

1. À 7.ª e 11.ª Comissões;
2. Acusar a receção e informar encaminhamento.

17.04.2020



Lurdes Gonçalves

Assunto: FW: Observatório Técnico Independente | Parecer
Anexos: Parecer Formação AGIF.pdf

De: Observatório Técnico Independente

Enviada: sexta-feira, 17 de abril de 2020 18:04

Para: secretariado.agif@agif.pt; Maria José Ribeiro <MariaJose.Ribeiro@ar.parlamento.pt>

Cc: Lurdes Gonçalves <Lurdes.Goncalves@ar.parlamento.pt>

Assunto: Observatório Técnico Independente | Parecer

Exmo. Senhor Presidente da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais
Exma. Senhora Chefe de Gabinete de Sua Exa. o PAR,

Encarrega-me o Sr. Presidente do Observatório Técnico Independente, o Professor Francisco Rego, de enviar o **PARECER sobre o GUIA PARA DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES DO SGIFR**, para os devidos efeitos.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Valente

Observatório Técnico Independente

Palácio de S. Bento | 1249-068 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 21 3919 668 | ext. 11668

ana.valente@ar.parlamento.pt



Assembleia da República
Gabinete do Presidente

N.º de Entrada: 654706
Classificação: 15.01
Data: 17.04.2020

PARECER

sobre o

GUIA PARA DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA NACIONAL DE
QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES DO
SGIFR

(Apresentado pela AGIF em fevereiro de 2020)



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

abril 2020

Parecer

A necessidade de um melhor nível de formação e qualificação dos agentes do Sistema de Gestão Integrada dos Fogos Rurais (SGIFR) é reconhecida desde há muito pelos agentes do sector e pela sociedade em geral.

Reconhecendo esta necessidade, e através da Resolução de Conselho de Ministros RCM n.º 176/2018 de 25 de outubro, o Governo apontou para uma reforma sistémica da gestão dos incêndios rurais baseada no princípio da aproximação da prevenção e combate, na profissionalização e na capacitação do SGIFR. Para tal, o Conselho de Ministros decidiu sobre a criação de uma rede nacional de formação e investigação em proteção civil, constituída por um conjunto de entidades do sistema operacional, do sistema científico e académico, e pela Escola Nacional de Bombeiros, sob a coordenação da ANEPC. Nessa rede a ANEPC deveria promover “a articulação entre as diversas entidades participantes” e identificar junto desta “as necessidades de oferta formativa e investigação a considerar para efeitos do desenvolvimento das suas atividades”. A rede deveria ter iniciado as suas atividades num prazo que terminou em julho de 2019, o que não aconteceu.

A importância da formação e qualificação dos agentes do SGIFR foi objeto de recomendação própria do Observatório na sua “Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais” publicada em dezembro de 2018. Nesse documento, o Observatório, considerando de forma muito positiva a RCM n.º 176/2018, recomendava ao Governo “a maior urgência na criação, regulamentação e financiamento de um Programa Nacional de formação específica para a gestão integrada de fogos rurais, destinado a formar e qualificar de forma exigente os agentes necessários ao sistema, baseado na rede de instituições de ensino superior nacionais, com a Escola Nacional de Bombeiros e com recurso a especialistas e técnicos nacionais e internacionais”. Não parece que essa recomendação tivesse tido, na altura, qualquer consequência.

Foi por isso com grande expectativa que o Observatório tomou conhecimento das diligências da AGIF, em reuniões tidas com este Observatório e depois expressas em dezembro de 2019 no documento de Estratégia 20-30 do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, para a criação de um Programa de Qualificação do SGIFR. A Estratégia 20-30 remetia para um documento autónomo “o roteiro para o novo modelo de qualificação dos agentes do SGIFR”, em que seria detalhado “o mapeamento de perfis profissionais, a atualização do diagnóstico de necessidades de formação e qualificação, a implementação dos planos através de rede de entidades credenciadas, incorporando também programas de intercâmbio internacional e a identificação de necessidades, a médio e longo prazo, de novos recursos humanos para o SGIFR”.

O Observatório recebeu da AGIF, em fevereiro de 2020, o “Guia para o desenvolvimento do Programa Nacional de Qualificação dos agentes do SGIFR”, que se constituía como a base de partida para a implementação desse Programa. No entanto, a apreciação global do documento leva-nos a concluir que, apesar dos bons propósitos, o documento é ainda muito incipiente no caminho para o objetivo que todos desejamos de uma melhor formação e qualificação dos agentes do sistema.

