

2.º RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE ATÉ AO FINAL DO 2.º SEMESTRE DE 2019

**Relativo ao período entre 1 de julho
e 31 de dezembro de 2019**



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

Fevereiro 2020

**2.º Relatório de atividades
do Observatório Técnico
Independente até ao final
do 2.º Semestre de 2019 -
Relativo ao período entre 1 de
julho e 31 de dezembro 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. (2020) 2.º Relatório de atividades do Observatório Técnico Independente até ao final do 2.º Semestre de 2019 - Relativo ao período entre 1 de julho e 31 de dezembro de 2019 Assembleia da República. Lisboa. 31 pp.



RELATÓRIO | OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE

Índice

1.	Introdução	1
2.	Atividades realizadas	5
2.1	Relatórios	5
2.2	Estudos técnicos	6
2.3	Pareceres e notas informativas	7
2.4	Visitas de campo.....	7
2.5	Acompanhamento de incêndios.....	8
2.6	Trabalhos pendentes e em curso	9
2.7	Contactos efetuados	9
2.8	O Observatório na comunicação social	10
2.9	Síntese da atividade do Observatório.....	11
3	Síntese das conclusões e recomendações	13
3.1	Plano e Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR e SGIFR)	13
3.2	Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF).....	13
3.3	Planeamento	13
3.4	Coesão territorial.....	14
3.5	Gestão de combustíveis	14
3.6	Estabilização de emergência pós-fogo	15
3.7	Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF).....	15
3.8	Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA)	16
3.9	Autarquias	16
3.10	Instituições do Sistema Científico e Tecnológico Nacional	16
3.11	Formação e qualificação.....	17
3.12	Sapadores florestais	17
3.13	Sensibilização e segurança das populações.....	18

3.14	Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio	18
ANEXO I	- Atividade do Observatório no 2º semestre 2019	20
ANEXO II	- O Observatório na comunicação social	22
ANEXO III	- Lista de abreviaturas e acrónimos	24
ANEXO IV	- Plano de Atividades previsto para o primeiro semestre de 2020.....	25

1. Introdução

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 (doravante designado como Observatório) para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional. Neste artigo prevê-se que o Observatório elabore e entregue um relatório semestral de atividades à Assembleia da República.

De acordo com a Lei n.º 56/2018, o Observatório integra dez elementos, cuja composição se encontra definida no Despacho do Presidente da Assembleia da República n.º 95/XIII, publicado a 13 de setembro de 2018. Dois 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)
- João Carlos Martins de Azevedo (CCISP)
- Joaquim Sande Silva (CCISP)
- Domingos Xavier Filomeno Carlos Viegas (AR)
- Duarte Nuno da Silva Quintão Caldeira (AR)
- Emanuel Renato Sousa de Oliveira (AR)
- Filipe Duarte Santos (AR)
- José Manuel do Vale Moura Ferreira Gomes (AR)
- Rui Manuel Victor Cortes (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. Desde então, a atividade do Observatório tem sido desenvolvida através de reuniões plenárias realizadas com uma regularidade no mínimo mensal e por trabalho contínuo de toda a equipa, sob a coordenação do seu Presidente. Existem ainda reuniões regulares com carácter semanal para acompanhar o andamento dos trabalhos do Observatório, envolvendo sobretudo o Presidente e os elementos Duarte Caldeira e José Manuel Moura.

O Observatório tem tornado públicos os resultados das suas análises e reflexões sobre o problema dos incêndios rurais quer de forma escrita quer de forma verbal, dando assim cumprimento à Lei que formalizou a sua criação.

De registar que todos os documentos publicados pelo Observatório foram integralmente produzidos pelos membros do Observatório, com algumas colaborações pontuais sempre referidas, mas sempre sem qualquer recurso a aquisições de serviços externos, não envolvendo, por isso, custos adicionais à Assembleia da República.

Foram adotados quatro tipos de documentos:

- Relatórios
- Estudos Técnicos
- Pareceres
- Notas Informativas

Os *Relatórios* são documentos extensos destinados a fazer uma análise aprofundada de questões marcantes ao nível do problema dos incêndios rurais, nomeadamente a análise de grandes incêndios, dando cumprimento à alínea *d)* do Artigo 2.º da Lei n.º 56/2018. A figura de *Relatório* foi também utilizada na *Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no Âmbito dos Incêndios Rurais*, realizado em dezembro de 2018, tal como previsto no Artigo 10.º. Nesta figura de *Relatório* enquadram-se igualmente os relatórios semestrais de atividades, de que é exemplo o presente relatório (Artigo 6.º).

Os *Estudos Técnicos* são documentos que abordam matérias de natureza técnica, destinados a contribuir para o esclarecimento do público e dos decisores políticos com vista à adoção de boas práticas associadas à prevenção e ao combate aos incêndios rurais. Estes *Estudos* fazem uso do *estado-da-arte* do conhecimento técnico e científico, e são uma forma de contribuir para a concretização da alínea *a)* do Artigo 2.º da Lei n.º 56/2018 (*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*).

Os *Pareceres* são documentos onde o Observatório emite a sua opinião sobre questões muito específicas, incluindo medidas de carácter legislativo, nomeadamente sob solicitação de outras entidades, contribuindo assim para a concretização da alínea *b)* do Artigo 2º da Lei n.º 56/2018 (*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*).

Finalmente, as *Notas Informativas* são notas curtas, com um formato adaptado à sua utilização

imediate pelos órgãos de comunicação social, onde o Observatório presta informações de caráter diverso quer sobre questões relacionadas com o objeto do seu trabalho (os incêndios rurais) quer sobre questões relacionadas com a sua própria atividade. Quer as Notas Técnicas quer os restantes tipos de documentos produzidos, encontram-se disponíveis no Site do Parlamento (<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/observatorio-tecnico-independente.aspx>).

