



# **As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta: O caso OesteCIM**

Mestrado em Administração Pública

Leonardo André Martins Pereira

Leiria, março de 2025



# **As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta: O caso OesteCIM**

Mestrado em Administração Pública

Leonardo André Martins Pereira

Trabalho de Projeto realizado sob a orientação do Professor Dr. Jorge Barros Mendes

Leiria, março de 2025

# **Originalidade e Direitos de Autor**

O presente relatório de projeto é original, elaborado unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a/o elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionado o Autor e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual o mesmo foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2023/2024, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

# Dedicatória

Dedico esta tese aos meus filhos, Helena e Mateus.

A ti, Helena, por me inspirares com a tua sensibilidade e pela luz que acendes em cada passo que dou.

A ti, Mateus, que com apenas um ano de vida já me ensinas a força da ternura e da presença silenciosa que acolhe.

Dedico também á minha esposa, LP...

Pelo amor, pela paciência, e por nunca teres deixado que eu desistisse, mesmo nos dias em que a vontade parecia faltar. Este trabalho é reflexo do que construimos juntos — com entrega, sacrifício e sonho.

# Agradecimentos

A conclusão deste trabalho representa muito mais do que o fim de um ciclo académico. É o reflexo de um percurso feito com a ajuda e confiança de pessoas que deixaram uma marca indelével no meu crescimento profissional e pessoal.

Quero expressar a minha mais profunda gratidão ao **Professor Dr. Jorge Barros Mendes**, pela orientação, pelos conselhos assertivos e pela disponibilidade constante ao longo de todo o processo. A sua orientação foi fundamental para dar forma e profundidade a este trabalho, ajudando-me a estruturar ideias e a manter o rumo certo, mesmo nas fases mais exigentes.

Agradeço também ao **Dr. Rui Carneiro**, Chefe de Divisão da Oeste CIM, e ao **Dr. Paulo Simões**, Secretário Executivo da mesma entidade, por me terem desafiado com este projeto e, mais do que isso, **por me terem dado liberdade e confiança para o desenvolver** com seriedade e compromisso.

Ao **Eng.º Nuno Gonçalves**, Chefe de Núcleo Sub-regional do Oeste do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, agradeço o apoio firme, o incentivo constante e, sobretudo, **a confiança depositada na concretização do projeto “Brigada de Sapadores Florestais do Oeste”**, cuja importância e as realizações no terreno ultrapassaram os limites do papel.

Agradeço também à minha **família**, pelo apoio incondicional, e à minha esposa, que tem sido presença, força e abrigo em todos os momentos. Obrigado por me ajudares a manter o foco, e por me dares a estabilidade necessária para concluir este ciclo.

Por fim, a todos os Bombeiros Sapadores Florestais, de forma direta ou indireta, contribuíram para este caminho – com palavras de motivação, ajuda técnica ou gestos de amizade – o meu muito obrigado.

Este Projeto é também vosso.

# Resumo

A proteção da floresta e a mitigação dos incêndios rurais têm sido desafios persistentes em Portugal, exigindo uma abordagem integrada e intersectorial para garantir a segurança das populações, a preservação dos ecossistemas e a sustentabilidade do território. Os incêndios florestais, sendo fenómenos naturais agravados por fatores socioeconómicos e ambientais, representam uma ameaça crescente, evidenciada pelos trágicos eventos de 2017, que desencadearam uma profunda reflexão sobre as estratégias adotadas pelo Estado para a prevenção e combate a este tipo de ocorrências.

Neste contexto, o conceito de Segurança Humana assume particular relevância, reforçando a necessidade de políticas públicas que não apenas combatam os incêndios, mas que previnam a sua ocorrência e garantam a resiliência dos territórios afetados. O papel das Brigadas de Sapadores Florestais tem-se afirmado como um elemento essencial na defesa da floresta, atuando não só na prevenção estrutural e silvicultura preventiva, mas também no apoio ao combate direto e na recuperação das áreas atingidas pelos fogos.

A presente tese pretende analisar o papel das Brigadas de Sapadores Florestais enquanto ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta, tendo como estudo de caso a Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM). A investigação procura compreender a relevância deste modelo no quadro das políticas públicas de proteção civil e de gestão integrada de fogos rurais, avaliando a sua eficácia e os desafios que enfrenta na sua implementação.

Para tal, será efetuada uma revisão do enquadramento legislativo e das políticas públicas associadas à prevenção e combate aos incêndios florestais em Portugal, seguida de uma análise detalhada da operacionalização das brigadas intermunicipais e do seu impacto na mitigação do risco de incêndio rural.

Desta forma, a presente investigação contribuirá para a compreensão da importância das Brigadas de Sapadores Florestais no contexto da gestão de incêndios rurais em Portugal, destacando as boas práticas, os desafios a superar e as oportunidades para o fortalecimento do modelo, no sentido de uma maior eficácia na proteção das florestas e das comunidades rurais.

**Palavras-chave:** Incêndios Rurais, Políticas Públicas, Proteção Civil, Prevenção, Sapadores Florestais.

# Abstract

Forest protection and rural fire mitigation have been persistent challenges in Portugal, requiring an integrated and intersectoral approach to ensure the safety of populations, the preservation of ecosystems and the sustainability of the territory.

Forest fires, being natural phenomena aggravated by socioeconomic and environmental factors, represent a growing threat, highlighted by the tragic events of 2017, which triggered a deep reflection on the strategies adopted by the State to prevent and combat this type of occurrence. In this context, the concept of Human Security assumes particular relevance, reinforcing the need for public policies that not only combat fires, but also prevent their occurrence and guarantee the resilience of the affected territories.

The role of wildland fire crews has established itself as an essential element in the defense of the forest, acting not only in structural prevention and preventive silviculture, but also in supporting direct fire suppression and recovery of areas affected by fires.

This thesis aims to analyze the role of wildland fire crews as a tool of the State for the protection of forests, using the Intermunicipal Community of Oeste (OesteCIM) as a case study.

The research seeks to understand the relevance of this model in the context of public policies for civil protection and integrated management of rural fires, assessing its effectiveness and the challenges it faces in its implementation.

To this end, a review of the legislative framework and public policies associated with the prevention and suppression of forest fires in Portugal will be carried out, followed by a detailed analysis of the operationalization of intermunicipal brigades and their impact on mitigating the risk of rural fires.

In this way, this research will contribute to the understanding of the importance of wildland fire crews in the context of rural fire management in Portugal, highlighting good practices, challenges to be overcome and opportunities for strengthening the model, towards greater effectiveness in the protection of forests and rural communities.

**Keywords:** Rural Fires, Public Policies, Civil Protection, Prevention, Forest Fire Brigades.



# Índice

<b>Originalidade e Direitos de Autor .....</b>	<b>iii</b>
<b>Dedicatória .....</b>	<b>iv</b>
<b>Agradecimentos .....</b>	<b>v</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>vi</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>vii</b>
<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>xi</b>
<b>Lista de tabelas .....</b>	<b>xii</b>
<b>Lista de siglas e acrónimos.....</b>	<b>xiii</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Parte I – Revisão de Literatura .....</b>	<b>17</b>
1.1. <b>Conceito de Segurança e Proteção Civil .....</b>	<b>17</b>
1.2. <b>O papel reativo do Estado.....</b>	<b>20</b>
1.3. <b>Proteção Civil como atividade de Segurança Humana: marcos legislativos....</b>	<b>22</b>
1.4. <b>A problemática dos Incêndios Rurais.....</b>	<b>27</b>
1.4.1. O Problema na Ótica Social.....	30
1.4.2. O Problema na Ótica Territorial .....	30
1.4.3. O Problema na Ótica Ambiental.....	32
1.5. <b>O Novo Paradigma – A Gestão Integrada de Fogos Rurais .....</b>	<b>33</b>
1.5.1. Identificação do Problema – Incêndios Rurais .....	33
1.5.2. Solução para o Problema – Política Pública de Gestão Integrada de Fogos Rurais.....	36
1.5.3. A Política Pública e a Teoria da Mudança .....	38
1.5.3.1. Fase do Agendamento .....	39
1.5.3.2. Fase da Formulação .....	40
1.5.3.3. Fase da Implementação .....	42
1.5.3.3.1. A implementação dos programas de transformação.....	44
1.5.3.3.2. A formalização e efetivação da AGIF I.P.....	47
1.5.3.3.3. A implementação da teoria da mudança.....	47
1.5.3.3.4. Implementação do Plano Integrado: Modelo de Planeamento .....	49
1.5.3.3.5. O Programa Nacional de Ação .....	50
<b>2. Parte II – Implementação do Projeto - Brigada de Sapadores Florestais (BSF) da Comunidade Intermunicipal do Oeste.....</b>	<b>52</b>

