

## Parecer sobre o Relatório de Atividades do SGIFR - 2019

### 1. Introdução

No dia 16 de fevereiro de 2018 foi aprovada a Lei Orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF), pelo Decreto-Lei n.º 12/2018, definindo no artigo 4º como atribuições desta Agência “coordenar a elaboração, execução e revisão do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR)”, “avaliar a execução anual, física e financeira, de cada componente do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)” e “elaborar o relatório anual de atividades do SGIFR a ser apresentado ao Governo e à Assembleia da República”.

No dia 20 de agosto de 2018 foi criado pela Assembleia da República, pela Lei n.º 56/2018, o Observatório Técnico Independente que tem, entre outras atribuições (artigo 2.º), a de “emitir pareceres na revisão do PNGIFR” e “pronunciar-se sobre o relatório anual de atividades do SGIFR, apresentado à Assembleia da República pela Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P.”

Esta sequência lógica partia obviamente do princípio de que tanto o Plano (PNGIFR) como o Sistema (SGIFR) estariam rapidamente concluídos de modo a que o Observatório pudesse emitir um parecer atempado já sobre uma revisão do PNGIFR e pronunciar-se sobre o relatório de atividades de um SGIFR já operacional. No entanto, nenhum desses pressupostos se concretizou atempadamente.

A 21 de janeiro de 2019 é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019 que “aprova a visão, objetivos e medidas de concretização do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais”, mas este sistema não foi verdadeiramente implementado, nem o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, publicado apenas a 16 de junho de 2020, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, constitui verdadeiramente um plano completo, conforme o Observatório tem por diversas vezes indicado.

No dia 30 de julho de 2020 o Observatório recebeu, através dos serviços parlamentares competentes, o documento do Relatório de Atividades do SGIFR de 2019. Dando cumprimento à atribuição que lhe foi conferida, o Observatório analisou esse Relatório de Atividades e produziu o parecer que a seguir se detalha.

É de registar que o Relatório confirma logo na sua introdução a situação anómala a que o Observatório se tem insistentemente referido. Este documento confirma que o SGIFR está ainda “em fase de implementação, vigorando, no momento desta redação (julho de 2020), o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI)”. Na introdução do Relatório, a AGIF precisa que considera não ter obrigação de reporte sobre o SDFCI, mas que, “não obstante, entende útil e pretende realizar o exercício de prestação de contas, dando nota dos progressos alcançados

e dos próximos passos” no quadro de um Programa de Transformação. Não é, portanto, um Relatório de Atividades do SGIFR que aqui se analisa, como o título poderia erroneamente antecipar, mas sim um Relatório sobre o designado Programa de Transformação.

O Relatório confirma igualmente que o PNGIFR aprovado não é um exercício de planeamento completo, indicando justamente que “a implementação cabal do SGIFR se encontra agora dependente da aprovação do Programa Nacional de Ação, com a realização dos exercícios de planeamento a diferentes escalas – nacional, NUTS II, NUTS III e municipal, e da revisão do DL. nº. 124/2006, de 28 de junho”.

É, portanto, neste contexto de indefinição que o Observatório produz este parecer. Por um lado, o parecer é sobre um relatório de um sistema (SGIFR) que ainda não está implementado, vigorando ainda o anterior sistema (SDFCI). Por outro lado, um Relatório de Atividades pressupõe a existência de um prévio Plano de Atividades com metas e indicadores que ainda não existem por não haver ainda um PNGIFR com um Programa de Ação às diversas escalas.

## 2. Sobre a estrutura do Relatório

O Relatório tem uma extensão excessiva com um total de 334 páginas, das quais 222 são de anexos muito diversos.

O Relatório inicia-se com uma nota introdutória designada “**20 segundos**” onde se procura resumir o período em apreciação, destacando o que se pretende que seja a mensagem-chave do documento, consubstanciada na seguinte transcrição:

*“Pela primeira vez foi possível obter uma visão integrada do sistema de gestão de risco de fogos rurais, que reflete que Portugal investiu 264M€, dos quais 50% em prevenção, invertendo a lógica de décadas, com mais de 80% da despesa consumida em combate, à semelhança de 2017.”*

No presente parecer, teremos oportunidade de precisar que esta afirmação, no ponto de vista da execução financeira das medidas que lhe dão suporte, não é devidamente fundamentada.

No ano de 2020, dois anos após a publicação da Diretiva Única de Prevenção e Combate, parecia estar estabilizada uma visão integrada da gestão dos incêndios florestais, esbatendo assim a divisão arcaica entre “prevenção” e “combate”. Nessa Diretiva definem-se onze processos na gestão integrada dos fogos rurais, não podendo deixar de surpreender que este Relatório utilize de novo esta dicotomia, destacando a “inversão da proporção de custos de prevenção e combate”. Acresce que, como se explica mais adiante, o cálculo das despesas de “prevenção e combate” nos anos de 2017 a 2019 não é consistente nem fiável, retirando assim credibilidade à conclusão que é proposta para quem apenas queira fazer uma leitura rápida do Relatório.

Por outro lado, indica-se de forma demasiado simplista que este esforço “*reduziu no curto prazo a vulnerabilidade da população*” e que se reduziram “*o número de ignições, o número de grandes incêndios, a área ardida e os danos*”, sabendo-se que muitas destas ilações não se podem retirar num prazo curto, obrigando a que estas conclusões estejam suportadas por análises mais fundamentadas e em que a influência meteorológica seja devidamente considerada, implicando igualmente a quantificação dos danos.

Seria mais avisado, numa nota inicial de resumo que houvesse uma preocupação em evidenciar a natureza preliminar das informações obtidas e das conclusões apresentadas.

Também no **sumário executivo** do relatório, capítulo 1, se enfatizam algumas conclusões relativamente à atividade do período considerado que não se alicerçam em fontes devidamente identificadas, pelo que assumem muitas delas a dimensão de meras especulações.

Depreende-se deste resumo que a avaliação feita pela AGIF ao período em apreciação seja marcadamente positiva, sem que as evidências que suportam a referida avaliação sejam suficientemente esclarecedoras para sua validação. De facto, subsistem muitas dúvidas quanto aos conteúdos e dados associados aos resultados, tanto da execução física, como os que são referentes aos recursos humanos e financeiros, que a seguir se analisam.