Relativamente à comunicação verbal, esta tem-se concretizado em boa parte através de reuniões com as Comissões Parlamentares da Assembleia da República, mas também através de entrevistas e comentários na comunicação social. Por outro lado, perspectiva-se a possibilidade, tal como aconteceu no primeiro semestre de atividade, de realização de seminários envolvendo os deputados e os agentes com intervenção relevante ao nível da gestão de fogos rurais.

Este segundo relatório de atividades pretende não apenas descrever o trabalho desenvolvido pelo Observatório, mas também sintetizar as análises, conclusões e recomendações que foi tornando públicas em 2019, cumprindo assim o estipulado no Artigo 6.º da Lei n.º 56/2018. O presente documento segue uma estrutura um pouco diferente da anterior, desta vez mais centrada no reporte da atividade do relatório do que na apresentação dos resultados dessa atividade. Esses resultados encontram-se expressos nos diversos documentos que foram produzidos pelo que se remete o leitor para esses trabalhos disponíveis na página internet da Assembleia da República.

2. Atividades realizadas

2.1 Relatórios

Tal como referido anteriormente, uma das incumbências do Observatório previstas na Lei n.º 56/2018 (Artigo 6.º) diz respeito à entrega de um relatório semestral de atividades:

O Observatório apresenta semestralmente à Assembleia da República, um relatório da sua atividade, 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.

Deste modo, a primeira atividade do Observatório no início do segundo semestre do seu mandato foi a finalização do relatório de atividades previsto na Lei n.º 56/2018. Esse relatório de atividades referia-se ao período compreendido entre o início de atividade, a 24 de setembro de 2018, e o dia 30 de junho de 2019, tendo sido entregue ao Presidente da Assembleia da República no dia 3 de julho de 2019 (Figura 1).



Figura 1. Apresentação do 1.º Relatório de atividades ao Presidente da Assembleia da República, a 3 de julho de 2019.

2.2 Estudos técnicos

Durante o período em apreço foram elaborados e publicados quatro estudos técnicos, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 – Lista de estudos técnicos elaborados pelo Observatório durante o segundo semestre de 2019.

Data publicação	Título
28/10/2019	Estabilização de emergência pós-fogo
13/11/2019	A valorização da primeira intervenção no combate a incêndios rurais
04/12/2019	O planeamento da Defesa da Floresta Contra Incêndios
11/12/2019	Racionalizar a gestão de combustíveis: uma síntese do conhecimento atual

No primeiro estudo do segundo semestre de atividade do Observatório, publicado em outubro de 2019, foi abordada a questão da estabilização de emergência pós-fogo. O problema da estabilização dos solos após incêndio tem uma importância assinalável em Portugal, devido à frequente ocorrência de deslizamentos de terras e enxurradas em áreas queimadas, poucos meses ou semanas após a passagem do fogo. Entendeu assim o Observatório publicar um estudo onde são descritas as técnicas disponíveis para proceder à estabilização de emergência das áreas queimadas e onde são apresentados alguns casos de estudo em Portugal, sendo avançadas no final algumas recomendações sobre esta matéria.

O segundo estudo, publicado em novembro de 2019, abordou a questão da primeira intervenção no combate a incêndios rurais. A primeira intervenção é uma fase crítica no combate a incêndios, dado influenciar de forma decisiva o desenvolvimento de grandes incêndios. Neste estudo é feita a análise da situação portuguesa e são no final listadas várias recomendações no sentido de tentar diminuir a ocorrência de grandes incêndios florestais com base numa primeira intervenção mais rápida e eficaz.

O terceiro estudo, publicado em dezembro de 2019, abordou a questão do planeamento da defesa da floresta contra incêndios. Para além de uma descrição das várias figuras de planeamento associadas à prevenção e combate aos incêndios rurais, é feita uma análise do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios de 2006. Esta análise, feita pela primeira vez para todo o período 2006-2018, indica grandes fragilidades no sistema de defesa da floresta contra incêndios, atualmente designado como Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR). O estudo conclui com uma série de recomendações no sentido de melhorar o processo

de planeamento nesta área.

Finalmente o quarto estudo, publicado também em dezembro de 2019, trata a questão crítica da gestão de combustíveis. O estudo é, como o subtítulo indica, sobretudo uma síntese do conhecimento atual nesta matéria. Apesar de se tratar de um tema controverso e complexo pelas várias implicações que envolve, nomeadamente em termos ecológicos, económicos e sociais, são no final listadas algumas recomendações que o Observatório aconselha que sejam adotadas em futuras revisões da legislação sobre gestão de combustíveis.

2.3 Pareceres e notas informativas

Foram emitidos dois pareceres durante o segundo semestre de 2019. O primeiro, sob a forma de um Memorando, destinava-se sobretudo aos líderes parlamentares que tinham a seu cargo decidir sobre a continuidade do Observatório. O Memorando intitulado *Razões para a existência de um observatório de natureza técnica sobre incêndios*, invoca as razões para a necessidade de manter uma entidade independente, com esta ou outra composição e estatuto, que acompanhe o problema dos incêndios em Portugal.

O segundo documento foi produzido sob solicitação do Tribunal de Contas, tendo como título *Resposta do Observatório Técnico Independente ao Questionário do Tribunal de Contas*. Neste documento são dadas respostas a 22 questões colocadas pelo Tribunal de Contas sobre a temática dos incêndios rurais, nomeadamente para esclarecimento de dúvidas sobre alguns documentos produzidos pelo Observatório.