<b>2.1. Caracterização da Oeste CIM .....</b>	<b>53</b>
2.1.1. Âmbito Geográfico .....	53
2.1.2. Regime Jurídico da Entidade .....	53
<b>2.2. Caracterização do Projeto .....</b>	<b>54</b>
2.2.1. Missão Objetivos e Metas .....	54
2.2.2. Definição do âmbito territorial de Intervenção.....	55
2.2.3. Processo de Constituição .....	57
2.2.3.1. Processo de Formação e Financiamento.....	58
2.2.3.2. Recursos Materiais .....	58
2.2.3.3. Recursos Financeiros .....	59
<b>2.3. Impacto do Projeto .....</b>	<b>67</b>
<b>3. Conclusão .....</b>	<b>71</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>73</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO A – Enquadramento Legislativo .....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO B - PLANO DE APRONTAMENTO DECIR 2020 .....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO C - PLANO DE FORMAÇÃO DA BSF.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO D – Estrutura Orgânica da Brigada de Sapadores Florestais da OesteCIM</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO E – VEICULOS DA BSF .....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO F – RELATORIO PERIODO CRITICO DE INCÊNDIOS 2019 .....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXO G – COMPETÊNCIAS DELEGADAS NA OESTECIM.....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO H – Simbologia do Emblema da BSF da OesteCIM .....</b>	<b>112</b>

# Lista de Figuras

Figura 1 - Arquitetura tripartida do conceito de Segurança Fonte: criação própria a partir de Amaro (2008)	19
Figura 2 - Número de fatalidades de 2000 a 2017, verificando-se a situação do ano de 2017 (até 30 de setembro 2017), com valores muito superiores aos dos anos de 2003 e 2005, em que as áreas ardidas foram muito superiores. Fonte: ANPC, 2000-2017 dados oficiais não publicados; MATEUS, 2015; CE, (2015). ..	29
Figura 3 - Número de vítimas mortais diretamente relacionadas com fogos, 2018-2023 Fonte: Relatório Atividades SGIFR(2022).....	29
Figura 4 - Teoria da Mudança: esquema em cascata dos ciclos de reforço positivo que contribuem para a gestão eficiente do risco, conduzindo a uma redução de danos e área ardida. Fonte: AGIF (2021b).....	39
Figura 5 - Processo de Formação de Agenda. Fonte: construção própria a partir da adaptação de (Rocha, 2010).....	40
Figura 6 - Evolução e concretização do processo de mudança em curso. Fonte: AGIF (2021c).....	45
Figura 7 - Execução Financeira. Fonte: AGIF(2022) .....	46
Figura 8 - Fases da Cadeia de Processos do SGIFR Fonte: AGIF (2021b) .....	48
Figura 9 - Metas do PNGIFR. Fonte: AGIF (2021c).....	50
Figura 10 - Hierarquia do PNA. Fonte: AGIF (2021c).....	51
Figura 11 - Resumo das Orientações, Objetivos e Programas previstos no PNA. Fonte: AGIF (2021c) .....	51
Figura 12 - Organograma da BSF Oeste CIM (Construção Própria).....	58
Figura 13 Trator Florestal com Alfaia - Destroçador de Martelos Fixos.....	98
Figura 14 - Trator Florestal com Alfaia - Destroçador de Correntes.....	99
Figura 15 - Veiculo SF-10-16 B.....	99
Figura 16 - Veiculo SF-09-16B .....	100
Figura 17 - Veiculo SF-08-16B .....	100

# Lista de tabelas

Tabela 1 - Distribuição da área de floresta e outras terras arborizadas por tipos de propriedade .....	27
Tabela 2 - Etapas do processo de criação de políticas públicas .....	39
Tabela 3 - Vítimas causadas pelos fogos em Portugal.....	46
Tabela 4 – Objetivos Gerais e Operacionais do Projeto “BSF da Oeste CIM.” .....	55
Tabela 5 - Âmbito territorial preventivo da BSF – Freguesias de 1.ª Prioridade.....	56
Tabela 6 - Âmbito territorial preventivo da BSF – Serviço Público ao ICNF .....	56
Tabela 7 - Custo Médio Mensal por Categoria (2019 -2020).....	60
Tabela 8 - Custo Mensal da Operação.....	61
Tabela 9 - Resumo da missão e objetivos do projeto BSF da Oeste CIM. ....	63
Tabela 10 - Resumo de Atividade em Combate a Incêndios - 2019.....	68
Tabela 11 - Resumo de Atividade em Combate a Incêndios - 2020.....	69

## Lista de siglas e acrónimos

AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
BSF	Brigada de Sapadores Florestais
CIM	Comunidade Intermunicipal
CTI	Comissão Técnica Independente
DECIR	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios
DON	Diretiva Operacional Nacional
ESTG	Escola Superior de Tecnologia e Gestão
GRF	Gestão de Fogo Rural
ICNF	Instituto da Conservação Natureza e Florestas
LBPC	Lei de Bases de Proteção Civil
LBPF	Lei de Bases de Política Florestal
OesteCIM	Comunidade Intermunicipal do Oeste
PCIR	Proteção contra Incêndios Rurais
PNA	Programa Nacional da Ação
PNGIFR	Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais

# Introdução

O período de 2019-2020 foi selecionado por corresponder à fase de conceção, implementação e avaliação inicial da BSF da OesteCIM, sendo os primeiros anos de atividade operacional. Acresce que, em 2021, assumi outro percurso profissional, que me afastou diretamente do projeto da Brigada de Sapadores Florestais, não tendo, por isso, dados reais que pudessem ser utilizados neste estudo para além daquele período.

O presente trabalho assume a natureza de projeto aplicado, conforme previsto no plano curricular do Mestrado em Administração Pública.

Este projeto surge no contexto de um problema crescente e particularmente sensível no território nacional: os incêndios rurais.

Os incêndios rurais constituem um dos mais graves desafios para a gestão do território, a proteção da floresta e a segurança das populações em Portugal. Além dos impactos ambientais devastadores, estes fenómenos provocam danos significativos na economia rural e colocam vidas humanas em risco, tornando-se uma ameaça constante à Segurança Humana. O aumento da frequência e da intensidade dos incêndios nos últimos anos reforçou a necessidade de uma abordagem mais eficaz na prevenção, gestão do risco e resposta a estas ocorrências.

A Segurança Constitucional deve ser analisada sob três perspetivas fundamentais: Segurança Externa, Segurança Interna e Segurança Humana. No contexto dos incêndios rurais, a Segurança Humana assume um papel central, uma vez que envolve a proteção das pessoas, dos bens e do ambiente contra catástrofes naturais ou tecnológicas. Embora a Constituição da República Portuguesa não mencione explicitamente a Proteção Civil ou a gestão de incêndios rurais, estas responsabilidades estão implicitamente atribuídas ao Estado, que deve garantir a segurança dos cidadãos e a salvaguarda do território.

Nos últimos anos, o impacto dos incêndios rurais tem sido amplamente debatido no âmbito das Políticas Públicas, especialmente após os trágicos acontecimentos de 2017, que resultaram em 64 vítimas mortais e centenas de feridos (Lourenço, 2018). Como resposta, o Governo português implementou novas estratégias para a prevenção e mitigação do risco, incluindo a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P. (AGIF) e do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30. No entanto, apesar destas medidas, a eficácia das políticas adotadas continua a ser objeto de análise e discussão, dado que os incêndios continuam a afetar vastas áreas do território nacional.

Neste contexto, o presente projeto, centra-se no papel das Brigadas de Sapadores Florestais enquanto ferramenta estratégica do Estado para a prevenção e mitigação dos incêndios rurais. Os Sapadores Florestais desempenham um papel fundamental na gestão ativa do combustível vegetal, na criação e manutenção de infraestruturas de defesa contra incêndios e no apoio às operações de combate. A Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM) foi pioneira na criação da primeira brigada intermunicipal, destacando-se como um modelo inovador de colaboração entre Municípios para a gestão integrada do risco florestal, com a Brigada de Sapadores Florestais (BSF).

Ao longo deste projeto procuraremos demonstrar que a abordagem tradicional, centrada exclusivamente no combate, deve ser complementada por medidas estruturais e preventivas, promovendo uma maior resiliência dos territórios e das populações face à ameaça dos incêndios rurais.

Para compreender a importância deste trabalho no contexto das Políticas Públicas de Proteção Civil, o projeto está organizado em três partes principais:

**A Parte 1 – Revisão da Literatura** com o enquadramento teórico do projeto, explorando na primeira secção os conceitos de Segurança e Proteção Civil no contexto jurídico e político. Na segunda secção aborda o papel reativo do estado, enfatizando a necessidade de uma abordagem multidisciplinar, intersectorial e preventivo. Na terceira secção analisa a relação entre a Segurança Humana e a prevenção de incêndios. A evolução das Políticas Públicas de gestão do risco de incêndio rural em Portugal, destacando os marcos legislativos e as iniciativas governamentais mais relevantes.