O Relatório começa verdadeiramente no capítulo 2, de **introdução**, em que se faz o enquadramento e a explicação de que este não é um Relatório de Atividades do SGIFR, mas sim o Relatório sobre as atividades do Programa de Transformação.

As **atividades do Programa de Transformação** estão incluídas no capítulo 3, apesar de no índice do documento este capítulo estar indicado como subcapítulo do capítulo de introdução. O capítulo de atividades do Programa de Transformação está organizado seguindo as orientações estratégicas definidas na Estratégia do PNGIFR.

O Relatório de Atividades indica que foram identificadas e monitorizadas 75 atividades (iniciativas ou projetos). De forma a dar coerência formal ao sistema, as atividades mencionadas foram enquadradas nas 4 orientações estratégicas do PNGIFR: cuidar dos espaços rurais (45%), valorização do território (12%), modificação dos comportamentos (13%) e gestão eficiente do risco (29%). Foi esta mesma a organização das atividades adotada na descrição da sua execução física.

No entanto, outro tipo de organização dos dados foi utilizado na descrição dos recursos humanos associados ao SGIFR. Neste caso a organização é apresentada por agente envolvido (ANEPC, ICNF, GNR e outros).

Quando o Relatório aborda a **execução financeira**, capítulo 4, utiliza ainda um outro critério de organização, agora baseado também nas fases da cadeia de processos. E nesta análise dos recursos financeiros o Relatório voltou a optar pelo que designou de “ótica tradicional”, de

dicotomia entre Prevenção e Combate, contra a lógica de aproximação anunciada. Também nunca se fazem referência à segmentação indicada no PNGIFR de especialização entre proteção dos espaços rurais pela gestão de fogos rurais e proteção de pessoas e bens contra incêndios rurais.

Esta inconsistência de critérios nas várias abordagens de organização e apresentação da informação sobre as atividades incluídas no Relatório fica também evidente no importante anexo sobre “Monitorização da Campanha de Supressão de Fogos Rurais de 2019”. Nesta análise, e bem, os indicadores de resultados apresentam-se novamente distribuídos pelas diferentes fases do processo, desde a pré-supressão (análise de risco, aviso e alerta e vigilância), à supressão e socorro (ataque inicial, ataque ampliado, rescaldo e extinção), e pós-evento (investigação das causas).

Este modo de apresentação da informação com a utilização simultânea e inconsistente de diversos critérios de organização faz com que seja muito difícil associar os recursos às atividades e estas aos resultados e impactos, tornando praticamente impossível estabelecer relações custo-benefício e avaliar a eficácia e eficiência dos diversos componentes integrantes do sistema.

No capítulo 5, incluem-se **anexos** de diversa natureza, alguns contendo informação que deveria estar no corpo do texto, designadamente sobre a evolução da concretização do SGIFR ou algumas tabelas auxiliares, incluindo-se ainda outros três extensos documentos:

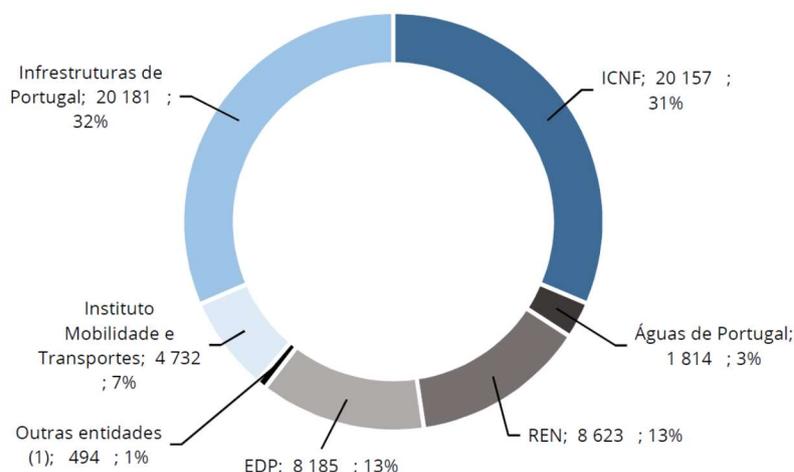
- Um estudo de opinião: Perceção da população sobre os incêndios rurais, causas, risco e comportamentos. Avaliação da eficácia das campanhas de sensibilização 2018, sem identificação de autoria;
- Um relatório de 189 páginas da autoria do INESC TEC e da Universidade de Évora sobre a monitorização da campanha de supressão de fogos rurais de 2019; comparação com 2018; 2018-2019 versus 2008-2017; Análise sumária dos principais incêndios rurais, da autoria do INESC TEC e da Universidade de Évora;
- A memória do Encontro FCT – Incêndios Rurais: Melhor gestão baseada em evidência científica, pelo COLAB Forestwise”, sem identificação de autoria.

Apesar do interesse dos respetivos conteúdos, não se entende o critério para a sua inclusão no contexto do Relatório de Atividades do SGIFR de 2019. De entre os três documentos destaca-se o referente à monitorização da campanha de supressão que, pela sua natureza e extensão, poderia ter sido publicado independentemente. Este documento produz informação e análises muito significativas, escassamente aproveitadas no corpo do documento.

### 3. Sobre a execução física das atividades

O Relatório reporta dados sobre a execução física das atividades aí incluídas. No entanto, por não haver referências completas à forma como as informações foram obtidas, nem serem fornecidos os dados de base que sustentem a informação agregada e as interpretações e conclusões apresentadas, ficam diversas dúvidas sobre a qualidade e fiabilidade da informação utilizada. O exemplo da gestão do combustível ilustra bem esta questão.

A execução física da gestão de combustível de 2019 é reportada em dois gráficos, o primeiro por tipologia de intervenção e o segundo por entidade. Na análise por entidade o Relatório apresenta a distribuição representada na Figura 1.



(1) Outras entidades: Condução de petróleo (Sines e Aveiras) - CLC, Infraestruturas da Metro do Porto. Infraestruturas da Metro de Lisboa, Infraestruturas dos sistemas de gestão de resíduos

**Figura 1.** Gestão de combustível executada em 2019 (hectares e percentagem) pelas diversas entidades intervenientes (Fonte: Relatório de Atividades SGIFR – 2019, AGIF).

