de nível regional onde se deveriam concentrar as competências e os meios necessários para uma resposta operacional adequada a situações mais complexas.

Sucedo que o diploma regulador da orgânica da ANEPC consagra a criação de um total de 29 Salas de Operações (1 Nacional, 5 Regionais e 23 Sub-Regionais), contra as 19 (1 nacional, 18 distritais) atualmente em funcionamento. Recordo-se que cada sala de operações terá que dispor de avultado investimento tecnológico para além de ter de ser dotadas com recursos humanos de forma a garantirem o seu funcionamento permanente.

O Observatório considera que esta teria sido uma oportunidade para criar Salas de Despacho Conjunto (SDC) a nível regional, onde atuassem todas as forças que concorrem para a proteção e socorro conforme as boas práticas internacionais. Esta solução evitaria a dispersão e potenciaria a coerência na doutrina e a racionalização dos recursos.

## **3. Formação e qualificação**

Neste aspeto o Observatório propôs a criação urgente de um programa nacional de formação específica para a gestão integrada de fogos rurais.

Na lei orgânica da ANEPC é dada particular importância à matéria de formação e investigação, atribuindo a esse organismo a missão de coordenar a rede nacional de formação e investigação em proteção civil bem como de certificar entidades formadoras que atuem nesta área. Importa que esta intenção, que constitui um aspeto positivo deste diploma, se materialize.

A qualificação está também relacionada com o processo de recrutamento dos elementos previstos para a nova estrutura operacional da ANEPC, nos termos no n.º 8 do art.º 22º e do n.º 8 do art.º 23º da nova lei orgânica. Neste sentido, importa sobretudo garantir a qualificação dos candidatos não devendo ser vedada a possibilidade de elementos provenientes de outros sectores de atividade poderem ser opositores aos respetivos concursos.

## **4. Requalificação e consolidação do programa de sapadores florestais**

O Observatório propôs ao Governo nesta matéria uma reforma para a requalificação do programa de sapadores florestais.

No artigo 15.º da lei orgânica do ICNF prevê-se a integração de uma Força de Sapadores Bombeiros Florestais enquanto "força de prevenção e defesa dos espaços florestais no âmbito da gestão de fogos rurais, de acordo com o estabelecido no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)".

Não sendo ainda conhecido o SGIFR não é possível a este Observatório compreender como se pretende compatibilizar a referida força com as equipas de sapadores florestais já existentes no âmbito das organizações de produtores florestais e baldios, autarquias locais e comunidades intermunicipais.

#### **5. Reorganização estrutural do sector operacional dos bombeiros**

O Observatório propôs que fosse promovida uma reorganização estrutural do setor operacional dos bombeiros e estabelecidos modelos de contratualização plurianual entre o Estado central e as entidades detentoras de corpos de bombeiros.

Sendo a lei orgânica da ANEPC omissa nesta matéria, uma vez que se limita a consagrar o resultado final de negociação entre o Ministério da Administração Interna e estruturas representativas do setor dos bombeiros, o Observatório considera ser cada vez mais premente a realização do estudo de reorganização estrutural acima referido.

O Observatório considera ainda que o Conselho Nacional de Bombeiros previsto no diploma deva ser consultado em todas as matérias, sem exceção, que envolvam a relação entre a ANEPC e o setor dos bombeiros, nomeadamente as previstas nos seus artigos 23º e 29º, e especialmente envolvido no processo de reorganização proposto por este Observatório.

#### **6. Coordenação global do sistema**

Dada a relevância do SGIFR no enquadramento da missão dos dois organismos em causa, o Observatório reserva para ocasião posterior, quando tiver conhecimento deste documento, uma análise integrada das disposições contidas nestes dois diplomas na sua relação com o SGIFR.

Lisboa, 8 de abril de 2019

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Francisco Castro Rego



**Nota Informativa n.º 5/2019**

**Análise ao Dispositivo de combate aos Incêndios Rurais 2019**

A Diretiva Operacional Nacional n.º 02 – DECIR, (DON) é subsidiária da Diretiva Única de Prevenção e Combate (DUPC), aprovada pela RCM n.º 20/2018, de 1 de março. Nos termos da DON, é definido um Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), desenhado pela ANEPC, em articulação com as entidades com envolvimento no combate aos incêndios e que pretende garantir em permanência uma resposta operacional adequada e articulada, em conformidade com o grau de gravidade e a probabilidade de ocorrência de incêndios florestais durante os períodos de perigo considerados.