Na quarta secção desta primeira parte abordamos a problemática dos Incêndios Rurais: Foca-se nas dinâmicas do fogo, explicando os fatores e problemáticas que contribuem para a propagação dos incêndios em território nacional. A quinta secção desta primeira parte do projeto aborda o novo paradigma da Gestão Integrada do Risco: Examina o papel específico do Plano Nacional de Gestão Integrada de fogos rurais, a sua organização, as suas funções e a sua importância na redução da vulnerabilidade do território. Discute a transição das políticas de resposta para um modelo mais orientado para a prevenção. analisa o impacto das alterações climáticas e da desertificação do interior no aumento do risco de incêndio. Apresenta ainda um balanço das medidas implementadas desde 2017 e os desafios que persistem

**A Parte II - Implementação do Projeto** - Brigada de Sapadores Florestais (BSF) OesteCIM: Explica a proposta pioneira no País - Brigada de Sapadores Florestais - na OesteCIM, descrevendo os passos tomados para concretizar o seu funcionamento e os seus impactos na gestão do risco. Tendo sempre presente que este projeto é um output do Programa Nacional da ação que integra na sua visão mais alargada o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Esta projeto termina com Conclusões e Recomendações: Discorre sobre o projeto uma reflexão sobre os principais resultados da implementação do projeto, destacando os contributos da experiência para o debate sobre Políticas Públicas de prevenção e gestão do risco de incêndios rurais. Apresenta recomendações para o reforço do papel das Brigadas de Sapadores Florestais e propõe direções futuras para a investigação sobre este tema.

# 1. Parte I – Revisão de Literatura

## 1.1. Conceito de Segurança e Proteção Civil

A Constituição da República Portuguesa (CRP) não faz referências explícitas à atividade de Proteção Civil. Poderíamos então assumir que a ausência deste conceito reflete um não reconhecimento constitucional de uma atividade essencial para a prossecução dos princípios de Segurança e bem-estar da população e do próprio Estado.

Por forma a decompor esta relação entre CRP e Proteção Civil, importa iniciar esta reflexão com a definição do conceito de Segurança.

Para a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, nos termos do seu Glossário Técnico o conceito de segurança surge da seguinte forma:

1 - As condições proporcionadas a pessoas, actividades, instalações ou determinada informação, no sentido da protecção contra actos de subversão, terrorismo ou sabotagem.

(...)

2 - Estado de confiança individual ou coletivo, baseado no conhecimento e na aplicação de normas de protecção.

3 - Convicção de que o risco de ocorrer um acidente ou catástrofe foram reduzidos em consequência da adopção de medidas minimizadoras do risco. (Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011, pp. 39–40) .

Como se pode verificar estamos perante a existência de diversos conceitos sobre o mesmo assunto, não existindo um conceito universalmente aceite. Existem, de facto, várias escolas de pensamento que têm diversas definições e abordagens. Por exemplo, de acordo com (Francisco Proença Garcia, 2006):

Este é um conceito que não consegue consenso internacional, sendo definido de diversas formas, de acordo com a escola interpretativa, com a região geográfica, país, etc. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas. (p.1)

Todavia, parece consensual assumir que, independentemente do ponto de vista adotado (pessoa individual ou coletiva), reveste-se universalmente com a convicção de que está associada à libertação de ameaças e que é possível diminuir o risco em consequência da adoção de medidas minimizadoras.

Em termos de evolução conceptual, e para efeito de compreender o enquadramento do conceito na atualidade, importa referir que, tradicionalmente e até ao fim da Guerra Fria, os Estados de uma forma geral adotaram o conceito preferencial da Defesa (Rudzit & Nogami, 2009) - associadas às questões de geopolítica - em detrimento do conceito de Segurança Interna - pelo facto de se acreditar que o segundo é subsidiário do primeiro (Pereira, 1990). Querendo isto dizer que a Segurança Interna é um produto da Defesa e é garantida com o recurso a atividades militares. Ora, é neste contexto de perceção que em Portugal, é elaborada e aprovada a CRP pela Assembleia Constituinte de 25 de Abril de 1974.

Assim, contextualizando a produção da norma e associando-a à doutrina castrense, assume-se que o legislador vê a atividade de Proteção Civil como uma atividade genérica de Segurança, implicitamente definida nos termos do artigo 27.º da CRP, como uma atividade do Estado, quando refere que “*todos têm direito à liberdade e à segurança*”. Aliás, a concretização desta ideia é confirmada quando a Assembleia Constituinte determina a criação de uma estrutura de administração direta do Estado, designada de Serviço Nacional de Proteção Civil<sup>1</sup> - na dependência do Ministro de Defesa Nacional que viria a desempenhar provisoriamente as funções de direção e coordenação da Defesa Civil do Território.

O pós-25 de abril, reflete uma série de desenvolvimentos que vieram alavancar o progresso social e, por sua vez, incrementar riscos que influenciaram uma mudança de paradigma na forma como a administração “produz” a Segurança, não apenas orientada para a Defesa Nacional ou Segurança Interna, mas como um Direito Fundamental, que deverá ser salvaguardado a qualquer cidadão da União Europeia, tal como plasmado no artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (European Commission: Representation in Portugal & Marques, 2020) sendo mesmo um Direito Humano quando refere que “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (artigo 3.º da Carta Universal dos Direitos Humanos<sup>2</sup>).

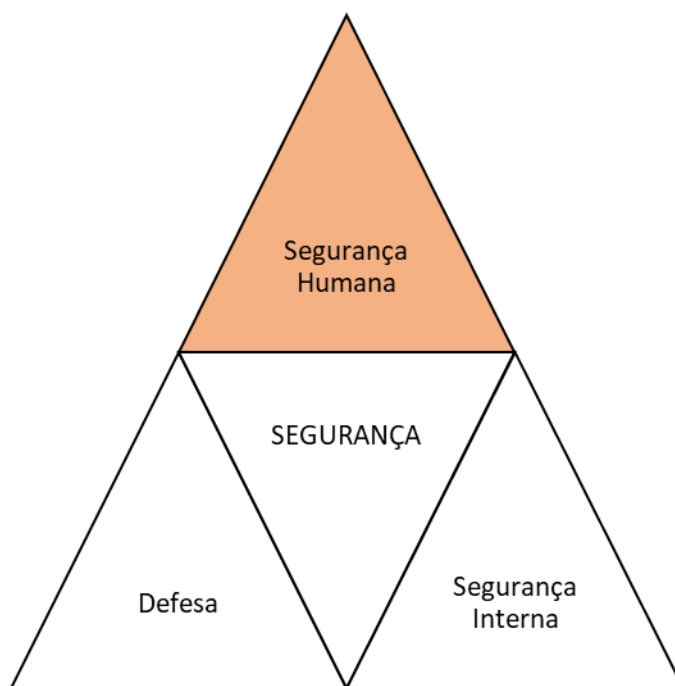
Esta visão vai ao encontro de um número crescente de vozes (Amaro, 2008) que defendem a Segurança enquanto conceito com uma arquitetura tripartida (figura 1) – Defesa, Segurança Interna e Segurança Humana -, extravasando-se as dimensões das ameaças externas e da ordem pública e

---

<sup>1</sup> Segundo o Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/geral/legislacao-relevante/declaracao-universal-direitos-humanos>

proteção, para uma dimensão relacional, contextualizada e longitudinalmente considerada, desde a prevenção à reposição da normalidade.



**Figura 1 - Arquitetura tripartida do conceito de Segurança**  
Fonte: criação própria a partir de Amaro (2008)

Estes eixos, individualmente, assumem um papel essencial consoante a dimensão que estejamos a discutir. Contudo, no seu conjunto são essenciais na medida em que serão antecâmaras que permitem o fomento do bem-estar social e, em última instância, garantem a qualidade de vida.

A Segurança Humana ganha assim, no atual contexto do risco (Beck, 1992), (BECK, 2004) especial relevância, assumindo-se nesta dimensão a Proteção Civil como atividade de charneira em todos os processos inerentes à prevenção; atenuação de riscos; socorro e assistência; e apoio da reposição da normalidade, num trabalho de carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, que integra o Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, cidadãos e todas as entidades públicas e privadas (Lei de Bases da Proteção Civil<sup>3</sup>).

Neste âmbito, adotamos Amaro (2008) quando refere que

A segurança humana significa uma vida livre de ameaças profundas aos direitos das pessoas, à segurança das suas próprias vidas. (...) implica proteger as liberdades vitais, proteger as pessoas expostas às ameaças e a situações difíceis, de tal modo que se possam criar sistemas com dispositivos de sobrevivência, dignidade e meios de vida. A segurança humana (...)

<sup>3</sup> Lei 27/2006, de 3 de julho, disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2006-66285526>.

abarca outras dimensões do ser humano e da relação deste com o seu contexto social natural, apelando não só à proteção, como também à prevenção e à habilitação das pessoas para valerem-se a si mesmas em situações de vulnerabilidade. (p. 85)

Deste modo, torna-se clara a responsabilidade do Estado, em primeira instância, no sentido de assegurar a Proteção e Segurança das pessoas e bens.