Estes dados revelam a importância do trabalho desenvolvido pelas entidades privadas gestoras de infraestruturas, apresentando um valor de intervenção de cerca de 44,0 milhares de hectares em 2019, correspondendo a 69% do total de ações de gestão do combustível. Estes dados foram comparados com os valores constantes nos documentos oficiais das diversas entidades. A REN reporta no seu Relatório e Contas de 2019 gestão de vegetação em 8,9 milhares de hectares com um custo médio de 1100 euros por hectare, próximo do valor indicado no Relatório. A EDP Distribuição indicou que foram aplicados pela empresa cerca de 7,8 milhões de euros destinados à gestão e limpeza da vegetação em torno das linhas de eletricidade, cuja área intervencionada foi de 9,6 milhares de hectares, valor aproximado do referido no Relatório. No entanto, as Infraestruturas de Portugal, SA, gestora da rede viária nacional, destaca um investimento na gestão da vegetação na rede ferroviária, destacando no seu Relatório e Contas de 2019 a

despesa de cerca de 7,3 milhões de euros, que dificilmente poderá corresponder a uma intervenção tão extensa como 20,2 milhares de hectares, conforme consta no Relatório. Não foi possível obter da IP outra informação que permitisse explicar a origem desta diferença. Este exemplo demonstra a importância de que a metodologia e as fontes de informação devessem ser completamente explicitadas no Relatório.

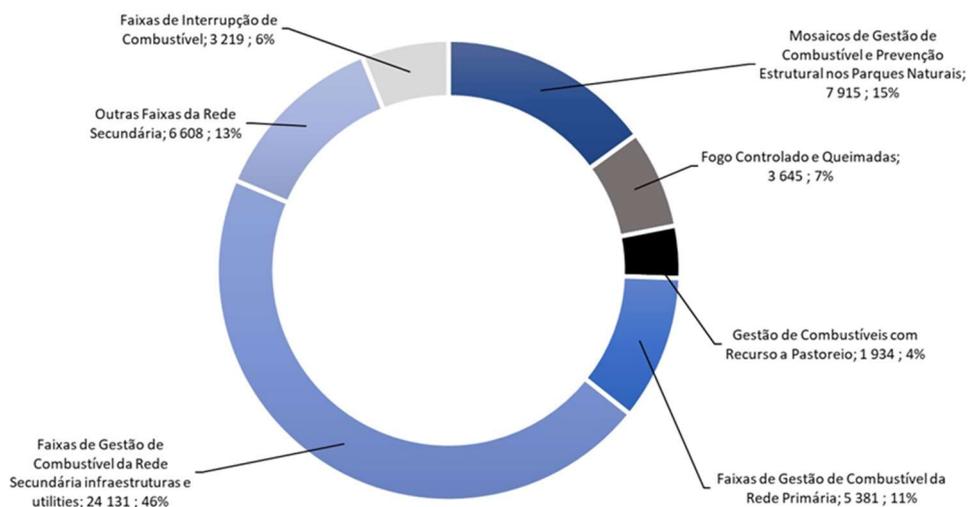
A intervenção em gestão dos combustíveis por parte do ICNF indica um valor de 20,1 milhares de hectares, discriminado por tipo de intervenção, mas não se indica se esta atividade corresponde a ações levadas a cabo pelo ICNF diretamente, ou se são atividades realizadas por outras entidades com o apoio financeiro do ICNF. Não se compreende, neste contexto, a ausência de referências ao Programa de Sapadores Florestais, as quais se encontram na base de dados oficial (Sistema de Informação dos Sapadores Florestais SISF), onde constam as ações executadas e validadas após avaliação pelo ICNF, diferenciando o serviço público (destinado a operações do ICNF) e o serviço normal (destinado a operações com associações florestais e autarquias), conforme se indica na Tabela 1.

**Tabela 1.** Rede de faixas de gestão de combustível executada em 2019 pelas Equipas de Sapadores Florestais.

Fonte: ICNF 2019.

Tipo de gestão de combustíveis	Área intervencionada por tipo de serviço (hectares)		Área total (hectares)
	Normal	Público	
Mosaicos	5 053	2 863	7 915
Rede Primária	1 179	984	2 163
Rede Secundária	5 062	1 546	6 608
Rede Terciária	418	214	632
<b>TOTAL</b>	<b>11 712</b>	<b>5 607</b>	<b>17 318</b>

Para além da questão dos Sapadores Florestais também a falta de referências às atividades de gestão de combustíveis levadas a cabo pelas autarquias é notória. A falta de uma clara indicação da metodologia adotada, não permite esclarecer estas matérias, o que representa uma importante omissão.



**Figura 2.** Gestão de combustível executada em 2019 (hectares e percentagem) por tipo de intervenção (Fonte: Relatório de Atividades SGIFR – 2019, AGIF).

O mesmo tipo de questões se coloca na representação das atividades de gestão por tipo de intervenção, ilustrado na Figura 2. Os valores das áreas intervencionadas de gestão de combustível por tipologia de intervenção (Figura 2) aproximam-se daqueles apresentados na Tabela 1 do Relatório (com origem no ICNF) para a execução de mosaicos de gestão de combustíveis (7,9 kha), fogo controlado e queimadas (4,5 kha), pastoreio (1,8 kha), instalação de faixas de gestão de combustível na rede primária (4,9 kha). Regista-se aqui, como aspeto muito positivo, que o executado foi confrontado com os objetivos fixados anualmente pelo ICNF constantes no Relatório. Nestas componentes, apesar das discrepâncias detetadas, a fonte de informação é clara e os dados verificáveis.

Os dados de áreas de execução de faixas de gestão de combustível da rede secundária apresentam mais dúvidas. Como na representação anterior, não é claro se foram aqui incluídos os dados referentes à atividade dos Sapadores Florestais que, como vimos anteriormente, têm tido significativa intervenção na gestão de combustíveis.

Por outro lado, não estão claras as fontes de financiamento associadas às diferentes atividades. Uma dessas fontes de financiamento foi o PDR 2020. Entre 2014 e 2020 foram abertos quatro avisos para a Medida 8.1.3 - Prevenção da Floresta contra Agentes Bióticos e Abióticos no âmbito deste programa, estando a decorrer atualmente um quinto aviso para esta medida. As atividades de gestão de combustíveis relativas a candidaturas aprovadas entre 2015 e 2019 apontam para uma área total intervencionada no âmbito das faixas de gestão de combustível durante este período de cerca de 13,9 milhares de hectares, segundo a informação remetida pela Autoridade de Gestão do PDR 2020 (Tabela 2).