Durante o segundo semestre de 2019 o Observatório produziu a Nota Informativa nº 6 / 2019, sob o título *“As respostas que faltam e o trabalho em perspetiva”*. Esta Nota foi publicada precisamente no dia em que se completava um ano sobre a entrada em funções do Observatório e destinava-se a alertar para os constrangimentos institucionais que têm dificultado o acesso a informação fundamental para a prossecução da missão do Observatório.

2.4 Visitas de campo

Durante o período em apreço foi realizada uma visita de dois dias (8 e 9 de outubro de 2019) dedicada a recolher informações sobre o grande incêndio de Vila de Rei - Mação, iniciado a 20 de julho de 2019, que consumiu uma área de 9249 ha (fonte ICNF). No primeiro dia a visita centrou-se em Vila de Rei (Figura 2) e no segundo dia em Mação



Figura 2. Visita ao local do incêndio de Fundada (Vila de Rei – Mação) em outubro de 2019.

Foram realizadas reuniões com o Presidente da Câmara Municipal de Vila de Rei, Ricardo Jorge Aires, e com o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Mação, António Louro. Na mesma ocasião foram ouvidos o Comandante Operacional Distrital de Santarém, Mário Silvestre, e os Comandantes dos Corpos de Bombeiros Voluntários de Vila de Rei e Mação, respetivamente João Carlos Serras e Pedro Jana. Dado que se encontrava fora do país nesta ocasião, o Comandante Distrital de Operações de Socorro de Castelo Branco, Francisco Peraboa, este foi ouvido no dia 20 novembro, em audição realizada na Assembleia da República.

2.5 Acompanhamento de incêndios

Antes do início da época provável de incêndios (tipicamente entre junho e outubro) foi acordado entre os membros do Observatório tentar acompanhar as operações de combate e a evolução de alguns incêndios rurais. Apesar de ter sido tentado, através de diligências junto da ANEPC, que este acompanhamento fosse feito oficialmente em representação do Observatório através da atribuição de credenciais de acesso ao Teatro de Operações, a concretização prática deste propósito revelou-se cheia de dificuldades. Deste modo, vários membros do Observatório optaram por se deslocar ao Teatro de Operações por sua própria iniciativa, à semelhança do que já têm feito noutras circunstâncias, frequentemente com objetivos de recolha de informações para o seu trabalho técnico e científico, enquanto especialistas na área da gestão dos fogos rurais. Paralelamente, foi feito o acompanhamento dos incêndios de forma remota a partir da Assembleia da República, pelo grupo Francisco Rego, Duarte Caldeira e José M. Moura,

utilizando a informação disponível através dos meios de comunicação social, da internet e através da informação enviada regularmente pela ANEPC (briefings diários e comunicados técnico-operacionais). As experiências recolhidas neste trabalho de acompanhamento foram importantes para a avaliação da época de incêndios.

2.6 Trabalhos pendentes e em curso

Durante o segundo semestre de 2019 foram desenvolvidos diversos trabalhos para serem concluídos e objeto de documento próprio em 2020. É o caso dos trabalhos relacionados com o Relatório do Incêndio de Vila de Rei - Mação, bem como de Estudos Técnicos em preparação sobre Formação e Qualificação dos Agentes; sobre Uso do Fogo e sobre Utilização da Biomassa Florestal para Energia.

O Observatório continuou durante o semestre de 2019 a insistir para que fosse produzido o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), para ser objeto de parecer por parte do Observatório. Em dezembro de 2019 foi entregue ao Observatório pelo Ministro do Ambiente e Ação Climática o documento de Estratégia 20-30 do referido plano, tendo o Observatório iniciado o seu trabalho de análise de modo a produzir o correspondente Parecer antes de dia 6 de fevereiro de 2020, dentro do período de consulta pública.

2.7 Contactos efetuados

No âmbito da missão do Observatório e da obrigação de reportar a sua atividade à Assembleia da República, foram efetuados vários contactos quer com o Presidente da Assembleia da República como com as Comissões Parlamentares. O Observatório foi ainda ouvido pelo Tribunal de Contas a propósito da auditoria ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais de 2018. Finalmente, foram realizadas três audições na Assembleia da República a três entidades.

Presidente da Assembleia da República

Para além do encontro com o Presidente da Assembleia da República para entrega do 1.º do relatório semestral de atividades, o Observatório foi ainda recebido no dia 11 de novembro de 2019, para discussão de aspetos relacionados com o final do seu mandato.

Comissões parlamentares

No âmbito da missão legal que lhe foi cometida, conforme a 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 duas Comissões Parlamentares:

- Agricultura e Mar, em 19 de novembro de 2019;
- Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 11 de dezembro de 2019.

Nestas reuniões foram prestadas informações aos deputados quanto ao trabalho desenvolvido, bem como respondidas e discutidas diversas questões aí colocadas pelos deputados.

Tribunal de Contas

Por solicitação do Tribunal de Contas, o Observatório foi ouvido em reunião realizada a propósito da Auditoria que a referida instituição está a realizar ao Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR) – 2018. Nesta ocasião os auditores do Tribunal de Contas questionaram o Observatório sobre diversas matérias, nomeadamente tratadas em documentos entretanto produzidos por este, tendo posteriormente remetido um questionário que foi respondido pelo Observatório.

Contactos com outras entidades

Foram realizadas três audições: uma a pedido do Clube de Campismo de Lisboa, no dia 1 de julho, uma segunda com a Agência para a Gestão Integrada de Fogos, no dia 24 de outubro e uma terceira com o comandante distrital (CODIS) de Castelo Branco, a propósito do incêndio de Vila de Rei – Mação, no dia 20 de novembro.