## **1.2. O papel reativo do Estado**

Ainda que o capítulo anterior tenha sido claro no inter-relação que se verifica entre a CRP e, por conseguinte, o papel do Estado em matéria de Segurança e, em particular, nas questões de Segurança Humana, importa aqui ressaltar a dimensão direito do cidadão/dever do Estado implícita nesta mesma relação. Ou seja, entende-se neste projeto a assunção do Dever do Estado em salvaguardar a Segurança Humana, enquanto um Direito fundamental (Constitucional e Humano) do Cidadão pelo que, está o Estado, em primeira instância<sup>4</sup>, obrigado a fornecer a Segurança aos seus “clientes”, ou seja, o cidadão.

Sendo a Segurança Humana um Dever do Estado e concretizando-se as suas ações a partir de políticas públicas, refletir sobre a (1) ciência política o (2) sistema político e a política no geral, mesmo que de forma breve, parece-nos pertinente no sentido de melhor compreender o encadeamento e a trajetória das políticas públicas em Portugal.

Se tivermos em conta que a ciência política se ocupa “(...) dos modos como os cidadãos, os grupos e os movimentos podem participar no poder e influenciar o seu exercício;” ou “(...) da participação política exercida através das consultas eleitorais.” ou ainda “ (...) pelas modalidades de aquisição do poder (...)”(Pasquino, 2002, p. 260) e sua estruturação nas diversas possibilidades de forma de Governo, rapidamente se entende que matérias relacionadas com a Segurança e bem-estar, neste caso particular, relacionadas com situações de exceção como desastres e acidentes graves, influenciam o exercício da ação do poder político.

No fundo, estamos perante um sistema Democrático, que por via da representatividade do voto (regime parlamentar), torna-se reativo às dinâmicas próprias associadas aos acontecimentos de exceção, num processo de “feedback” que acaba por influenciar toda a cadeia legislativa e operacional. A título de exemplo e para melhor compreender a reflexão ora em discussão, veja-se

---

<sup>4</sup> Embora o dever de colaboração dos cidadãos e demais entidades privadas na prossecução dos fins da proteção civil, destacando-se que, os funcionários e agentes do Estado e das pessoas coletivas de direito público, bem como os membros dos órgãos de gestão das empresas públicas, assumem um especial dever de colaboração com os órgãos e agentes de proteção civil (artigo 6.º da Lei de Bases da Proteção Civil).

que a Constituição da República Portuguesa foi aprovada em 1976, e, no início da década de 1990, foi estabelecido um enquadramento jurídico para a Proteção Civil, através da Lei n.º 113/91, de 29 de agosto, que definiu as bases do regime jurídico da Proteção Civil em Portugal. Posteriormente, a Lei n.º 25/96, de 31 de julho, introduziu alterações e melhorias, sendo que, em 2006, com a publicação da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, foi consolidado o regime jurídico da Proteção Civil, reforçando a articulação entre entidades e clarificando níveis de atuação. No entanto, mesmo com essa evolução normativa, ainda persistiam lacunas na gestão integrada do risco de incêndio rural, o que levou, em 2018, à criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P., seguida, em 2020, pela aprovação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30, que definiu estratégias a longo prazo para a mitigação deste problema e que só viriam a ser desenvolvidos em 2018, com a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P. e em 2020, com a aprovação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30 .

Tal como refere Pasquino (Pasquino, 2002, p. 270), e indo ao encontro desta reflexão, “parece um tanto ousado, e provavelmente arriscado esquecer ou subavaliar a importância das instituições, dos partidos e das eleições na produção, execução e avaliação de políticas públicas”, visto que, no nosso entender, torna-se clara a relação entre a trajetória da criação, organização e operacionalização da Proteção Civil Nacional, e a ocorrência de desastres, acidentes e catástrofes, num processo reativo e não preventivo dos fenómenos.

Todavia, estas dinâmicas não deixam de ser uma oportunidade de alavancar mudanças, quer no palco nacional, quer internacional. Vejamos, por exemplo, o caso do ciclone Nargis que, 24 horas depois ter varrido Mianmar no dia 06 de maio de 2008, desencadeou uma notícia no Tribuna de Chicago (Goering, 2008) com o seguinte título “O Ciclone vai desencadear mudanças em Mianmar?”. Fenómenos como este despoletam uma certa tendência do poder político e administrativo reagir, dando a sensação ao cidadão/vítima que, num primeiro momento, estamos perante uma solução do problema.

Contudo, para se verificar, efetivamente, um trabalho para a construção de soluções que, mais do que reativas sejam preventivas, é importante sensibilidade para a ecologia política e capacidade das autoridades administrativas responderem operacionalmente, de forma cabal e eficaz. Sem estas duas dimensões, cria-se um vazio de poder e de estrutura organizativa que tenta ser preenchido com ações de apoio e confiança no Governo e autoridades administrativas. A título de exemplo, veja-se a deslocação do Presidente da República ao Teatro de Operações do Incêndio em Pedrogão Grande 2017 (MadreMedia / Lusa, 2017) para reconfortar a população e agentes de proteção civil, com a preocupação de reforçar a mensagem de confiança nas autoridades Públicas Administrativas.

O resultado da relação supracitada num determinado contexto cultural e administrativo tem um poder simbólico importante no contexto político e, por isso, quer seja pelo espectro permanente, multidisciplinar e plurisectorial, a atividade de Proteção Civil tem ganho algum valor e importância no domínio das políticas públicas pelo que, torna-se importante compreender a trajetória legislativa que esteve na base das políticas públicas de proteção civil.

### **1.3. Proteção Civil como atividade de Segurança Humana: marcos legislativos**

A assunção da Segurança Humana em Portugal tem então o seu marco de forma evidente por volta dos anos 80 quando se “iniciou o ciclo de reforço dos meios de extinção aos incêndios florestais em detrimento da sua prevenção”. (Mateus, 2018, p. 1)

É nesta fase que a conceptualização da Segurança focalizada na dimensão da Proteção Civil e na capacidade de o Estado administrar a gestão de emergências e proteger bens e pessoas começa a surgir. São essencialmente dois momentos estruturantes ligados à Defesa da Floresta e à Proteção e Socorro, que estão na origem da consolidação do conceito de Proteção Civil como o conhecemos.

1. O primeiro associado a ações de Defesa da Floresta Contra Incêndios ou Gestão Integrada de Fogos Rurais;
2. O segundo associado às atividades de proteção e socorro - acidentes rodoviários, inundações, incêndios urbanos, resgate de pessoas).

Ao longo do tempo, estes momentos deram origem a quatro marcos legislativos fundamentais, que enquadram a evolução do setor em termos normativos.

#### **Primeiro Marco jurídico – Lei n.º 10/81, de 10 de julho (prevenção e deteção dos incêndios florestais)**

Ratificação, com emendas, do Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de agosto, mostra que o sector se encontrava a dar os primeiros passos na produção, estruturação e organização da gestão dos incêndios florestais, enquanto risco historicamente mais presente no nosso território. Com o posterior Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de dezembro, verificou-se maior abrangência e partilha de responsabilidades do sistema de defesa da floresta contra incêndios.

Entendeu-se que a responsabilidade de combate a incêndios, até então delegada à Direcção-Geral do Ordenamento e Gestão Florestal cuja coordenação global era da responsabilidade dos serviços florestais, passasse a ser atribuído aos corpos de bombeiros; a do rescaldo aos serviços florestais, a prevenção e deteção à assunção da proteção civil e a dinamização de comissões municipais

especializadas em fogos florestais ao poder local – Municípios -, num diploma repartido por três Ministérios, nomeadamente, da Defesa Nacional, da Administração Interna e da Agricultura, Comércio e Pescas.

## **Segundo Marco Jurídico - 1ª Lei de Bases de Proteção Civil (LBPC) <sup>5</sup>.**

Esta concretização resultou de sucessivas situações de exceção<sup>6</sup> que evidenciaram as vulnerabilidades de contínuas políticas reativas e que levaram à necessidade de concertação e alinhamento da 1ª LBPC iniciativa do XI Governo Constitucional<sup>7</sup>.