**Tabela 2.** Rede de Faixas de Gestão de Combustível executada entre 2015 e 2019 com o apoio do PDR2020.

Fonte: PDR2020.

Tipo de gestão de combustíveis	Área intervencionada (hectares)
Mosaicos	3 349
Rede Primária	10 029
Rede Secundária	541
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>13 918</b>

Este exemplo ilustra a dificuldade de associação dos recursos financeiros às atividades.

#### 4. Sobre os recursos humanos e financeiros

A informação sobre os Recursos Humanos associados aos SGIFR é um tema de grande importância, mas não aparece na estrutura do Relatório como Capítulo próprio, como se justificaria. Os recursos humanos parecem ser uma subsecção do eixo “Gerir o risco eficientemente” quando deveriam estar ao mesmo nível ou associados aos recursos financeiros.

A informação examina a evolução do conjunto de recursos humanos disponíveis, desde 2017 para as diversas entidades incluídas no sistema, não parecendo incluir a própria AGIF como componente do sistema, no seu importante papel de coordenação. O Relatório aponta sempre como positivos os aumentos dos números de efetivos sem haver uma reflexão prévia sobre a identificação das necessidades, da sua qualificação e da sua distribuição geográfica e funcional numa perspetiva de análise custo/benefício.

O capítulo 5, sobre a execução financeira do Relatório, começa por fazer uma longa referência à descrição efetuada pela Comissão Técnica Independente (CTI) no seu primeiro relatório de 2017, que indicava não estar perfeitamente esclarecida “a partição financeira pelas várias entidades”, não haver uma “apresentação detalhada dos custos”, não sendo “percetível em que medida os instrumentos financeiros nacionais, comunitários, públicos ou privados, suportam o sistema”, ficando dúvidas “se nos valores totais indicados pelo ICNF e ANPC estariam, ou não, contabilizados valores que dizem respeito à totalidade das despesas do sistema (SNDFCI) ou, por outro lado, se estariam a ser referenciados custos que na realidade devem ser imputados a outros sistemas”.

No Relatório reconhece-se, justamente, que este contexto “em parte subsiste à data” mas indica-se que os dados que se apresentam “resultam da informação prestada pelas entidades do sistema, enquadrada por uma metodologia de tipificação e reporte aplicada em 2019, mas ainda sem o suporte desejado nos instrumentos de desenho e acompanhamento de execução

orçamental”, concluindo, no entanto, que “pesem embora as fragilidades associadas a este método de recolha de dados, é possível, ainda assim gerar as principais perspetivas sobre a despesa realizada desde 2017”.

O Observatório reconhece as dificuldades de um exercício desta natureza, mas não pode deixar de considerar que as interpretações e ilações retiradas de uma análise com estas fragilidades deverão sempre ser consideradas como preliminares e exploratórias. Seria por isso muito mais útil preparar e prever os mecanismos adequados de reporte, do que estabelecer conclusões e comparações definitivas sobre uma base tão pouco sólida.

Por outro lado, o Relatório indica que, “de acordo com o plano de monitorização de desenvolvimento das atividades do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, previa-se à partida para o ano de 2019, um orçamento total de 357 M€. Após o término do mesmo e através da análise de execução das atividades desenvolvidas e reportadas pelas entidades, verificou-se uma taxa de execução total na ordem dos 74%, correspondendo a um valor absoluto de 264 M€.” Esta indicação pressupunha a existência de um Plano de Atividades definido, conhecido, em que se indicasse a lógica associada a um orçamento total tão significativo para o ano de 2019. Não há, no entanto, qualquer referência que permita evidenciar a existência de tal planeamento de recursos financeiros associados a Plano de Atividades conhecido.

A ausência de fontes e de referências que suportem o orçamento total previsto para 2019, bem como a ausência de apresentação de despesas detalhadas ou discriminadas por atividade e entidade, suscita um conjunto muito elevado de dúvidas e questões. Por exemplo, no âmbito da despesa do SGIFR incluem-se recursos humanos da GNR, embora estes não se encontrem exclusivamente dedicados a atividades do âmbito da gestão de fogos rurais, como é o caso dos elementos que integram o SEPNA. Existem também dúvidas sobre a inclusão nas despesas da ANEPC das verbas com o pessoal afeto à Escola Nacional de Bombeiros. Não é clara a entidade à qual são atribuídas a diversas despesas. Parecem ser atribuídas ao ICNF as despesas associadas aos Gabinetes Técnicos Florestais, da responsabilidade das autarquias, ou as despesas com maquinaria pesada, viaturas ou equipamentos, muitas vezes alocados e mantidos por outras entidades, como as comunidades intermunicipais. Também se referem as despesas realizadas pelas entidades públicas que constituem o sistema, nomeadamente ICNF, ANEPC e GNR, porém não surge qualquer referência à despesa executada pela AGIF como entidade responsável pela coordenação estratégica do SGIFR.

O grau de detalhe com que se faz a apresentação das despesas deveria ser maior, sobretudo nas componentes mais significativas. Uma das áreas de atividade com maior visibilidade e peso no sistema é certamente a do uso de meios aéreos de combate a que o Relatório faz apenas uma pequena referência, indicando que tem agora um peso de 16%, “refletindo o reforço ocorrido desde 2017”. Seria importante uma análise completa da evolução e das autorizações de despesa como a que aqui se ilustra:

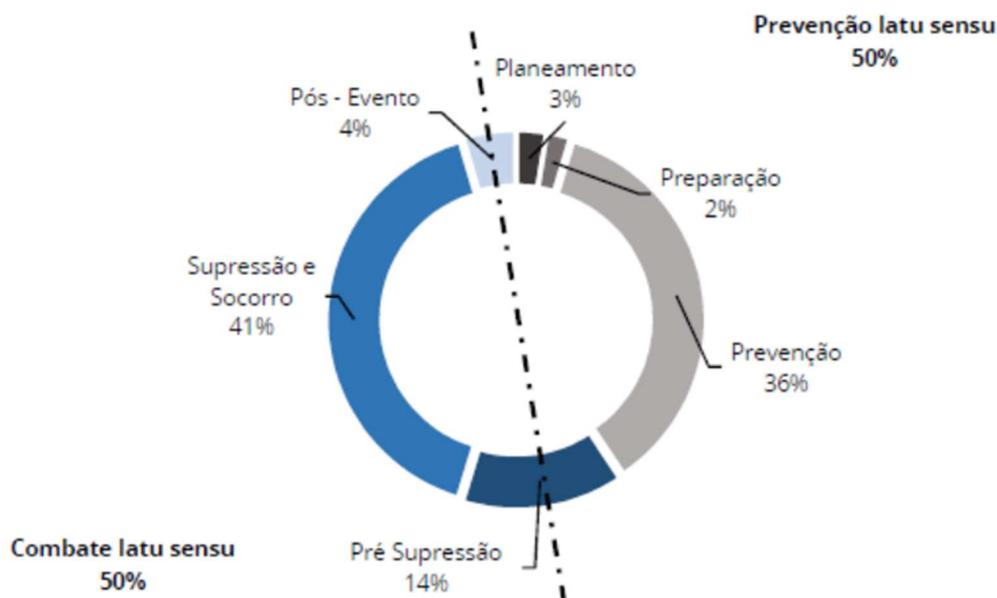
- A Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2018, de 6 de março, autorizou a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), durante os anos de 2018 a 2020, a realizar a despesa até ao montante máximo de **48,9 milhões de euros**. No mesmo ano, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de outubro foi determinado que a Força Aérea assumisse a posição contratual da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) no âmbito dos contratos plurianuais de locação de meios aéreos referentes ao DECIR, celebrados em 2018, abrangendo 8 aviões médios anfíbios, 2 aviões pesados anfíbios, 2 aviões de coordenação e 10 helicópteros ligeiros, com efeito a partir de 1 de janeiro de 2019;
- No ano seguinte, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2019, de 10 de janeiro, autorizou a Força Aérea a realizar a despesa para a aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos que constituíam o dispositivo aéreo complementar do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) de 2019 a 2022, até ao montante máximo de 82,5 milhões de euros. Esta Resolução determinou ainda que os encargos com a despesa referida no número anterior não pudessem exceder **51,3 milhões de euros** em 2019 e 20,0 milhões de euros em cada um dos três anos seguintes;
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2019, de 26 de setembro, autorizou a Força Aérea a realizar despesa com a aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos que constituem o dispositivo aéreo complementar do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) de 2020 a 2023, até ao montante máximo de **157,0 milhões de euros**.

Estes valores de autorização de despesa não são referidos e serão significativamente diferentes dos da despesa efetuada que deveriam incluir as despesas referentes aos meios aéreos do Estado (Kamov e Bell) com custos de funcionamento e manutenção muito significativos envolvendo processos sujeitos a apreciações muito críticas por parte do Tribunal de Contas. Também outros mecanismos de contratação poderão não estar incluídos nos valores referidos. Assim, a indicação detalhada destas autorizações de despesa bem como a despesa executada seriam fundamentais para se apreciar a evolução desta importante componente dos recursos financeiros nacionais afetos ao sistema.

Outro dos aspetos importantes dos recursos financeiros é o da origem dos fundos. O funcionamento do SGIFR não deveria estar excessivamente dependente das flutuações dos fundos comunitários e a explicitação da origem dos fundos deveria refletir essa preocupação.

Comparando os dados referidos no Relatório através dos dados oficiais das entidades gestoras de programas de financiamento e pelos contratos públicos e outra documentação pública, quer dos organismos do Estado, quer das principais empresas privadas, verificam-se grandes

inconsistências entre os valores apresentados e a sua distribuição pelos eixos da Prevenção e do Combate.



**Figura 3.** Classificação da despesa de acordo com as fases da cadeia de processos entre Prevenção e Combate *lato sensu* (Fonte: Relatório de Atividades SGIFR – 2019, AGIF). A artificialidade da linha de corte dividindo a metade os recursos financeiros entre Prevenção e Combate é clara.

A distinção entre despesas de Prevenção e Combate, mesmo *lato sensu*, feita de forma simplista no Relatório (Figura 3) não deverá ser prosseguida em futuros Relatórios de atividades do SGIFR.

A análise dos financiamentos de programas europeus e nacionais de apoio à prevenção e combate aos incêndios rurais foi já bem detalhada na compilação feita pela Comissão Técnica Independente no seu relatório de outubro de 2017. Teria sido importante a continuação desse trabalho de caracterização dos apoios financeiros proporcionados ao longo dos anos pelos vários programas como se exemplifica na Tabela 3.

A classificação das despesas entre Prevenção e Combate é demasiadamente redutora, não permitindo evidenciar a importância de atividades que dificilmente se encaixam nessa classificação e que podem ter implicações financeiras significativas, como as associadas à recuperação de áreas ardidas. É o caso da medida 8.1.4 do PDR, de restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou acontecimentos catastróficos, que tem como objetivo ações de estabilização de emergência após grandes incêndios (superiores a 750 hectares), tendo sido aprovados até à data cerca de 51,7 milhões de euros em ações de recuperação pós-incêndio.

**Tabela 3.** Fontes de financiamento e correspondentes apoios aprovados à execução de ações de prevenção estrutural (Fontes: Relatório de Atividades do FFP 2019 (ICNF); dados fornecidos pelas entidades gestoras do PO SEUR e do PDR2020) e à execução de outras ações genericamente classificadas como de combate (DECIF/DECIR) (Fontes: Relatório de Atividades do FFP 2019 (ICNF); dados fornecidos pela entidade gestora do PO SEUR; Mapa de Pessoal da ANPC 2018; Portal Base 2020).