A referida DON aplica-se a todo o território continental e aos organismos e instituições que concorrem para a defesa da floresta contra incêndios rurais, bem como todos os que cooperam nesta matéria.

Trata-se de um documento que tem garantido uma matriz inalterada, permitindo assim, através dos seus mais de 40 anexos, estabelecer comparações, detetar tendências, verificar o incremento de meios, para além de outras análises que o documento no seu todo nos permite identificar.

**Dispositivo de Combate – Meios Terrestres**

O quadro infra releva o dispositivo terrestre das diferentes entidades ao longo de todos os anos do corrente século.

ANO	BOMBEIROS	FEB/FEPC	GIPS/UEPS	ESF	ICNF	AFOCELCA
2000	3385	0	0	150	90	230
2001	3111	0	0	310	90	230
2002	3118	0	0	380	89	230
2003	3354	0	0	445	82	230
2004	3637	0	0	695	84	230
2005	3906	84	0	875	403	238
2006	4168	84	322	870	457	213
2007	3962	170	470	1030	497	249
2008	3942	210	720	1015	753	248
2009	4937	210	638	1305	428	146
2010	4933	252	638	1495	242	318
2011	4354	242	654	1455	343	233
2012	4503	242	591	1400	226	238
2013	4531	236	591	1390	226	230
2014	4842	256	591	1345	287	230
2015	4896	256	591	1325	174	216
2016	4914	267	594	1290	170	243
2017	4913	261	594	1275	167	240
2018	5379	256	1081	1415	214	218
2019	5729	256	1213	1610	248	256

Segue-se uma breve análise por entidade:

### BOMBEIROS

Os Bombeiros constituem a força determinante do dispositivo. Acresce que os Bombeiros respondem com muito mais do que os meios plasmados na DON, atendendo que durante a ação de combate os meios dos Corpos de Bombeiros acabam por ter uma mobilização acrescida o que aumenta significativamente a disponibilidade demonstrada por estes números.

Para o corrente ano regista-se um incremento de 350 bombeiros, importando relevar que este aumento é conseguido através do maior número de Equipas de Intervenção Permanente (EIP's). Ou seja, dos 5.729 bombeiros 1.734 referem-se às 344 EIP's instituídas, correspondendo a um

aumento de 82 EIP's e 414 bombeiros relativamente a 2018, o que se regista positivamente.

Importa perceber os instrumentos em causa: as EIP's respondem a uma necessidade dos Corpos de Bombeiros operando de segunda a sexta-feira, das 09H00 às 17H00 a todas as tipologias de socorro, enquanto que os ECIN's (Equipas de Combate a Incêndios) são equipas formatadas para os incêndios rurais com disponibilidade permanente 7/24 (sete dias por semana 24 horas por dia).

#### **FEPC – FORÇA ESPECIAL DE PROTECÇÃO CIVIL**

Esta força especial, sucedânea da FEB, Força Especial de Bombeiros, mantém o mesmo dispositivo do que em 2018 bem como de anos anteriores. No transato ano esta Força foi retirada das equipas helitransportadas, tendo uma composição que se encontra orientada para o ataque ampliado com a composição organizada em grupos.

Esta Força deverá merecer no futuro uma atenção diferenciada, devendo os seus efetivos ser reforçados e organizados de forma adequada, dado que é a Força à disposição do Estado para responder ao longo de todo o ano a situações de emergência e não só a incêndios rurais.

#### **GNR – UNIDADE DE EMERGÊNCIA DE PROTECÇÃO E SOCORRO (UEPS)**

A Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS), sucedânea dos GIPS (Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro) evoluiu para um efetivo de 1.213 elementos mais 132 do que em 2018. A nova unidade orgânica da GNR, evoluiu do conceito de Grupo para o de Unidade, obrigando a Comando de oficial General. A UEPS tem por missão nas suas funções guarnecer com equipas helitransportadas todos os meios aéreos de ataque inicial que fazem parte do dispositivo. Em complemento à missão referida, a UEPS desenvolve também ações com meios de intervenção terrestre de ATI, ações de fiscalização, e responde com um Grupo de Ataque Ampliado, para intervenção em teatros de operações de maior dificuldade.