Por esta altura, - dez anos mais tarde - o que se verifica é que o órgão de soberania, ainda que sem um conceito estratégico, foi produzindo normas reativas em vários setores da atividade de proteção civil resultando num conjunto de diplomas (Ver Anexo A) que, muitas vezes se sobreponham e definiam conceitos de forma diferente. Posicionamento aliás defendido aquando da discussão do referido diploma na generalidade na Assembleia da República pelo deputado do partido CDS Narana Coissoró (1991):

Os serviços do meu grupo parlamentar fizeram uma pequena resenha da legislação existente que está em vigor e chego à conclusão de que temos cerca de trinta decretos-leis, seis leis da Assembleia da República, já para não falar na cerca de meia centena de resoluções do conselho de ministros, nas portarias, nos decretos regulamentares, etc. Portanto, as matérias sobre as quais versam os vários capítulos da lei de base têm já uma montanha de diplomas legais, isto é, existe vasta legislação em vigor. (Assembleia da República, 1991, p. 2566)

Esta manta de retalhos jurídicos associada à ausência de organização operacional alicerçada no princípio efetivo da prevenção em rede – interministérios - e suportadas pela ideia que o problema reside na ineficaz resposta do dispositivo de combate, afigurou-se:

Não ter logrado atingir as expectativas criadas à sua volta, pois os incêndios continuaram a grassar em proporções inquietantes, quer se considere o número de ocorrências, quer as

---

<sup>5</sup> Lei 113/91 de 29 de agosto – Lei de Bases de Proteção Civil.

<sup>6</sup> No ano de 1986, nos concelhos de Vila de Rei e Ferreira do Zêzere [Lourenço, 1986 como citado em (Gonçalves & Vieira, 2013, p. 25)] e, o segundo, no ano seguinte, 1987, afetaram os concelhos de Arganil, Oliveira do Hospital e Pampilhosa da Serra [Lourenço, 1988 como citado em (Gonçalves & Vieira, 2013)]. A partir destas datas podemos dizer que se deu início a uma nova realidade no que respeita aos grandes incêndios.

<sup>7</sup> Proposta de Lei 189/V disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=29130>.

superfícies devastadas...que comparados com os de outros países, refletem claras deficiências no âmbito da prevenção e do combate.” (Augusto Manuel Sardinha, 1993, p. 125)

Um olhar mais atento à discussão parlamentar em torno da LBPC mostra-nos que a maior incidência do debate girou em torno da discussão dos estados de exceção (alerta, contingência e calamidade) e não na introdução normativa deste novo conceito – Proteção Civil – e mecanismos efetivos de operacionalização.

No entanto, importa ressaltar dois apontamentos acerca deste marco jurídico:

(1) o facto de que 1ª LBPC, além de sistematizar a arquitetura legislativa dispersa e formalizar poderes

atribuídos aos órgãos de soberania, Assembleia da República, Governo e Primeiro-Ministro, veio consolidar pela primeira vez o conceito de proteção civil no ordenamento jurídico português. A LBPC veio transcrever a tão desejada base geral de um regime jurídico, deixando para outros diplomas o ato normativo do funcionamento, por exemplo, o Decreto-Lei que regula os serviços municipais de proteção civil ou Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

(2) Com a 1ª LBPC, somos confrontados com a expectativa de uma Lei estrutural com visão preventiva, mas que na verdade reflete o incremento da política iniciada na década anterior (primeiro marco jurídico) de consolidação dos meios de resposta à emergência. Portanto, a formalização de estratégias de reação para as situações extremas, mas que ignoram a causa dos problemas e que parecem não encontrar saídas reais para o impasse político de uma estratégia concertada para o setor.

### **Terceiro Marco Jurídico - 1ª Lei de Bases da Política Florestal (LBPF)**

Mais tarde em 1996 é aprovada, por unanimidade, por todos os partidos políticos a 1ª LBPF<sup>8</sup>. Como podemos ver no seu artigo 8.º o legislador avoca a competência ao Estado em “(...) ampliar o património florestal público, tanto em áreas produtivas para exploração económico-social como em áreas sensíveis, com vista a privilegiar o fator proteção.”.

Este 3º Marco jurídico veio dar um sinal de reorientação das políticas, pelo foco dado pelo legislador na importância da reforma estrutural da prevenção florestal, mas também na necessidade de integrar a prevenção e o combate como medidas de política florestal.

---

<sup>8</sup> Lei n.º 33/96, de 17 de agosto – Lei de Bases da Política Florestal.

Destaca-se o paradoxo presente nestas Leis estruturantes (LBPC e LBPF) onde, por um lado a LBPC tem sustentadamente sido prosseguida por estar alinhada com a política iniciada em 1980, de reforço da resposta rápida da proteção civil, em vez de balizar o pilar da prevenção como pilar essencial para resolução de problemas e, por outro lado, a LBPF vem pretensamente orientar as políticas para uma prevenção florestal coordenada com o combate, mas sem o integrar.

#### **Quarto Marco Jurídico – Reajuste das Leis de Bases e implementação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais**

Ao contrário do que se verifica nos primeiros edifícios conceptuais, a proteção civil deixou de ser um assunto exclusivo de Governo. Converteu-se num assunto central de bem-estar e Segurança, essencial para o funcionamento de uma sociedade desenvolvida. Nesta perspetiva há duas dimensões a considerar: a dimensão cívica e a dimensão política.

Na vertente cívica, denota-se uma maior e mais consistente consciencialização dos cidadãos face aos riscos, perigos e vulnerabilidades, deixando a proteção civil de ser sinónimo de “Bombeiros” e vice-versa. O ajuste, evolução e adaptação do quadro legal e em particular da Lei de Bases de Proteção Civil, que já vai na 2ª versão<sup>9</sup> (após a revogação da Lei 113/91), resultou hoje num sistema assente num nível operacional – resposta à emergência - um nível administrativo - com base no princípio da coesão territorial - e um nível colaborativo - que pressupõe uma intervenção em rede.

Estes níveis refletem a pluridisciplinaridade da atividade de proteção civil, hoje vinculada a questões das ciências jurídicas e outras áreas do conhecimento científico como as engenharias, a meteorologia, a geografia, a geologia, entre outros. Contudo, da sua construção histórica, herdou os desígnios da sua criação no que concerne aos seus objetivos<sup>10</sup> e, dessa maneira, o sistema nacional de proteção civil congrega numerosos agentes, valências e instrumentos de ação.

A proteção civil é, portanto, um sistema que tem uma função de proximidade, sendo sobretudo aqui que esta intervém, num sistema onde cada cidadão é o pilar de um edifício complexo, mas necessariamente dotado de estruturas e de procedimentos regulados e testados que permitem o seu funcionamento.

No que diz respeito à dimensão do poder político, a Assembleia da República assume o papel de “contribuir para o exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de proteção civil e para fiscalizar a sua execução”, competindo ao Governo "a condução da

---

<sup>9</sup> Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, segunda alteração à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil.

<sup>10</sup> Nomeadamente, desencadear ações que visam evitar ou minimizar os desastres naturais e tecnológicos e os seus efeitos na população, nos seus bens – Economia – e, por sua vez, garantir a Segurança, Defesa e Soberania Nacional.

política de proteção civil" (artigo 32.º) da LBPC sendo o Primeiro-Ministro "responsável pela direção da política de proteção civil", podendo delegar competências no Ministro da Administração Interna (artigo 33.º) da LBPC.

Na mesma lei, explicitam-se as competências e a composição das comissões de proteção civil de âmbito nacional, distrital e municipal, bem como a possibilidade da existência de unidades locais de proteção civil (artigos 34.º a 43.º). No que respeita à estrutura de proteção civil no continente nacional, a mesma lei estabelece ainda a Autoridade Nacional de Proteção Civil (artigo 44.º), indicando que a estrutura da proteção civil se organiza ao nível nacional, regional, distrital, Regional, Sub-regional e municipal (artigo 45.º). Ao nível do poder local, a Lei n.º 65/2007 de 12 de novembro, veio definir o enquadramento institucional e operacional da proteção civil estabelecendo a organização dos serviços municipais de proteção civil e as competências do coordenador municipal de proteção civil.

Contudo, ter leis e normas não é sinónimo de preparação efetiva, como se verificou, por exemplo, com os acontecimentos em Pedrogão Grande (2017) e com a repetição dos grandes incêndios em outubro do mesmo ano e mais recentemente em 2024. No fundo, estas ocorrências só viriam a demonstrar a vulnerabilidade do sistema e a dissociação verificada entre as estratégias preventivas e reativas.

A ferocidade dos factos ocorridos em Pedrógão foram de tal ordem que se verificou a necessidade de intervenção governativa - a criação de uma Comissão Técnica Independente que viria a produzir um conjunto de recomendações publicadas, através do Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro, referindo-se à intenção de criar um Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) orientado "para a defesa e sustentabilidade dos espaços florestais e para a salvaguarda de pessoas e bens, incluindo aglomerados populacionais" e na criação de uma agência – Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF), na dependência direta do Primeiro-Ministro, que venha "coordenar, de forma estratégica, integrada e transversal, a implementação do SGIFR por parte das entidades responsáveis, designadamente a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Guarda Nacional Republicana e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas".

Pela primeira vez, o legislador estabeleceu uma integração clara entre as funções de Proteção Civil e a gestão da floresta, unificando-as numa estratégia conjunta de prevenção e combate aos incêndios rurais. Esta abordagem foi formalizada com a criação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), concebido para reforçar a articulação entre entidades e ampliar o alcance das ações preventivas e operacionais.