FINANCIAMENTO APLICADO A AÇÕES DE PREVENÇÃO ESTRUTURAL	APOIOS APROVADOS / TAXA DE EXECUÇÃO										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
<b>PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DOS RECURSOS - PO SEUR</b> Eixo II - Promover a Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos		14,1 milhões de euros / 85% de Execução (Fundo Coesão)									
<b>PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE - PDR 2020</b> Operação 8.1.3 - Prevenção da Floresta contra Agentes Bióticos e Abióticos*		12,7 milhões de euros / 46% de Execução (FEADER)									
<b>FUNDO FLORESTAL PERMANENTE - FFP</b> Operações de Gestão de Combustível - Compromissos assumidos de anos anteriores*					2,6 milhões de euros / 75 % (FFP)						
Operações de Gestão de Combustível - Compromissos assumidos em 2019*						1,9 milhões de euros / 6 % (FFP)					

\* Apenas se consideraram os apoios para a execução de faixas de gestão de combustível

FINANCIAMENTO APLICADOS A AÇÕES DE APOIO AO COMBATE	APOIOS APROVADOS / DESPESAS										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
<b>PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DOS RECURSOS - PO SEUR</b> Eixo II - Promover a Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos 2015/2019		51,6 milhões de euros / 82% de Execução (Fundo Coesão)									
<b>FINANCIAMENTO DO DECIR</b> Previsão Orçamental: Mapa de Pessoal 2018					38,7 milhões de euros						
<b>CONTRATAÇÃO DE MEIOS AÉREOS</b> Processo de aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos que constituem o dispositivo aéreo complementar do DECIR de 2014 a 2019			56,6 milhões de euros								
<b>CONTRATAÇÃO DE MEIOS AÉREOS</b> Processo de aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos que constituem o dispositivo aéreo complementar do DECIR de 2020 a 2023							138,5 milhões de euros				
<b>PROGRAMAS "ALDEIA SEGURA" E "PESSOAS SEGURAS"</b> Aquisição de serviços, campanha e equipamentos 2018/2019					1,3 milhões de euros						
<b>AQUISIÇÃO DE EPI PARA COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS</b> Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para apoio ao Exército, à Marinha e à Força Especial de Bombeiros (FEB) para apoio à Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais 2018					0,93 milhões de euros						
<b>FUNDO FLORESTAL PERMANENTE</b> Apoio à vigilância no âmbito do DECIR em 2019						3,1 milhões de euros					

Na contratação de meios aéreos apenas se consideraram os valores constantes no Portal Base Contratos Públicos online

No âmbito do POSEUR a mesma dificuldade de separação entre Prevenção e Combate subsiste. A medida designada como Prevenção Estrutural encontra-se no Eixo II - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos, a qual visa financiar a execução de Redes de Defesa da Floresta. No entanto, a Tabela 3 permite verificar que, do montante global de cerca de 79 milhões de euros do Fundo de Coesão (FC) aprovados para as operações no âmbito do Eixo II do POSEUR entre 2015 e 2019, apenas 14,1 milhões de euros foram verdadeiramente aplicados à Prevenção Estrutural, sendo que cerca de 51,6 milhões de euros foram destinados à área do combate através da remodelação e construção de quartéis de bombeiros voluntários, na aquisição de equipamentos de proteção individual e de veículos de combate para estes agentes do sistema. É de realçar que as verbas para as áreas do combate acima descritas têm origem no eixo do POSEUR que pretende também promover a necessária e urgente adaptação às alterações climáticas no setor da floresta e da biodiversidade, verbas que deveriam também estar associadas ao Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC) que não tem tido, entretanto, qualquer financiamento específico. De qualquer forma, e de acordo com a informação da entidade gestora, o montante global para este eixo do POSEUR está já ultrapassado e “em grande parte aplicado com as candidaturas aprovadas, as quais têm já um elevado nível de execução financeira”, mas, verificando-se ainda “atrasos assinaláveis na execução de algumas operações, prevê-se a conclusão dos projetos aprovados que registam esses atrasos até ao final do período de elegibilidade do atual período de programação, que pode ir até ao final de 2023”. A permanência dos apoios a estas atividades nos próximos anos está demasiado condicionada pela disponibilização dos fundos de programas comunitários e pelos atrasos na execução, o que prejudicará de forma significativa o Sistema.

As flutuações de financiamento ao longo do tempo não são, no entanto, apenas decorrentes dos programas com apoios comunitários. Também o Relatório de Atividades do Fundo Florestal Permanente (FFP) referente ao ano 2019, elaborado pelo ICNF, indica que as ações de prevenção estrutural executadas se referem a apoios concedidos em concursos abertos entre 2017 a 2019, constatando-se que a larga maioria das ações tiveram por base os apoios concedidos no período entre 2017 e 2018, tendo a sua execução sido apenas prolongada até 2019. Uma maior constância nos apoios seria desejável. Este tipo de considerações seria importante na produção dos Relatórios de Atividades do SGIFR.

É também de destacar que não se encontra caracterizado neste primeiro relatório do SGIFR o esforço e investimento dos municípios, isoladamente ou no âmbito das comunidades intermunicipais, assegurando a sua percentagem de apoio financeiro à execução das ações de prevenção estrutural no território e manutenção das equipas de intervenção permanente e das equipas de sapadores florestais.

Importa ainda salientar que os recursos alocados à prevenção também têm funções no combate e vice-versa. É o caso das brigadas de sapadores florestais, assim como o dos equipamentos,

os veículos ligeiros de combate a incêndios ou a maquinaria pesada. A distinção entre Prevenção e Combate é difícil, mas não é impossível estimar os custos de cada fase da cadeia de processos pelo tempo dispensado e registado em cada atividade, cujo cálculo parece não ter sido efetuado. É, por isso, excessivamente redutora e pouco rigorosa a estimativa apresentada, assente essencialmente na contratação de recursos e na aquisição de meios, pois não reflete a realidade das atividades.

Em conclusão, os valores sobre a execução financeira do SGIFR apresentados no Relatório são ainda muito pouco consistentes para que se possam tirar conclusões definitivas como a que nele consta como mensagem-chave: “Portugal investiu 264M€, dos quais 50% em prevenção, invertendo a lógica de décadas, com mais de 80% da despesa consumida em combate, à semelhança de 2017.” É necessário um grande esforço de consolidação metodológica para se poderem tirar conclusões sólidas sobre esta matéria. Esse esforço de consolidação deveria constituir tarefa prioritária da AGIF.

Este quadro sintético sobre os recursos financeiros demonstra a diversidade das fontes de financiamento, a grande dependência dos programas apoiados por fundos comunitários, e uma grande variabilidade de fundos disponíveis ao longo do tempo, o que impede uma programação nacional a médio prazo do financiamento do SGIFR.