O documento apresenta algumas dificuldades de análise, por ser pouco equilibrado no desenvolvimento das diversas componentes. O documento é muito detalhado no mapeamento e apresentação de perfis de competências (20 perfis prioritários) e das estratégias de capacitação e desenvolvimento de competências, que constituem mais de metade da sua extensão, apresentando até um grau de pormenor nas orientações metodológicas e pedagógicas não coadunado com o carácter genérico e estruturante do Guia. No entanto, o documento é muito escasso na abordagem de outros aspetos centrais, como na definição dos objetivos estratégicos, onde não se incluem aspetos importantes como a mobilidade profissional dos agentes ou a avaliação do seu desempenho e qualificação. Também as questões estruturantes de monitorização, controlo e avaliação da implementação do Programa são abordadas de forma vaga e remetidas para uma entidade reguladora que não se encontra bem definida.

A apreciação geral por parte do Observatório é, por isso, condicionada por esse desigual desenvolvimento das diversas componentes. O Observatório não deixa, no entanto, de fazer aqui algumas apreciações globais que poderão ser úteis no desenvolvimento do Programa:

1. Seria importante que o desenvolvimento do Programa Nacional de Qualificação dos Agentes do SGIFR seguisse ele próprio uma metodologia conhecida, esclarecendo sobre a participação das diversas entidades na sua preparação, em particular a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), a Escola Nacional de Bombeiros (ENB) e as entidades do sistema científico e académico, como previsto na RCM atrás referida. A participação das entidades de ensino superior e dos centros de investigação não é mencionada, nem no processo de elaboração do Programa nem projetada para fases posteriores. Seria justificável, em particular, uma referência especial ao ForestWISE, laboratório colaborativo dedicado à floresta e ao fogo, que poderia ter um papel relevante na interface dos agentes do SGIFR e das entidades operacionais, a ANEPC, a GNR, e o ICNF com as instituições de ensino superior e investigação e com entidades empresariais e da fileira florestal suas parceiras.
2. Seria expectável que a elaboração do Programa pudesse ter como base estudos de diagnóstico e comparações internacionais que não são apresentadas. Não se faz alusão no texto, nem na bibliografia, a sistemas que possam ter sido tomados como referência, nem a comparações internacionais com outros países, em particular com os EUA, que dispõem de programas de formação e qualificação muito bem estruturados. Existem também estudos europeus sobre esta matéria que não parece terem sido utilizados, alguns dos quais

incluindo propostas de harmonização dos sistemas de formação em matéria de Proteção Civil a nível europeu (ERCC Emergency Response Coordination Centre).

3. Seria imprescindível que o Programa se baseasse numa análise do processo de qualificação existente em Portugal, identificando as áreas de intervenção prioritárias, onde as carências são mais acentuadas, para aí melhorar rapidamente a profissionalização e especialização. Sem este quadro atual de diagnóstico, que se julgaria estar já incluído neste documento, não é possível ter uma noção dos níveis de formação existentes, dos responsáveis pela formação, do funcionamento e das deficiências do sistema no que respeita à formação dos diversos agentes. São mencionados os procedimentos a nível de capacitação, certificação, regulamentação, etc., mas não as entidades que estão associadas ao seu desenvolvimento, sendo que o diagrama que pretende representar a complexidade do sistema contem alguns conceitos e designações que estão desatualizados. Esta falta de diagnóstico sobre a formação atual não parece ser identificada no documento, sendo fundamental a sua existência, seguida de uma avaliação crítica, como suporte das opções a tomar no Programa.
4. Deveria ser melhor explicitada a diferença entre os referenciais de nível não-superior e superior. Na elaboração dos programas de formação e/ou qualificação, de acordo com as necessidades identificadas e suportadas pelos referenciais e ciclos de estudos, é corretamente incorporada a adequação legislativa e regulamentar e os instrumentos de apoio financeiro essenciais para a sua concretização e a governança das entidades envolvidas no sistema. O Guia considera corretamente a formação de elementos novos que vão integrar o SGIFR, mas também de todos os elementos que já o integram, para ser desenhada a resposta a nível nacional. Os tipos de qualificação abrangem cursos Profissionais, EFAS, CTeSP, assim como a resposta a nível superior como o caso das Licenciaturas, Pós-Graduações e Mestrados, mas não refere Doutoramentos. No entanto, não é apresentada qualquer estimativa da quantificação das necessidades em recursos humanos, nem dos custos associados à sua formação.
5. Considera-se que os Planos de Qualificação devem ser uniformizados com o SNQ, englobando os mecanismos de reconhecimento, validação e certificação de competências e a emissão de certificados finais de qualificações. É referido que a elaboração destes planos deverá ser da competência duma rede de instituições de ensino superior previamente credenciada. Tendo em conta a escassez possível da bolsa de formadores, a cooperação com entidades internacionais para o efeito seria importante, as quais deveriam igualmente intervir no processo de certificação, que não é devidamente estruturado. Note-se que no mapeamento de competências é considerada a certificação de competências obtidas no estrangeiro. A formação de formadores, sendo um aspeto de grande importância, deveria ser objeto de um diagnóstico prévio, mas tal não é referido. Também não há indicação sobre a relação entre o quadro atual e o que se pretende com o Programa Nacional de Qualificação. Por exemplo, não é referido de que forma é integrado o atual regulamento do