2.8 O Observatório na comunicação social

Durante o segundo semestre de 2019 o Observatório teve diversas intervenções na comunicação social sob a forma de entrevistas, debates televisivos ou apenas sendo notícia (Ver ANEXO II). Por regra é o Presidente do Observatório que dá entrevistas em nome do Observatório, sem prejuízo de todos os membros poderem prestar declarações à comunicação social, a título individual. De acordo com os dados recolhidos pelos serviços da Assembleia da República, metade das intervenções e notícias nos meios de comunicação social foram na imprensa escrita. Das restantes referências, 20% foram na rádio, 12% foram na televisão, e 18% na internet. Apesar da maior atenção dos meios de comunicação para o problema dos incêndios durante o período de verão, a maior quantidade de referências verificou-se no final de 2019 (Figura 3). Este afluxo de notícias deveu-se em parte ao atraso na entrega do Plano Nacional para a Gestão dos Fogos Rurais (PNGIFR), o que foi abordado publicamente pelo Observatório por tal atraso impedir a concretização de uma importante atribuição do Observatório: a emissão de um parecer sobre o PNGIFR.

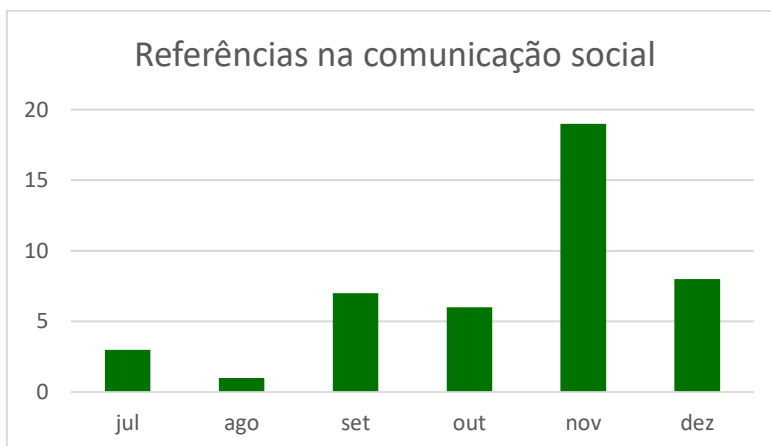


Figura 3 – Evolução do número de notícias com menção ao Observatório ao longo do segundo semestre de 2019.

2.9 Síntese da atividade do Observatório

Durante o segundo semestre de 2019, o Observatório desenvolveu 37 atividades formais, ao longo de 36 dias (Tabela 2 e ANEXO I). Não são aqui contabilizadas outras atividades não sujeitas ao registo da presença dos elementos do Observatório, nomeadamente reuniões individuais ou deslocações para observação de incêndios. À semelhança do período anterior, a maior parte da atividade do Observatório centrou-se na realização de reuniões plenárias, para as quais todos os membros do Observatório são convocados, tendo havido um total de seis reuniões mensais. No entanto o maior número de sessões de trabalho foram reuniões do núcleo central constituído pelo Presidente e pelos membros Duarte Caldeira e José M. Moura, tendo ocorrido um total de 22 destas sessões. Ao nível de encontros com o Presidente da AR e com os deputados, houve duas audiências com o Presidente e duas reuniões com Comissões Parlamentares. Na comparação deste período com o período anterior, há que ter em conta que o primeiro período de atividade foi de nove meses e que o segundo foi de seis meses. Por outro lado, o primeiro período de atividades do Observatório foi em boa parte dedicado a fazer auditorias relativas aos vários instrumentos e instituições do sistema nacional de proteção civil, dando cumprimento ao artigo 10.º do diploma de criação do Observatório. Deste modo, durante o segundo período de atividade não houve a necessidade de efetuar audições a um número tão elevado de entidades.

Tabela 2. Distribuição das atividades ao longo dos primeiro (de 24-09-18 a 30-06-19) e segundo (de 01-07-19 a 31-12-20) períodos de funcionamento do Observatório.

Atividades	1.º período	2.º período	Total
REUNIÕES PLENÁRIAS	11	6	17
REUNIÕES GRUPO DE TRABALHO	29	22	51
PRESIDENTE AR E DEPUTADOS	6	4	10
REUNIÕES E VISITAS EXTERNAS	6	2	8
AUDIÇÕES A ENTIDADES	21	3	24
OUTRAS ATIVIDADES	2	0	2
Total Geral	75	37	112

3 Síntese das conclusões e recomendações

Neste capítulo é feita a síntese das conclusões e recomendações do Observatório com base na documentação produzida até ao final de 2019, constituindo assim de certa forma uma súmula da doutrina do Observatório no que toca às diferentes matérias abordadas nesse período. Algumas dessas matérias irão ter desenvolvimento em 2020.

3.1 Plano e Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR e SGIFR)

O Observatório analisou já o primeiro documento elaborado sobre o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e procedeu a algumas recomendações a esse propósito. O Observatório iniciou no final de 2019 a análise dos documentos elaborados no âmbito do PNGIFR para produzir o correspondente parecer. No entanto, muitas das análises e recomendações sobre esta matéria estão já vertidas no Relatório de *Avaliação do Sistema Nacional de Proteção Civil no Âmbito dos Incêndios Rurais*, produzido em dezembro de 2018.

3.2 Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF)

Conforme produzido em documento próprio, o Observatório recomenda a revisão das metas da composição da floresta para 2030 e 2050 constantes nos PROF. 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.

Recomenda-se que seja favorecida 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, juntamente com o eucalipto em listas de espécies a privilegiar (Grupo I), o que não favorece efetivamente a utilização de espécies menos inflamáveis.