##### **5. Sobre a metodologia a adotar na elaboração do Relatório do SGIFR: a lógica da teoria da mudança?**

Como verificámos, o Relatório de Atividades em apreciação foi elaborado num contexto em que o SGIFR ainda não está implementado, faltando um Plano de Atividades devidamente aprovado e, portanto, sem metas e indicadores calendarizados e programados anualmente, utilizando-se, em alternativa, alguns Planos de Atividades das entidades que o integram. Esta situação não permite avaliar de forma detalhada as diferenças entre o planeado e o executado nem evidenciar resultados, subordinados a metas e indicadores do sistema, com uma perspetiva objetiva.

Por outro lado, os relatórios devem centrar-se nos fins e propósitos a que se destinam, nomeadamente identificando a natureza da missão de avaliação dos respetivos destinatários. Isto significa que os relatórios deste tipo não podem (nem devem) ser exercícios de criatividade conceptual, desligados da sua utilidade prática. A ligação dos resultados aos potenciais impactos poderia resolver esta questão.

A expectativa do Observatório era a de que, sendo este um Relatório sobre um Programa de Transformação, a metodologia adotada seguisse o interessante modelo baseado na **teoria da mudança** já adotado no PNGIFR aprovado. Podemos seguir os passos essenciais que essa teoria propõe.

O primeiro passo na aplicação da teoria da mudança é exatamente o da definição dos **impactos** esperados com a mudança, definindo os seus indicadores ou metas. Neste sentido, a mudança esperada pela introdução do novo SGIFR seria a de melhorar a proteção de pessoas e bens e a proteção da floresta, conforme apresentado no PNGIFR aprovado. As metas de impacto apontam para que:

- a perda de vidas humanas em incêndios, embora possível, seja um fenómeno raro;
- a percentagem de incêndios com mais de 500 hectares seja menor do que 0,3% do total de incêndios, e;
- a área ardida seja inferior a 660 mil hectares em 11 anos, entendendo-se, e bem, que as métricas de áreas ardidas sejam posteriormente substituídas por valores considerando perdas de bens e serviços.

Num segundo passo estabelecem-se as metas ou os **resultados** esperados da mudança que possam ter uma relação causa-efeito, direta ou indireta, com os impactos esperados. Neste caso, o documento do PNGIFR apresenta algumas metas indicadoras para o período 2020-2030 para os resultados de atividades incluídas no Plano por orientação estratégica:

Valorizando e cuidando dos espaços rurais:

- 1,2 milhões de hectares de floresta e matos com gestão de combustível;
- Áreas ardidas com mais de 500 hectares totalmente geridas e com planos de recuperação executados.

Modificando comportamentos:

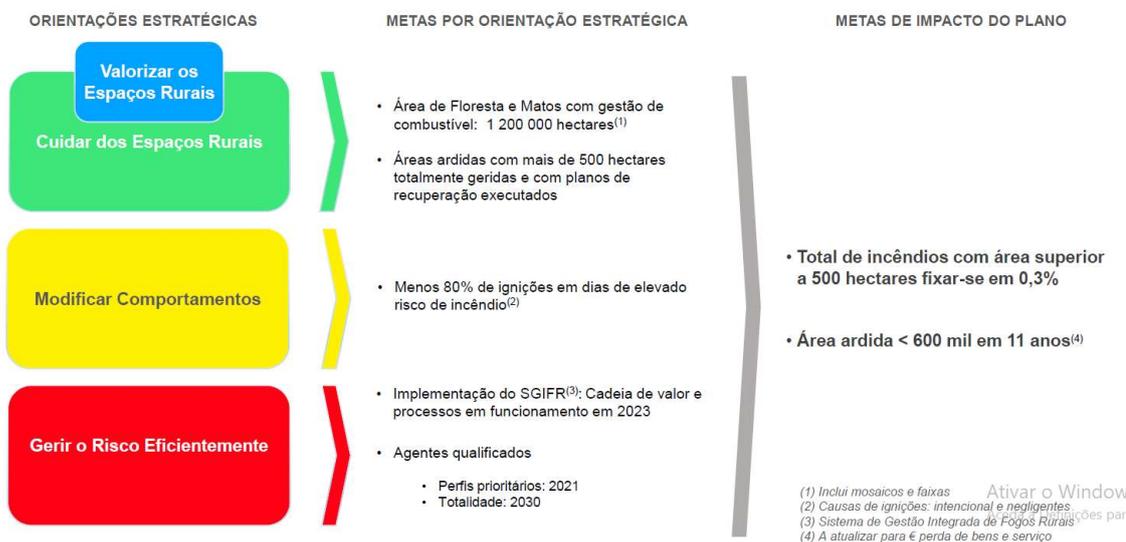
- Menos 80% de ignições em dias de elevado risco de incêndio.

Gerindo o risco eficientemente:

- Implementação do SGIFR e da cadeia de processos;
- Qualificação dos agentes do SGIFR.

A relação das metas de impacto com as metas de resultado por orientação estratégica é apresentada na Figura 4, elaborada no contexto da discussão da Estratégia do PNGIFR.