#### **ESF - EQUIPA DE SAPADORES FLORESTAIS**

Regista-se um aumento de 195 sapadores, de 1415 em 2018 para 1610 em 2019, em linha com a estratégia estabelecida para o aumento do número destas equipas.

#### **ICNF – CORPO NACIONAL DE AGENTES FLORESTAIS**

Regista-se um aumento de 34 elementos, de 214 em 2018 para 248 em 2019, em linha com a estratégia estabelecida para o aumento do número destas equipas, mas com um crescimento mais lento do que seria desejável.

#### **AFOCELCA**

Regista-se um aumento de 38 elementos, de 218 em 2018 para 256 em 2019. Recordar-se que a AFOCELCA responde com um dispositivo próprio, de que fazem parte meios aéreos,

concorrendo para o sistema na sua globalidade tendo por referência as zonas de sua natural proteção.

### **Dispositivo de Combate – Meios Aéreos**

Os meios aéreos, sejam de asa fixa ou de asa rotativa, constituem uma das variáveis mais importantes da equação dos meios de combate aos incêndios rurais. Regista-se positivamente que o dispositivo mantém na sua génese meios de diferentes tipologias, que respondem de forma diferenciada às orografias do nosso território, bem como aos diferentes planos de água disponíveis, que permitem em função da sua disponibilidade ritmos de cadência de descarga muito aceitáveis, seja via *scooping* para os meios de asa fixa, seja pontos de água naturais ou outros para meios de asa rotativa, mobilizando assim a cada momento os meios mais adequadas à parcela do território que esteja a ser afetada.

No quadro infra identificam-se as diferentes tipologias de aeronaves, sendo que a sua classificação está associada à correspondente carga instalada. O quadro refere ainda quais os meios mais usados nos diferentes dispositivos nos últimos 15 anos. Os dados referidos tiveram em conta o planeamento estruturado em sede da respetiva Diretiva Operacional Nacional em cada um dos anos, não considerando por isso os meios mobilizados por ativação de acordos bilaterais estabelecidos internacionalmente nem aqueles que foram mobilizados por ativação do Mecanismo Europeu de Proteção Civil. Embora o quadro não o reflita, sublinha-se que em 2006 e 2007, através do acordo bilateral com a Rússia, estiveram no dispositivo de forma planeada e não reativa, dois aviões bombardeiros pesados, modelo *Beriev BE200*.

O avião bombardeiro ligeiro tipo *Dornader* foi descontinuado do dispositivo a partir do ano de 2010, não tendo surgido outro com características semelhantes que tenha sido adotado para o dispositivo.

**Classificação do tipo de aeronaves sejam de asa fixa ou de asa rotativa, usadas nos dispositivos desde o ano 2000**

Tipologia de Aeronave	Capacidade padrão em Its	Aeronaves usadas no dispositivo	Capacidade instalada - Its
Helicóptero Bombardeiro Ligeiro (HEBL)	Até 1.000	Ecureil AS350	900
Helicóptero Bombardeiro Médio (HEBM)	Entre 1.000 e 2.500	Bell 205 e 212	1.200
Helicóptero Bombardeiro Pesado (HEBP)	Superior a 2.500	Kamov KA32	4.000
Avião Bombardeiro Ligeiro (AVBL)	Entre 1.500 e 3.000	Dromader a)	2.200
Avião Bombardeiro Médio (AVBM)	Entre 3.000 e 5.000	Airtractor FB	3.100
Avião Bombardeiro Pesado (AVBP)	Superior a 5.000	Canadair 215	5.350
a) Descontinuado desde 2010			

Analisando o dispositivo proposto para o ano de 2019 regista-se um aumento de 3 aeronaves de combate relativamente ao ano anterior, fortalecendo assim a cobertura de ataque inicial que é praticamente integral em todo o território continental.