3.3 Planeamento

Do documento sobre planeamento surgem diversas recomendações:

Recomenda-se que o planeamento da DFCl deve priorizar a redução da vulnerabilidade dos espaços rurais-florestais e aumento da resiliência ao fogo;

- Recomenda-se que seja garantido um nível de planeamento intermédio entre o nacional e o municipal, com coerência territorial entre instrumentos de gestão territorial e agentes do sistema;
- Recomenda-se que os PMDFCl clarifiquem as competências, responsabilidades e financiamentos resultantes da legislação em vigor;
- Recomenda-se que seja revista a metodologia da cartografia de risco de incêndio usada nos PMDFCl;

- Recomenda-se que seja garantido o financiamento plurianual dos PMDFCI e do correspondente funcionamento dos GTF.

3.4 Coesão territorial

Desde o início dos seus trabalhos o Observatório tem reiteradamente recomendado que em reestruturações organizativas 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.

3.5 Gestão de combustíveis

Do documento de gestão de combustíveis surgem também diversas recomendações:

- Recomenda-se que as ações relacionadas com a Organização do Território, associadas à Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo sejam destacadas das de Gestão do Combustível;
- Recomenda-se associar as ações de Gestão do Combustível às da Política de Energia, no sentido da utilização útil da Biomassa Florestal;
- Recomenda-se uma revisão dos critérios para a gestão de combustíveis no âmbito das redes secundárias de gestão de combustível com base na análise efetuada pela Comissão Técnica Independente e no melhor conhecimento técnico e científico sobre a matéria;
- Recomenda-se o desenvolvimento do Programa Nacional de Fogo Controlado para níveis com impacto ao nível da paisagem e da consequência para limitar a extensão e intensidade dos incêndios, o que implica o uso de ferramentas visando o planeamento espacial estratégico;
- Recomenda-se que os critérios de seleção das áreas a tratar integrem da forma mais completa e racional possível a análise espacial do risco de incêndio, tal como determinado pelo regime histórico de fogo, combustibilidade e valores em risco;
- Recomenda-se que se reduzam as expectativas de desempenho associadas ao isolamento ou contenção dos incêndios por Faixas de Gestão de Combustível (FGC) e Faixas de Interrupção de combustível (FIC), e se dê prioridade ao seu posicionamento para defesa de áreas ou locais de elevado valor económico ou natural e para fins de proteção civil. É também desejável uma maior integração entre as faixas da rede primária e as que são criadas ao longo de infraestruturas viárias ou de transporte de energia;
- Recomenda-se que quanto à proteção do edificado contra incêndios deverão ser adotados padrões de construção e de manutenção das habitações que minimizem a probabilidade de ignição, e na eliminação total do combustível de superfície na adjacência imediata das casas (usualmente um raio de 10 m). Para lá dessa distância, e até 30 m, deve ser evitada a acumulação significativa de combustível e assegurada descontinuidade vertical adequada, mas as distâncias entre copas a que a legislação atualmente obriga (4 ou 10 m) são

excessivamente elevadas, não se justificando e podendo ter um efeito contraproducente, nomeadamente quando o arvoredo é de folha caduca. Os limites de 50 ou 100 m impostos pelo artigo 15.º da Lei nº 76/2017 relativo à intervenção em terrenos adjacentes a respetivamente habitações e povoações são claramente excessivos e têm implicações económicas relevantes que não favorecem a adoção das melhores práticas pelos proprietários;

- Recomenda-se que seja otimizada a articulação entre a prevenção e a supressão de incêndios e assegurada a evolução do modelo de combate no sentido de as operações aproveitarem as oportunidades oferecidas pela gestão de combustíveis. Caso contrário será difícil justificar racionalmente o aumento do investimento em gestão de combustíveis.

3.6 Estabilização de emergência pós-fogo

Do Estudo Técnico sobre Estabilização de emergência pós-fogo, o Observatório considera que a necessária execução das medidas dentro de um prazo muito curto não acontece atualmente na grande maioria dos casos pelo que recomenda que a estabilização de emergência adquira um papel relevante, e que o País seja dotado de uma estrutura operacional que permita uma resposta tecnicamente adequada, rápida e eficaz, de que o modelo da Galiza é uma excelente referência.

3.7 Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF)

Recomenda-se que se melhore o conjunto de processos associados à DFCI:

- a) Capacidade de interpretação atempada dos riscos de incêndio e de emissão de avisos à população em consonância com a ANEPC;
- b) Definição e clarificação de metodologias mais adequadas à classificação da perigosidade e risco de incêndio com implicações na edificabilidade e com fins operacionais de apoio à decisão em matérias de prevenção operacional e estrutural;
- c) Elaboração da cartografia validada das áreas ardidas em tempo útil, preferencialmente em períodos semestrais;
- d) Papel mais ativo na avaliação dos danos causados pelos incêndios, definição de áreas sensíveis aos riscos de erosão e de medidas de estabilização de emergência pós-fogo e recuperação de áreas ardidas, bem como na monitorização a longo prazo;
- e) Melhoria da capacidade da instituição para incorporar processos em curso (alterações demográficas, climáticas, coberto florestal) nos instrumentos de planeamento (PROF, PDM, Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas) de forma a melhorar a prevenção estrutural a cargo do ICNF e a resiliência do território nacional.

3.8 Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA)

- Recomenda-se o abandono do índice RCM de risco de incêndio;
- Recomenda-se a realocização e eventual expansão das estações meteorológicas do IPMA de forma a que sejam representativas das condições verificadas nos espaços florestais nacionais;
- Recomenda-se aumentar o grau de especialização em meteorologia de incêndios e as ações de formação para / em colaboração com outras entidades.