No entanto, apesar das reformas implementadas após os incêndios de 2017, Portugal continua a enfrentar incêndios rurais de grande magnitude, evidenciando as fragilidades persistentes na gestão do risco florestal. A expectativa era que este novo modelo promovesse uma Proteção Civil mais eficaz e sustentável, baseada numa governação estruturada e proativa.

Embora os incêndios de 2024 não tenham superado em números absolutos os de 2017, demonstram que as lacunas na gestão florestal e na prevenção de incêndios ainda não foram colmatadas. Se os incêndios de Pedrógão Grande impulsionaram mudanças legislativas e institucionais, os eventos mais recentes revelam que o desinvestimento na prevenção e a insuficiência da capacitação operacional continuam a comprometer a eficácia do sistema (Le Monde, 2017)

Diante deste cenário, torna-se inevitável questionar se as políticas públicas estão, mais uma vez, a ser formuladas sem o investimento e a execução necessários para garantir a sua eficácia no terreno.

#### **1.4. A problemática dos Incêndios Rurais**

Logo nos livros da “escola primária”, cada um de nós recebe a informação de que o ar e a água são fundamentalmente indispensáveis para a nossa vida, e que as árvores são extramente importantes e não devem ser destruídas. Verdades elementares, que nos são transmitidas de forma singela.

Hoje em dia, o Homem apercebe-se que o conhecimento do ambiente em que vive é insuficiente. Apercebe-se que as verdades mais elementares terão de passar a ser transmitidas às gerações futuras de outra forma, e de uma forma científica. Apercebe-se que tal terá de ser posto em prática rapidamente, pois o tempo urge.

Naturalmente, o homem colheu e colhe muitos benefícios da Natureza, mas já começa a pagar dividendos. Entre o abandono da terra pela falta de mão-de-obra ou por ser excessivamente cara e a possibilidade de plantar um determinado tipo de árvores (que “teoricamente” não exige cuidados), prevalece claramente a última opção. Essas árvores –sobretudo eucaliptos – têm uma procura garantida pela indústria.

Face ao panorama e considerando que uma pequena percentagem do território florestal é administrada pelo Estado, a experiência tem mostrado que não podemos ficar tranquilos quanto à forma como o proprietário privado tem gerido o seu património, relativamente à proteção contra incêndios florestais. Em termos de área efetiva, cerca de 93% (Tabela 1) dos proprietários são privados, situação que, só por si condiciona fortemente as políticas levadas a cabo pela Administração Pública.

**Tabela 1 - Distribuição da área de floresta e outras terras arborizadas por tipos de propriedade**

Types of owners	1928		1959		1974/82		1995	
	Area	%	Area	%	Area	%	Area	%
Public forest	53662	2,3	58000	2,0	78000	2,6	40000	1,2
Communal forests	55954	2,4	145000	5,0	380000	12,4	180000	5,4
Private owners	222182	95,3	2697000	93,0	2598000	85,0	3129000	93,4
<b>Total</b>	<b>233140</b>	<b>100,0</b>	<b>2900000</b>	<b>100,0</b>	<b>305600</b>	<b>100,0</b>	<b>3349000</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Natureza e Silva (2007)

O Estado, não tendo conseguido abordar o problema da intervenção direta do Estado em propriedade privada, numa ótica preventiva, tem centrado a sua ação em medidas de reforço do combate e quantidade de meios empregues. Juntando a este fato o fenómeno das alterações climáticas, o resultado tem sido o crescimento do número e da intensidade dos incêndios, por acidente ou até premeditadamente, com consequências em termos de perdas de vida e danos irreparáveis no desenvolvimento rural, causando até retrocesso social.

Evidentemente que neste tipo de fenómenos – incêndios rurais -, pese embora as consequências económicas que possam advir, o impacto na opinião pública torna-se tanto maior quanto maior forem as sequelas em termos de perdas de bens, de património e, acima de tudo, de vidas humanas, tendo sido este o fator principal de toda a discussão pública e política que norteou o incêndio de Pedrógão Grande, no distrito de Leiria. Foi isso que tornou este incêndio “diferente”.

Independentemente da extensão da área ardida, a perda de vidas humanas é, sem dúvida, a consequência mais trágica dos incêndios rurais. O ano de 2017 destacou-se como o mais mortífero desde que há registos, não necessariamente pelo número de hectares consumidos, mas pela brutalidade do impacto humano. Mais do que números, 2017 expôs as fragilidades de um sistema centrado no combate e não na prevenção, desencadeando uma forte comoção nacional e internacional.

Ainda assim, as fatalidades associadas aos incêndios florestais não são um fenómeno isolado. Entre 2000 e 2017, registaram-se 165 mortes diretamente causadas por incêndios florestais: 112 civis e 53 operacionais. (figura 2)

Acresce a estes números as 52 vítimas mortais registadas entre 2018 e 2023. (figura 3)

No caso dos operacionais, estes números incluem fatalidades resultantes de acidentes rodoviários e aéreos ocorridos durante as operações de combate. No que respeita aos civis, é de destacar que muitas das vítimas são idosos residentes em zonas rurais, frequentemente apanhados por chamas durante queimas e queimadas mal controladas ou pela rapidez de propagação do fogo, sobretudo em zonas onde o tempo de reação das autoridades se revelou insuficiente.

Estas estatísticas refletem não apenas a violência dos incêndios, mas também a vulnerabilidade da população rural portuguesa, muitas vezes isolada, envelhecida e sem recursos para reagir adequadamente a situações de emergência. A tragédia de Pedrógão Grande foi marcante precisamente porque concentrou todas essas fragilidades num só evento – desorganização, falhas de comunicação, ausência de rotas de fuga e inexistência de planeamento preventivo eficaz. Foi este conjunto de fatores que tornou esse incêndio “diferente” e que o transformou num marco na agenda pública e política nacional sobre os incêndios florestais em Portugal

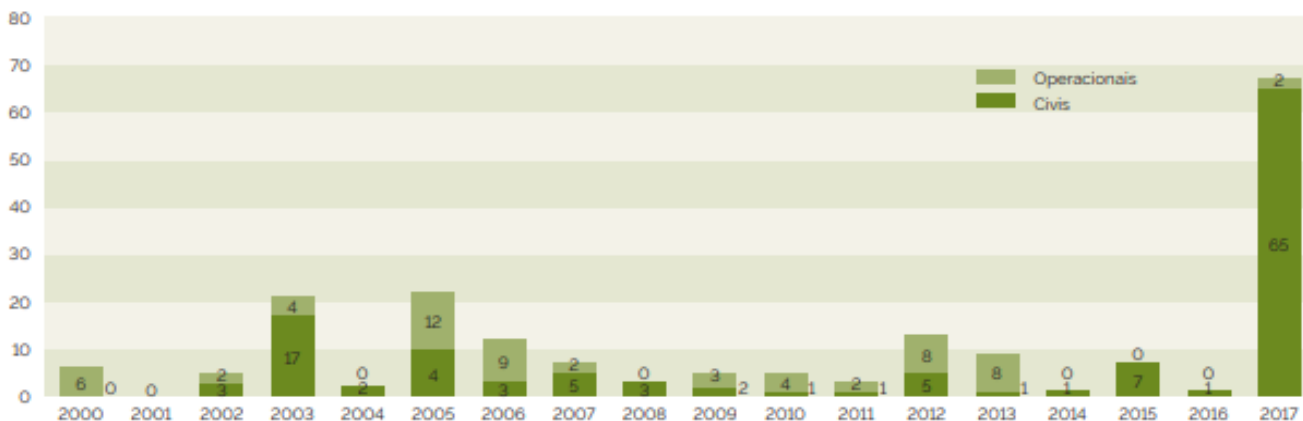


Figura 2 - Número de fatalidades de 2000 a 2017, verificando-se a situação do ano de 2017 (até 30 de setembro 2017), com valores muito superiores aos dos anos de 2003 e 2005, em que as áreas ardidas foram muito superiores. Fonte: ANPC, 2000-2017 dados oficiais não publicados; MATEUS, 2015; CE, (2015).

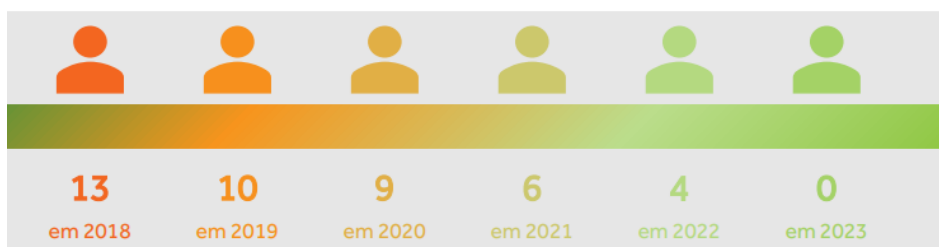


Figura 3 - Número de vítimas mortais diretamente relacionadas com fogos, 2018-2023  
Fonte: Relatório Atividades SGIFR(2022)

Refletir sobre este crescente número de mortes nos incêndios rurais obriga-nos a fazer vários questionamentos, desde logo: que especificidades tem a floresta portuguesa para que se justifique estes impactos?