Como se constata no quadro infra, onde se referem os meios aéreos contratualizados pelo Estado ao longo dos últimos 15 anos, regista-se que o maior número de meios aéreos de combate ocorreu em 2008, 2009 e 2010, respetivamente com 56 unidades/ano, sendo agora atingido o mesmo número de meios para 2019. Nesta análise considerámos ainda o conceito de carga instalada, ou seja, a capacidade em litros de água, no conjunto de todas as aeronaves do dispositivo. O ano de 2019 iguala o número máximo de aeronaves, contudo a carga instalada é ligeiramente inferior.

<b>ANO</b>	<b>HEBL</b>	<b>HEBM</b>	<b>HEBP</b>	<b>AVBL</b>	<b>AVBM</b>	<b>AVBP</b>	<b>TOTAIS</b>	<b>CARGA</b>
<b>2005</b>	29	6	2	6	4	2	<b>49</b>	<b>77600</b>
<b>2006</b>	20	8	6	8	6	2	<b>50</b>	<b>98500</b>
<b>2007</b>	20	8	6	8	6	2	<b>50</b>	<b>98500</b>
<b>2008</b>	25	10	5	8	6	2	<b>56</b>	<b>101400</b>
<b>2009</b>	25	10	5	10	4	2	<b>56</b>	<b>99600</b>
<b>2010</b>	25	10	5	8	6	2	<b>56</b>	<b>101400</b>
<b>2011</b>	24	10	5	0	2	0	<b>41</b>	<b>59800</b>
<b>2012</b>	27	8	5	0	4	0	<b>44</b>	<b>66300</b>
<b>2013</b>	28	8	5	0	4	0	<b>45</b>	<b>67200</b>
<b>2014</b>	28	8	5	0	6	2	<b>49</b>	<b>84100</b>
<b>2015</b>	28	8	5	0	6	2	<b>49</b>	<b>84100</b>
<b>2016</b>	28	8	3	0	6	2	<b>47</b>	<b>76100</b>
<b>2017</b>	28	8	3	0	6	2	<b>47</b>	<b>76100</b>
<b>2018</b>	40	0	3	0	8	2	<b>53</b>	<b>83500</b>
<b>2019</b>	29	12	3	0	10	2	<b>56</b>	<b>94200</b>

Quanto às aeronaves de reconhecimento e avaliação, que consideramos particularmente relevantes, importa referir que estas não foram considerados meios de combate. Referimo-nos relativamente a 2019 aos 2 aviões de reconhecimento, avaliação e coordenação (AVRAC), bem como os dois helicópteros de reconhecimento, avaliação e coordenação (HERAC), sendo um deles da Força Aérea Portuguesa, pela simples razão de que em anos anteriores estes meios também não foram considerados como meios de combate. Constata-se que os meios da Força Aérea Portuguesa sempre foram considerados para efeitos de planeamento e a sua ativação ocorria sempre que solicitados, seja do Helicóptero para coordenação, avaliação e reconhecimento, seja o avião C295 que não raras vezes foi igualmente ativado.

O Observatório constata que entre 2005 e 2011, existiam 4 aeronaves com funções de vigilância, doadas pela fundação Vodafone. Da mesma forma, anos houve em que foram celebrados

protocolos com diferentes aeroclubes, um pouco por todo o País, orientados igualmente para a vigilância. Uns e outros nunca se consideraram como meios do dispositivo de combate.

Relativamente aos meios de Ataque Ampliado (ATA), regista-se um incremento de mais 2 meios aéreos (AVBM) o que robustece esta fase do combate, permitindo uma ativação em *task force*, com uma maior probabilidade de sucesso.

Quanto aos 2 meios aéreos pesados (AVBP) inicialmente previstos na DON para operarem a partir do Centro de Meios Aéreos (CMA) de Seia, os mesmos foram recentemente realocados no CMA de Castelo Branco, cujas condições deste reconhecemos serem de excelência. Sabe-se, contudo, e analisando as séries estatísticas dos últimos anos, que as ocorrências se registam generalizadamente a norte do rio Tejo com particular incidência nos distritos localizados a norte do País.