3.9 Autarquias

- Recomenda-se a revisão da Lei n.º 65/2007, de modo a permitir uma adequação do sistema a um novo paradigma de responsabilização dos municípios, na vertente da gestão das emergências a nível municipal, fortalecendo, valorizando e modernizando este patamar, considerado o pilar do sistema nacional de proteção civil, alicerçado no princípio da subsidiariedade, enquanto valor estruturante;
- Recomenda-se a definição de um método científico e tecnicamente consensual de “Análise de Risco”, que possibilite a implementação de modelos sustentados e adequados, face aos riscos específicos locais, para uma melhor intervenção dos municípios, com a participação inequívoca da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- Recomenda-se a consolidação do sistema nacional de proteção civil, clarificando as competências das autoridades políticas, de coordenação nos níveis nacional, regional, distrital e municipal, revendo em especial, neste último nível, a dependência operacional dos corpos de bombeiros da estrutura da ANEPC;
- Recomenda-se a criação de um Centro Municipal de Operações de Socorro (CMOS) em todos os Serviços Municipais de Proteção Civil, assumindo este centro a missão de triagem e de despacho de meios de nível municipal, interligando-se, segundo o princípio da subsidiariedade, com a estrutura de patamar superior e de acordo com as necessidades.

3.10 Instituições do Sistema Científico e Tecnológico Nacional

- Recomenda-se que o apoio financeiro e institucional ao programa de investigação e formação na matéria dos incêndios florestais seja forte, distribuído com critério e com continuidade, para assegurar a sustentabilidade desta atividade;
- Recomenda-se o reforço da colaboração das entidades do sistema operacional e dos estabelecimentos de ensino superior do sistema científico para proporcionar uma melhor formação e qualificação aos agentes operacionais.

3.11 Formação e qualificação

- Recomenda-se a criação urgente de um programa nacional de formação específica para a gestão integrada de fogos rurais;
- Recomenda-se a criação de um sistema de formação avaliado e acreditado que assegure a formação dos agentes que operam nas diversas entidades, aos diferentes níveis, que permita identificar facilmente, em cada instituição e para cada agente, a compatibilidade entre o seu grau de qualificação e a função que lhe está atribuída;
- Recomenda-se uma maior colaboração entre as unidades de formação das diversas entidades com vista a extrair benefícios pelos efeitos de escala e pela partilha de recursos especializados;
- Recomenda-se que se converta a atual ENB numa Academia de Proteção Civil, com forte ligação ao sistema de ensino superior, à semelhança do que sucede com as Academias das FFAA;
- Deve agilizar-se a colaboração entre as entidades do sistema operacional e as do sistema científico, quer na definição de temas de investigação quer na sua abordagem.

3.12 Sapadores florestais

- Recomenda-se a requalificação e consolidação do programa de sapadores florestais;
- Recomenda-se a criação do estatuto profissional dos sapadores florestais no continente, à semelhança do que acontece na Região Autónoma da Madeira, (Decreto Legislativo Regional n.º 17/2018/M, de 20 de agosto), visando a reestruturação das equipas existentes e das que venham a ser constituídas;
- Recomenda-se que o ICNF assuma a sua função de coordenação e de fiscalização do efetivo trabalho de prevenção estrutural das equipas de sapadores florestais (eSF), com um serviço de proximidade junto das entidades, técnicos de acompanhamento e das próprias equipas e em especial nos grandes incêndios rurais. Por outro lado, deverá garantir a publicação anual do relatório de atividades do Programa de Sapadores Florestais;
- Recomenda-se que sejam promovidos salários condignos e uniformes, de acordo com a elevada exigência física requerida, bem como a alta responsabilidade e riscos das funções desempenhadas, evitando-se a elevada rotatividade dos elementos e a sua falta de estabilidade e qualificação técnica;
- Recomenda-se que seja feito um esforço adicional para garantir o cumprimento das metas traçadas em termos de equipas formadas, designadamente as 500 eSF, devendo-se cumprir a meta da criação de 20 eSF por ano.

3.13 Sensibilização e segurança das populações

- Recomenda-se que, no âmbito do novo Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso às Populações seja criado um fluxo de informação específico para os incêndios florestais com inclusão do risco meteorológico;
- Recomenda-se que nas escolas do Ensino Básico e Secundário se ensine e sensibilize os alunos para os valores de uso direto e indireto da floresta em Portugal e para as características deste ecossistema na região climática do Mediterrâneo e para as suas vulnerabilidades atuais face a mudanças sociais, económicas e climáticas acentuadas;
- Recomenda-se que sejam fomentados programas de sensibilização e informação por voluntários qualificados, em especial de estudantes universitários de cursos nas áreas florestal, agricultura e biologia, nos períodos de férias, cujo trabalho temporário seria remunerado, bem como por ONG devidamente certificadas e enquadradas;
- Recomenda-se que se trabalhe com as populações de forma a conhecerem os procedimentos a adotar em caso de incêndio, para aumentar a sua segurança;
- Recomenda-se a execução de exercícios para treino dos agentes e das populações.

3.14 Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio

- Recomenda-se que a remodelação da ANEPC fique concluída prontamente, a fim de não perturbar a preparação do dispositivo para os anos futuros. Para tal devem ser superadas as dificuldades previstas na regularização da situação contratual de alguns dos seus agentes e na contratação de pessoas qualificadas para exercer os diversos cargos previstos e as múltiplas funções que se encontram atribuídas à ANEPC;
- Recomenda-se que, na linha dos atuais programas Aldeia Segura e Pessoas Seguras, à ANEPC venha a ser atribuído um papel mais ativo no âmbito da prevenção e sensibilização, dada a sua presença no território e os recursos humanos e técnicos de que dispõe ou que pode mobilizar;
- Recomenda-se uma reorganização estrutural do setor operacional dos bombeiros e o estabelecimento de modelos de contratualização plurianual entre o Estado central e as entidades detentoras de corpos de bombeiros;
- Recomenda-se a criação de um programa nacional de promoção e incentivo ao voluntariado nos corpos de bombeiros voluntários;
- Recomenda-se a atribuição da classificação de “profissão de risco”, à profissão de Bombeiro;
- Recomenda-se a celebração dos contratos de desenvolvimento previstos no artigo 33.º da Lei n.º 32/2007 de 13 de agosto, enquanto instrumento de apoio às associações humanitárias de bombeiros em áreas específicas, no âmbito da prevenção e reação a acidentes;
- Recomenda-se a criação de um modelo de contratos de desenvolvimento a celebrar entre o Estado central e os municípios que detêm corpos de bombeiros próprios, para apoio ao

desenvolvimento e sustentabilidade das referidas unidades;