A procura de respostas para esta questão pode resultar em infinitas teorias e racionais, consoante a escola de pensamento, política ou ideologia. Todavia, parece consensual assumir que o problema deve ter em conta a análise do ponto de vista Social, Ambiental, Territorial e Político. Nesse pressuposto desenvolve-se, seguidamente, uma reflexão genérica sobre essas premissas.

### **1.4.1. O Problema na Ótica Social**

É reconhecido que a procura da população por melhores condições de vida, refletiu-se no êxodo para o litoral e cidades – ou em certos casos para o estrangeiro. O resultado tem sido a movimentação dos mais jovens para as cidades e a procura de novos empregos, verificando-se uma reconversão de perfil de competências da população e da estrutura económica das regiões. Assim, o sector primário, o qual engloba as atividades da agricultura, pastorícia e silvicultura, sofreu um decréscimo de ativos em detrimento de um aumento no setor dos serviços e da indústria.

As atividades agrárias garantiam não só uma presença de pessoas nos espaços rurais, como também permitiam a valorização de uma variedade significativa de recursos naturais. A completa integração do estilo de vida mercantil e a emigração, expulsaram destas áreas um efetivo significativo de população e criaram um problema de difícil solução.

Nesta sequência, a ausência de pessoas a gerir o património rural leva à acumulação de material combustível, que por seu turno aumenta o risco de incêndio florestal que tende a ameaçar as populações residentes – com a agravante de serem cada vez mais envelhecidas. E população envelhecida é sinónimo de vulnerabilidade, na medida em que a falta de vitalidade impede uma realização eficaz de ações de autoproteção em caso de perigo de vida.

Neste contexto, a redução da percentagem de população ativa limita a capacidade de intervenção em espaço florestal privado o que, segundo (Lourenço et al., 2001), se traduz em estatísticas superiores no que toca a incêndios e área ardida.

### **1.4.2. O Problema na Ótica Territorial**

A falta de gestão do território, o desaparecimento dos serviços florestais, a escassa propriedade pública - como já retratamos no ponto anterior - um território muito fragmentado (caracterizado pelo minifúndio/ microfúndio e pequena área total pertencente a proprietários industriais) são os principais problemas que concorrem para uma gestão ineficaz do território florestal.

A floresta portuguesa, como a conhecemos hoje, é fruto de mutações do tecido socioeconómico tendo naturalmente o Homem, face às exigências industriais, criado “ (...) algumas unidades de transformação de matéria-prima florestal (celulose) que estimulou o incremento da floresta dita industrial.” (Coelho & Auxiliar, 2003, p. 191) repovoando o solo e criando florestas artificiais.

Em Portugal, a floresta ocupa 37% do território continental (3 323 000 ha). Cerca de 49% da área de floresta está incorporada em explorações agrícolas, sendo 70% dessa área ocupada com montados de sobro e azinho, incluídos em unidades produtivas de grandes dimensões localizadas no Sul. (Coelho & Auxiliar, 2003, p. 191) A paisagem destas ocupações é composta essencialmente por

pinheiro e eucalipto, floresta mediterrânea de carvalho, com arbustos de composição variável predominantes na maioria em áreas montanhosas (Fernandes et al., 2016, p. 3) sendo que o tipo de vegetação dominante impera sob a forma de estruturas florestais baixas e densas, exatamente aquelas que geram fogos mais rápidos e intensos.(Fernandes, 2009, p. 20)

Neste contexto, os eucaliptais que se fazem nascer para fornecer a matéria-prima para uma fábrica de celulose representam hoje cerca de 900 000 ha. Todavia, acredita-se que cerca de 200 000 são cultivados em estrutura de monocultura intensiva. A área remanescente (28,6% do total) é constituída por pequenas parcelas que pertencem a proprietários não agricultores, dos quais 25% habitam fora da região onde está localizada a floresta. Estes eucaliptais, não sendo mantidos de ano para ano, levam à invasão pelos matos e outras espécies arbustivas e arbóreas que acabam por dar resultados desinteressantes tanto do ponto de vista dinâmica do fogo – incêndios rápidos e intensos – como da biodiversidade e da produção económica.

De facto, o principal problema do nosso território é a sua propensão para gerar incêndios de alta intensidade e rápida propagação. Aliás, o relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) aponta precisamente para o facto de “(...) em Portugal, mais de 90% da superfície percorrida pelos maiores incêndios (acima de 2500 ha) corresponde [r] a áreas que não ardem há 15 e mais anos (...)” (CTI, 2017, p. 49). Ou seja, os grandes incêndios florestais não representam percentagem significativa no número total de incêndios, mas representam em média uma grande fatia da área total ardida. (Fernandes, 2009, p. 20)

Este facto indica-nos que independentemente da capacidade ou robustez do dispositivo de combate ou supressão, a sua eficiência é demarcada pelo ambiente do incêndio ou por fatores como condições atmosféricas, topográficas e as características dos combustíveis.

Desta relação, o combustível vegetal surge como a única variável suscetível de se modificar por interferência direta do Homem, o que leva à sugestão de que a administração pública da floresta tem que, necessariamente, incorporar dinâmicas de gestão. Descurar esta circunstância é alimentar a suscetibilidade de ocorrência de grandes incêndios.

Este panorama fragmentado e sem coerência estratégica permite-nos compreender a gestão florestal como um verdadeiro “wicked issue”, no sentido proposto por (Head & Alford, 2008), enquanto problema complexo, de causas múltiplas, com responsabilidades partilhadas entre diversos atores e sem soluções claras ou consensuais. Em Portugal, (Rui Marques, 2015)tem vindo a aprofundar este conceito, alertando para a necessidade de abandonar soluções setoriais, em favor de respostas colaborativas, sustentadas, com visão sistémica e multissetorial.

A gestão do território florestal português é um exemplo claro desta complexidade: a fragmentação fundiária, a diversidade de modelos de intervenção, o desajuste entre responsabilidades e meios, a ausência de incentivos coerentes e a dificuldade em envolver os atores locais revelam a incapacidade do sistema político-administrativo em articular uma resposta coordenada e eficaz. Assim, a mera produção legislativa, ainda que bem-intencionada, mostra-se insuficiente para lidar com a natureza intrincada e persistente deste problema. O caminho, cada vez mais evidente, exige uma estratégia pública de longo prazo, com forte investimento em capacidades locais, promoção de associativismo florestal e governança multinível, onde o Estado atue como facilitador e não apenas como regulador ou substituto dos proprietários.

### **1.4.3. O Problema na Ótica Ambiental**

Para muitos, o aquecimento global pelo efeito de estufa causado pelas emissões de CO<sub>2</sub> ainda é um mito. Todavia, para a ciência, os números não enganam: prevê-se que em Portugal as temperaturas continuem a aumentar de forma preocupante. Um estudo da Universidade de Aveiro (Carvalho et al., 2021) prevê que, até 2100, sentiremos aumentos da temperatura média de 2 a 3 graus ao longo de todo o ano, o suficiente para causar graves impactos na humidade dos combustíveis florestais e por consequência no comportamento do fogo<sup>11</sup>.

Combinadas as variáveis do aumento de temperatura com o gradual abandono da agricultura tradicional e a condição de seca, temos então uma situação de aridez do clima que impacta no aumento da carga de combustível que cobre vastas áreas agroflorestais e, por consequência, na dinâmica do combustível disponível para arder. Rapidamente se percebe que estamos a caminhar para um cenário cujo aumento de risco de incêndio é inevitável e onde se torna cada vez mais complexo o seu combate.

Portanto, refletir sobre a problemática dos incêndios rurais e as formas próprias para o seu combate exigem atender à multiplicidades de fatores e à complexidade das causas, como forma de, não só diminuir o número de incêndios rurais, mas também evitar o conjunto de perdas que possam advir de um fenómeno mais grave.

---

<sup>11</sup> É o modo como a ignição do combustível florestal ocorre, como as chamas se desenvolvem e a velocidade de propagação que possui, exhibe outros fenómenos resultantes da interação dos combustíveis, com as condições atmosféricas e o relevo. (ICNF, 2012)

## 1.5. O Novo Paradigma – A Gestão Integrada de Fogos Rurais

Face às considerações que se analisaram anteriormente e à constatação de que o risco de incêndio rural<sup>12</sup> não pode ser totalmente eliminado, torna-se crucial a preparação e a operacionalização do conjunto de respostas que, mesmo limitadas na sua eficácia, consubstanciam um Dever do Estado e um Direito do cidadão.