A realocação dos 2 AVBP a sudeste do ponto inicial, ou seja, de Seia para Castelo Branco, a uma distância em linha recta de 71 Kms, irá diminuir significativamente o tempo de autonomia no teatro de operações destes de meios, sempre que forem mobilizados para norte de Seia. Recorda-se que estes 2 meios de âmbito nacional, são únicos no dispositivo, escassos no mercado, dispendiosos e cuja rentabilidade deverá ser sempre maximizada. Assim a não ser possível a sua manutenção em Seia, e atendendo ao histórico da mobilização dos meios aéreos pesados em anos anteriores, o Observatório considera que a realocação destes meios aéreos deverá ter como referência outro CMA a norte de Seia, garantindo uma melhor centralidade às áreas de maior risco, de forma a garantir a sua máxima rentabilidade.

Esta nota informativa centra-se na análise da DON no que respeita ao dispositivo de combate e aos meios associados, não dispensando uma análise circunstanciada no relatório semestral deste Observatório Técnico e Independente.

Lisboa, 12 de junho de 2019

O Presidente do Observatório Técnico Independente

Francisco Castro Rego



### ANEXO 5: Resumo das atividades do Observatório por data

DATA	LOCAL	REUNIÕES PLENÁRIAS	REUNIÕES GRUPO DE TRABALHO	REUNIÕES COMISSÕES PARLAMENTARES	REUNIÕES E VISITAS EXTERNAS	AUDIÇÕES A ENTIDADES
24-set-18	Lisboa	X				
27-set-18	Lisboa		X			
02-out-18	Lisboa		X			
10-out-18	Lisboa		X			
17-out-18	Lisboa	X				
24-out-18	Lisboa		X			
31-out-18	Lisboa					LBP
						APBV
05-nov-18	Lisboa		X			ICNF
06-nov-18	Lisboa		X			GNR
09-nov-18	Lisboa					MAI-SEPC
						SEFDR
14-nov-18	Porto					ANSF
						FORESTIS
20-nov-18	Lisboa					BALADI
						AGIF
21-nov-18	Lisboa					ANMP
						FAP
21-nov-18	Lisboa	X				
22-nov-18	Lisboa			7ª COMISSÃO		
						ANPC
						ANBP
29-nov-18	Lisboa		X			
13-dez-18	Lisboa		X			
19-dez-18	Lisboa	X		7ª COMISSÃO-GT		
27-dez-18	Lisboa	X				
02-jan-19	Lisboa		X			
04-jan-19	Lisboa	X				
07-jan-19	Lisboa	RELATÓRIO P.A.R.				
10-jan-19	Lisboa		X			
21-jan-19	Lisboa		X			
22-jan-19	Lisboa	SALA SENADO				
30-jan-19	Lisboa	X		1ª COMISSÃO		
07-fev-19	Lisboa	X				
18-fev-19	Lisboa		X			
19-fev-19	Sintra				ENB	
21-fev-19	Lisboa		PLENÁRIO AR			

DATA	LOCAL	REUNIÕES PLENÁRIAS	REUNIÕES GRUPO DE TRABALHO	REUNIÕES COMISSÕES PARLAMENTARES	REUNIÕES E VISITAS EXTERNAS	AUDIÇÕES A ENTIDADES
27-fev-19	Monchique				MONCHIQUE	
28-fev-19	Silves				SILVES	
06-mar-19	Lisboa		X			
11-mar-19	Lisboa		X			
13-mar-19	Lisboa	X				
14-mar-19	Setúbal				SETUBAL-P.N. ARRÁBIDA	
21-mar-19	Lisboa		X			AFOCELCA
						ANPC
25-mar-19	Lisboa		X			ANPC
						ICNF
03-abr-19	Coimbra	X				
05-abr-19	Lisboa		X			
12-abr-19	Lisboa		X			
17-abr-19	Lisboa		X			
24-abr-19	Lisboa			1ª COMISSÃO		
30-abr-19	Vila Real	X				
03-mai-19	Lisboa		X			
07-mai-19	Lisboa		X			
08-mai-19	Lisboa	X				
15-mai-19	Lisboa		X			
23-mai-19	Lisboa		X			
27-mai-19	Lisboa		X		IPMA	
31-mai-19	Lisboa					EDP
						CENTRO PINUS
05-jun-19	Lisboa	X				
12-jun-19	Lisboa		X			
19-jun-19	Carnaxide		X		ANEPC	CB SAMORA CORREIA
24-jun-19	Lisboa		X			
27-jun-19	Lisboa		X			
<b>Total</b>		<b>15</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>21</b>