- Recomenda-se, no caso da Força Aérea, a renovação e rejuvenescimento dos quadros técnicos e o redimensionamento dos recursos humanos, face às novas exigências, incluindo tripulantes, pessoal de manutenção, valências técnicas para apoio ao Comando e Controlo e para a interface com a ANEPC;
- Recomenda-se o uso mais extensivo dos recursos do Exército em apoio logístico, tanto aos operacionais como às populações afetadas, particularmente em eventos de maior gravidade;
- Recomenda-se uma maior utilização dos recursos mecanizados do Exército em atividades de gestão de combustíveis;
- Recomenda-se que o INEM tenha a possibilidade de autorizar a requisição de elementos inseridos nos quadros de Corpos de Bombeiros Voluntários;
- Recomenda-se que se melhore o sistema de comunicações de modo a permitir a localização sem falhas, dos meios do INEM envolvidos nos Teatros de Operações (TO);
- Recomenda-se a melhoria da articulação com a estrutura operacional, de forma a garantir uma eficaz intervenção de apoio às vítimas em cenários extremamente desfavoráveis;
- Recomenda-se a participação do INEM e da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) na realização de exercícios promovidos a nível distrital e/ou nacional no âmbito da aplicação do sistema integrado operações proteção e socorro, de forma a adquirir rotinas de empenhamento nestes cenários;
- Recomenda-se que a doutrina do Ataque Inicial, instituída desde há muito, seja mantida, e se possível reforçada no sentido de garantir meios em todas as primeiras intervenções de forma organizada, musculada e determinada, mesmo correndo riscos de haver despacho de meios para um ainda significativo número de ignições pouco importantes ou de falsos alertas que, ajudam igualmente a dispersar meios, mas terão que ser resolvidos a montante;
- Recomenda-se que a muito valiosa base de dados do SGIF seja mantida e associada à base de dados do SADO. Esta associação de bases de dados permitirá uma análise mais completa da importância dos meios associados ao Ataque Inicial, mas também ao Ataque Ampliado.

ANEXO I - Atividade do Observatório no 2º semestre 2019

DATA	LOCAL	REUNIÕES PLENÁRIAS	REUNIÕES GRUPO DE TRABALHO	PRESIDENTE AR E DEPUTADOS	REUNIÕES E VISITAS EXTERNAS	AUDIÇÕES A ENTIDADES
01-07-2019	Lisboa		X			Clube Campismo Lisboa
03-07-2019	Lisboa	X		Presidente		
10-07-2019	Lisboa		X			
17-07-2019	Lisboa		X			
19-07-2019	Lisboa		X			
22-07-2019	Lisboa		X			
30-07-2019	Lisboa		X			
31-07-2019	Lisboa		X			
01-08-2019	Lisboa		X			
07-08-2019	Lisboa	X				
14-08-2019	Lisboa		X			
21-08-2019	Lisboa		X			
28-08-2019	Lisboa		X			
04-09-2019	Lisboa		X			
11-09-2019	Lisboa	X				
18-09-2019	Lisboa		X			
25-09-2019	Lisboa		X			
02-10-2019	Lisboa		X			
08-10-2019	Vila de Rei	X			Vila Rei	
09-10-2019	Mação	X			Mação	CODIS de Santarém
10-10-2019	Lisboa		X			
18-10-2019	Lisboa		X			
24-10-2019	Lisboa		X			AGIF
31-10-2019	Lisboa		X			
03-11-2019	Lisboa	X				
11-11-2019	Lisboa		X			

DATA	LOCAL	REUNIÕES PLENÁRIAS	REUNIÕES GRUPO DE TRABALHO	PRESIDENTE AR E DEPUTADOS	REUNIÕES E VISITAS EXTERNAS	AUDIÇÕES A ENTIDADES
13-11-2019	Lisboa	X		Presidente		
19-11-2019	Lisboa		X	7ª Comissão		
20-11-2019	Lisboa		X			CODIS Castelo Branco
21-11-2019	Lisboa		X			
29-11-2019	Lisboa		X			
04-12-2019	Lisboa	X				
11-12-2019	Lisboa	X		1ª Comissão		
19-12-2019	Lisboa		X			
20-12-2019	Lisboa		X			
27-12-2019	Lisboa	X				