fogo técnico, no PNQ, único normativo legal que regulamenta atualmente a formação e a credenciação na área da Gestão Integrada de Fogos Rurais. Ficamos também sem saber como é que o sistema atual de formação dos corpos de bombeiros se irá adaptar/integrar no PNQ.

6. É proposta a criação de um Conselho Nacional de Qualificação dos agentes do SGIF, que funcionaria no âmbito de um Centro Multi-agência, entidade reguladora e responsável pelo Programa Nacional de Qualificação, onde seriam definidos os mecanismos de regulação, implementação e conseqüente controlo e avaliação do mesmo. Este Centro seria responsável pela coordenação das diversas etapas do Programa em causa. Não obstante, não existe uma definição deste Centro, como funcionaria, autonomia e ligação às instituições de ensino superior nem das entidades responsáveis pela certificação. É de registar a criação de um Regulamento de Certificação de Entidades Formadoras bem como de uma Bolsa de Formadores no âmbito do SGIFR, que defina os princípios do reconhecimento dos formadores/professores e do respetivo processo de credenciação. Este processo deveria ser associado ao Conselho Nacional de Qualificação dos agentes do SGIF, embora tal não seja referido. De qualquer forma, o sistema proposto parece conduzir à criação de um sistema de qualificação de uma complexidade manifestamente exagerada, como bem parece demonstrar o diagrama da página 15, sem explicação adicional.

O Observatório considera muito relevante a iniciativa da AGIF de construção de um Programa de Formação e Qualificação, essencial para a qualidade de todo o sistema de gestão integrada de fogos rurais. No entanto, o Observatório não pode deixar de considerar que o documento agora apresentado está ainda muito longe no caminho para um Programa de Formação e Qualificação do SGIFR que todos consideram essencial.

Se há elementos do Guia mais desenvolvidos, como os perfis de competências, muitos outros estão ainda, incompreensivelmente, numa fase bastante afastada das expetativas criadas. A ausência de indicações sobre a metodologia de preparação do Programa, a falta de um diagnóstico sobre a formação atual, a ausência de referências internacionais, a pouca ligação às instituições de ensino superior e de investigação, a falta de indicações entre as intenções propostas e as entidades e os planos de qualificação existentes, a indefinição sobre o Conselho Nacional de Qualificação proposto, bem como a falta de explicitação das ações previstas, calendários, custos, entidades responsáveis, são aspetos que devem ser rapidamente resolvidos.

Porque, como tem sido por diversas vezes indicado pelo Observatório e expressamente recomendado ao Governo em dezembro de 2018, deverá ser dada “a maior urgência” à “criação, regulamentação e financiamento” de um Programa Nacional de Formação para os agentes do SGIF.

Independentemente deste parecer, o Observatório tem a intenção de, num futuro próximo, apresentar posições próprias sobre alguns dos aspetos associados às questões centrais da Formação e Qualificação dos agentes do SGIFR.

Lisboa, 15 de abril de 2020

Com os melhores cumprimentos,

Francisco Castro Rego



Presidente do Observatório Técnico Independente