PLANO NACIONAL | METAS



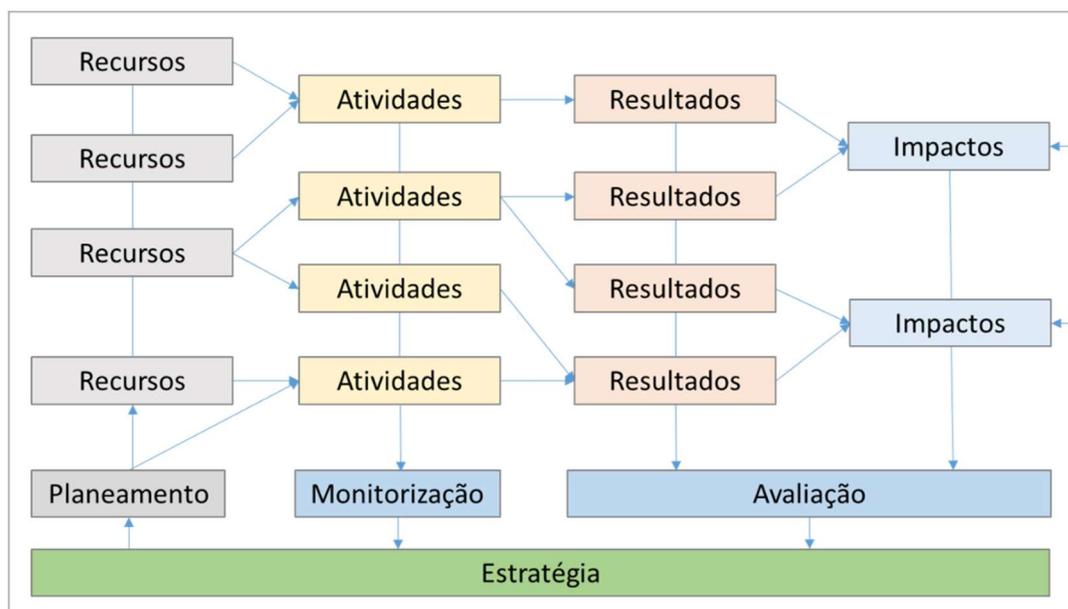
**Figura 4.** Associação entre orientações estratégicas, metas de resultados e metas de impacto do PNGIFR apresentadas no início da sua discussão (Fonte: AGIF).

Para além do apresentado na Figura 4 incluiu-se posteriormente como meta de impacto que a perda de vidas humanas, embora possível, fosse rara.

A proposta de Programa Nacional de Ação inclui mais um conjunto de metas, num total de 17, distribuídas pelas diversas orientações estratégicas. Estas constituem os resultados esperados com a mudança. Seriam naturalmente estas metas as que, depois de completado e aprovado o Programa Nacional de Ação, deveriam ser declinadas num Plano Anual de Atividades.

Num terceiro passo são definidas as **atividades** que suportam os resultados a atingir, e planeados os **recursos** humanos e financeiros necessários à sua concretização. As atividades e os recursos associados devem ter por base um Plano de Atividades, incluindo o planeamento dos recursos necessários e serem depois objeto de monitorização a incluir num Relatório de Atividades.

O modelo de esquema conceptual associado a qualquer programa de mudança de um sistema é do tipo do que se apresenta na Figura 5.



**Figura 5.** Diagrama de um modelo que pode ser associado à teoria da mudança de um sistema. As setas entre atividades, resultados e impactos pressupõem relações causa-efeito bem estabelecidas.

O processo de mudança inicia-se teoricamente a partir dos impactos esperados para daí definir os resultados que possibilitam esses impactos. A partir da definição das atividades que possibilitarão esses resultados seriam acertados os recursos que permitam a sua concretização. E as relações causa-efeito deverão estar claramente identificadas e justificadas para que os recursos sejam aplicados da forma mais adequada.

O processo de construção do SGIFR que é descrito no Relatório parece ter sido inverso. O procedimento parece ter sido o da identificação de iniciativas ou projetos já existentes ou já previstos pelas diversas entidades integrantes do SGIFR a nível nacional (AGIF, ANEPC, ICNF, GNR) a que se seguiu o seu enquadramento nas orientações estratégicas, entretanto definidas no PNGIFR.

## 6. Conclusões e Recomendações

O Observatório reconhece a grande dificuldade de elaboração de um Relatório desta natureza, sem que esteja completo o enquadramento legal do SGIFR e sem um Programa de Ação previamente definido às diversas escalas, situação para a qual tem por diversas vezes chamado a atenção. Este é, no entanto, um exercício fundamental para a melhoria do SGIFR, pelo que o Observatório considera como positiva a apresentação deste Relatório. Ainda assim, pelas razões anteriormente apresentadas, o Observatório é de parecer que este Relatório não cumpre ainda adequadamente a função de apresentar de uma forma objetiva e organizada o conjunto das atividades realizadas no âmbito do SGIFR durante o ano de 2019 e considera que se justifica o esforço no sentido de introduzir melhorias significativas em futuros Relatórios de Atividades.

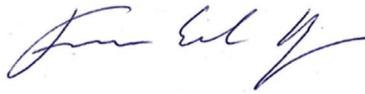
Em linhas gerais e tendo em conta o enquadramento identificado no capítulo 1 deste parecer, o Observatório recomenda em futuros Relatórios de Atividade do SGIFR, da responsabilidade da AGIF, o seguinte:

1. Identificar sempre as fontes dos dados nos quais se baseiam as interpretações e conclusões expressas no articulado do documento, conferindo-lhe assim objetividade analítica;
2. Utilizar uma estrutura de Relatório que assegure uma sequência sustentada, informativa e avaliativa, com um Sumário no qual se faça uma síntese do conteúdo do relatório e se apresentem as conclusões principais que sejam consubstanciadas no Relatório;
3. Apresentar na Introdução o objeto do Relatório e incluir em capítulo independente (ou eventualmente em anexo) a metodologia adotada na sua elaboração, identificando os indicadores utilizados e os métodos de recolha de informação e análise;
4. Utilizar como base do Relatório, um modelo global similar ao da Figura 5 do presente parecer onde se identifiquem claramente as relações de causalidade estabelecidas entre impactos, resultados, atividades e recursos;
5. Descrever o grau de execução das atividades com base na comparação com o Plano de Atividades do SGIFR que deve ser elaborado previamente e conhecido;
6. Utilizar apenas um critério de classificação das atividades, que se propõe que seja o das fases da cadeia de processos;
7. Ter um grande rigor e consistência nos dados utilizados e nas interpretações deles decorrentes, evitando conclusões não suportadas por dados;
8. Fazer sempre uma avaliação das dificuldades encontradas no processo de elaboração do Relatório, com indicação das soluções a adotar para uma adequada monitorização do sistema;
9. Incluir no Relatório todas as entidades do SGIFR a nível nacional, incluindo a própria AGIF, e as entidades a nível municipal ou intermunicipal;
10. Ter em consideração as recomendações e sugestões feitas por este Observatório na produção de novos Relatórios de Atividade do SGIFR.

O Observatório Técnico Independente, no papel que a Assembleia da República lhe atribui, apresenta desta forma o seu Parecer como contributo para a melhoria do SGIFR, objetivo que a todos importa.

Assembleia da República, 19 de novembro de 2020

Francisco Castro Rego



Presidente do Observatório Técnico Independente