ANEXO II – O Observatório na comunicação social

Data	Publicação	Meio	Título
04/07/2019	Destak	Imprensa	Criados quase 1.500 abrigos nas aldeias
12/07/2019	O Jornal Económico	Imprensa	D. Dinis II, o Reformador
14/07/2019	Correio da Manhã Algarve	Imprensa	Bombeiros criam equipa de rescaldo
31/08/2019	Expresso	Imprensa	€3,7 milhões para trocar eucaliptos por sobreiros e carvalhos
24/09/2019	Correio da Manhã	Imprensa	Queixas por dados
24/09/2019	Jornal de Notícias	Imprensa	Observatório de incêndios acusa Governo de recusar informação
24/09/2019	Jornal de Notícias Online	Site	Observatório acusa Governo de recusar informação
24/09/2019	Renascença	Áudio	Alerta do Observatório Técnico Independente
24/09/2019	Renascença	Áudio	Alerta do Observatório Técnico Independente
24/09/2019	Renascença	Áudio	Observatório Técnico Independente não está a receber todos os dados como determina a lei
24/09/2019	TVI 24	Vídeo	Alerta do Observatório Técnico Independente
19/10/2019	Renascença	Vídeo	"Episódio das golas antifumo não serve para avaliar programa Aldeias Seguras"
29/10/2019	Jornal de Notícias	Imprensa	Estado e donos descaram terreno após incêndios
29/10/2019	Público	Imprensa	Observatório sugere criação de empresa para gerir o pós-fogo
28/10/2019	Sol Online	Site	Relatório recomenda criação de empresa pública para estabilização pós-incêndios
28/10/2019	TSF	Áudio	Estudo "Estabilização de Emergência Pós Fogo"
30/10/2019	Correio da Manhã	Imprensa	Organismo gere efeitos dos incêndios
09/11/2019	Público	Imprensa	Governo paga a proprietários para mudar a floresta
14/11/2019	Público	Imprensa	Portugal perdeu mais de 5 mil bombeiros em pouco mais de duas décadas
14/11/2019	TVI - Diário da Manhã	Vídeo	Estudo do Observatório Técnico Independente da Assembleia da República
13/11/2019	Observador Online	Site	Incêndios. Observatório recomenda "menos de 20 minutos" na primeira intervenção de combate
13/11/2019	Renascença	Áudio	Estudo do Observatório Técnico Independente da AR
13/11/2019	TSF	Áudio	Combate aos incêndios

Data	Publicação	Meio	Título
14/11/2019	Jornal de Notícias	Imprensa	Meios devem ser posicionados para ter ataque rápido
25/11/2019	Público	Imprensa	Observatório queixa-se por não ter novo plano de fogos
25/11/2019	Público online	Site	Observatório Técnico Independente de incêndios ainda não recebeu plano de combate
25/11/2019	Renascença	Áudio	Observatório Independente ainda não recebeu Plano de Combate a Fogos
25/11/2019	Renascença	Áudio	Plano de Gestão Integrada de Fogos Rurais continua na gaveta
25/11/2019	TVI - Diário da Manhã	Vídeo	Observatório Independente ainda não recebeu Plano de Combate a Fogos
25/11/2019	Rádio Observador	Áudio	Observatório Independente ainda não recebeu Plano de Combate a Fogos
26/11/2019	Correio dos Açores	Imprensa	Plano de Gestão Integrada de Fogos Rurais está há meses na gaveta
26/11/2019	Diário dos Açores	Imprensa	Plano de Gestão Integrada de Fogos Rurais está há meses na gaveta
28/11/2019	Público online	Site	PCP quer o ministro do Ambiente na AR a explicar o que já fez sobre os incêndios de 2017 e 2018
29/11/2019	Correio da Manhã	Imprensa	Número de bombeiros voluntários em queda
29/11/2019	Observador Online	Site	Em 25 anos, Portugal perdeu seis mil bombeiros, revela relatório técnico
30/11/2019	RTP 1 - Telejornal	Vídeo	Incêndio de Monchique
02/12/2019	Correio da Manhã Algarve	Imprensa	Linha elétrica causou incêndio de Monchique
06/12/2019	Correio da Manhã	Imprensa	Metas contra incêndios ficam por cumprir
11/12/2019	Expresso Online	Site	Incêndios: Observatório quer continuar missão porque problema está por resolver
11/12/2019	Observador Online	Site	Observatório quer continuar missão porque problema dos incêndios está por resolver
12/12/2019	Correio da Manhã	Imprensa	Incêndios - Observatório
12/12/2019	Destak	Imprensa	Observatório quer manter funções
12/12/2019	JM	Imprensa	Observatório quer continuar missão
17/12/2019	Público	Imprensa	Esquerda e direita unem-se para prolongar mandato de observatório

ANEXO III - Lista de abreviaturas e acrónimos

AGIF	–	Agência para a Gestão Integrada de Fogos
ANEPC	–	Autoridade Nacional Emergência Proteção Civil
ANMP	–	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AR	–	Assembleia República
CCISP	–	Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CMOS	–	Centro Municipal de Operações de Socorro
CODIS		Comandante Operacional Distrital
CRUP	–	Conselho de Reitores das Universidades Portugueses
CTI	–	Comissão Técnica Independente
CVP	–	Cruz Vermelha Portuguesa
DECIR	–	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais
DFCI	–	Defesa da Floresta Contra Incêndios
ENB		Escola Nacional de Bombeiros
ESF	–	Equipa de Sapadores Florestais
ICNF	–	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
INEM	–	Instituto Nacional de Emergência Médica
IPMA	–	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
OTI	–	Observatório Técnico Independente
PNDFCI	–	Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PNGIFR	–	Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
PROF	–	Plano Regional de Ordenamento Florestal
SGIFR	–	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGIF	–	Sistema de Gestão de Informação de Fogos Florestais
TO	–	Teatro de Operações

ANEXO IV - Plano de Atividades previsto para o primeiro semestre de 2020

Atividades de iniciativa própria do OTI	Datas de referência
1. Relatório de Avaliação do Incêndio de Vila de Rei - Mação	janeiro
2. Parecer sobre o PNGIFR	fevereiro
3. Relatório de Atividades do 2.º semestre	fevereiro
4. Estudo Técnico sobre Biomassa e Incêndios	março
5. Análise do DECIR 2020	março
6. Estudo Técnico sobre o Uso do Fogo	abril
7. Estudo Técnico sobre a Formação dos agentes de Gestão Integrada de Fogos Rurais	abril
8. Workshop para Deputados	Data a determinar
9. Reuniões com as Comissões Parlamentares	Data a determinar
10. Reuniões exteriores com agentes do setor	Data a determinar
11. Relatório de Atividades do 1.º semestre 2020	junho