

OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE

NOTA INFORMATIVA 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 (ENAA 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 nº 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 paralitem 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



Para mais informações contactar:

Observatório Técnico Independente

E-mail: ObservatorioTecnicoIndependente@ar.parlamento.pt

Telemóvel: 961 108 065