Uma explicação mais elaborada a esta questão – formulação de políticas públicas e posterior operacionalização - recai no processo em si e no desenvolvimento das suas várias fases. Importa considerar que as políticas públicas revestem-se universalmente com a convicção de que apesar de “nem todas as atividades das autoridades providas de poder público e legitimidade institucional [serem] qualificáveis como política pública”, toda a atividade de política pública reveste-se do poder público e legitimidade institucional e são fruto de um processo de interações retroativas, não só entre atores públicos mas entre atores de vários quadrantes - para além dos públicos, eletivos e institucionais.

Como resultado, temos que, num determinado contexto cultural e administrativo tem um poder simbólico importante no contexto político e por isso as Políticas de Proteção Civil e Florestas têm ganho algum valor no domínio das políticas públicas.

Como já foi dito, o espectro permanente, multidisciplinar e plurisectorial, desta temática constitui um domínio da responsabilidade política transversal.

### 1.5.1. Identificação do Problema – Incêndios Rurais

Ao longo das últimas décadas, o “*issue*” incêndios rurais, no espectro das políticas públicas, tem sido alvo de várias análises e ajustes, proporcionais à dimensão e frequência de incidentes que, ao longo dos anos, tem resultado na perda de vidas humanas e em prejuízos elevados nos tecidos ambientais, sociais e económicos.

O problema dos constantes ajustes reativos é que nem sempre se apresentam como solução para o problema. Muitas vezes não há lugar à responsabilização e, talvez por isso, sejam facilmente atraídos por resultados de curto prazo como o exemplo da estratégia que privilegia a resposta à emergência (combate) em detrimento da prevenção.

---

<sup>12</sup> O Incêndio Rural enquanto combustão, sem controlo no espaço e no tempo, dos materiais combustíveis existentes nas áreas designadas rurais, são uma fonte de risco em termos ambientais e económicos, constituindo um perigo para todas as habitações e respetivas populações, podendo haver a perda de vidas humanas/animais assim como a perda de bens materiais, o corte das vias de comunicação e alteração do seu equilíbrio natural. (AGIF, 2022)

Efetivamente, desde os grandes incêndios de 2005 que o sistema dá evidências de tentar reformar as entidades públicas com reestruturações das autoridades, responsabilidade e competências.

Contudo, apesar da política pública em vigor até 2017 ter produzido modestos e pequenos sucessos, os relatórios e estudos assumem que a mesma falhou. Causas como expectativas excessivamente otimistas; implementação em governança<sup>13</sup> dispersa; formulação de políticas colaborativas inadequadas; e os caprichos do ciclo político (Comissão Técnica Independente, 2017, p. 7) são algumas das causas apontadas.

O sinal de que a esfera política identificou o problema surge formalmente com uma série de movimentações políticas de natureza reativa<sup>14</sup> cujo início se concretizou por meio da criação, através da Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho, de uma Comissão Técnica Independente, mandatada para a análise célere e apuramento dos factos ocorridos e apresentação de reflexões e recomendações centradas na problemática da valorização da floresta e da sua defesa contra incêndios, cujo relatório foi entregue a 12 de outubro de 2017.

Posteriormente, na sequência da segunda vaga de incêndios que assolou o país entre 14 e 16 de outubro de 2017, com elevada destruição no centro e norte do território e mais de 40 vítimas mortais, foi constituída uma nova Comissão Técnica Independente, criada através da Resolução da Assembleia da República n.º 1/2018, de 2 de janeiro, cujo relatório foi apresentado em março do mesmo ano.

Este segundo relatório veio reforçar e aprofundar o diagnóstico crítico já anteriormente traçado, destacando falhas estruturais na prevenção, na gestão florestal, na coordenação institucional e na capacitação operacional do sistema.

Ambos os relatórios convergiram na conclusão de que os incêndios rurais em Portugal representam um problema estrutural e persistente, exigindo uma transformação profunda do paradigma vigente, centrada numa estratégia nacional de médio e longo prazo, baseada na prevenção ativa, gestão integrada do território e reforço da resiliência das comunidades locais.

---

<sup>13</sup> Neste projeto, o termo governança será utilizado em detrimento do termo governação pois, embora próximos, entendemos que a governação se torna demasiado redutora na abrangência do tema em análise, nomeadamente, a Brigada de Sapadores Florestais enquanto ferramenta efetiva do Estado na gestão ativa do risco de incêndios rurais. Estamos perante uma resposta operacional que resultou de um conjunto de processos negociais e de equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e as entidades privadas, quer para a construção da política pública - PNGIFR -, quer para a sua efetiva operacionalização – PNA. Extrapolou-se, assim, a mera ação de execução governativa, normalmente associada apenas à dimensão pública, alargando-a para a dimensão relacional entre os diferentes agentes, com transparência, objetivos e metas, enquadradas numa janela temporal e com a respetiva responsabilização das diferentes ações desenvolvidas.

<sup>14</sup> Definição: “(...) política [que] visa responder a problemas ou conflitos já existentes que não soube, não pode, ou não quis antecipar, procurando agora encontrar as soluções adequadas para os resolver.” (Almeida, 2020).

Como refere a Comissão Técnica Independente no seu relatório sobre os incêndios de outubro:

“Os incêndios rurais que afetaram o território continental, nos dias 14, 15 e 16 de outubro de 2017, geraram um novo ambiente caracterizado simultaneamente de consternação, de impotência e de explicitação da fragilidade da nossa organização social.”.(Comissão Técnica Independente, 2017, p. 1)

As análises realizadas evidenciaram que diversas debilidades vulnerabilizavam o sistema, restringindo a sua capacidade de responder eficazmente a situações de exceção. Entre as principais áreas críticas, destacam-se:

Prevenção estrutural: insuficiente gestão do combustível vegetal, ausência de aplicação de mosaicos à escala da paisagem, residual gestão ativa de florestas.

Vigilância, deteção e fiscalização: incapacidade de ajustamento dos recursos a uma antevisão das necessidades operacionais, insuficiente fiscalização do cumprimento dos planos, inexistência de operacionais de meteorologia aplicada a incêndios rurais.

Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio: desconhecimento das populações sobre as práticas a adotar em caso de incêndio rural, desconhecimento das áreas de atuação dos diversos agentes, incorreta perceção da gravidade potencial do fogo.

Qualificação: diferença significativa de qualificações e profissionalização dos diversos institutos envolvidos no sistema, deterioração do regime de voluntariado em termos de número de agentes e de formação dos mesmos, limitado efetivo das forças profissionais de intervenção.

Conhecimento: carência de incorporação do conhecimento científico e técnico atual nas decisões operacionais.

Governança: fragilidade na liderança da autoridade florestal nacional, insuficiente ou ausente articulação entre os responsáveis pela prevenção e os operacionais de combate, insuficiente conhecimento do terreno por parte dos agentes de combate, inexistência de um

comando especializado que conjugue a atuação das diversas entidades em momentos de emergência.(as cited in AGIF, 2022, p. 30)

A necessidade de reformular o atual sistema de defesa da floresta foi reconhecida por todas as partes interessadas, com a consciência de que não havia uma prática sistemática de aplicação de ações de defesa da floresta baseadas em evidências, o que torna as iniciativas de melhoria anteriores difíceis de avaliar.

Dessa perspectiva, tornou-se evidente a necessidade de se formular uma *Política Pró-ativa*<sup>15</sup> coerente de longo prazo, baseada no desempenho, compreendendo algumas áreas de melhoria importantes e que viesse aumentar faseadamente a exigência dos atores.

### **1.5.2. Solução para o Problema – Política Pública de Gestão Integrada de Fogos Rurais**

O ponto de partida naquilo que aqui entendemos como o processo de mudança em termos de políticas nesta matéria está intimamente relacionada com as conclusões dos relatórios das comissões técnicas independentes que, após os fatídicos incêndios de 2017, identificaram várias dimensões sensíveis e suscetíveis de mudança. De forma genérica, destacamos: (a) a necessidade de um modelo de gestão do território e transformação da paisagem; (b) a necessidade de um modelo gestão do risco não só de incêndios, mas em todas a cadeia de processos; (c) a necessidade de adotar um modelo prevenção de longo prazo e (d) a necessidade de considerar todo processo como um compromisso para várias gerações.

Sendo o fogo a síntese do contexto, o que se pretende é mudar a incidência que o fogo tem na paisagem. Para tal, temos de ir às causas, quer sejam estas o desordenamento do território ou a falta de gestão de combustível no processo de transição florestal.

Neste contexto, o que se verifica é que o modelo económico na gestão da vegetação não transfere o risco na exploração económica, ou seja, não está a ser pago o justo valor pelos serviços e produtos que o espaço rural oferece. Para além disso, há ainda uma relação relevante com a alteração da dispersão, das atitudes e comportamentos da população.

Dado o alargamento da janela meteorológica causada pelas mudanças climáticas o País não aguenta a cultura de fogo que existe, sendo também necessário reconhecer que a gestão operacional do risco não foi eficaz não se sabendo a sua eficiência pois nunca se fizeram contas.

---

<sup>15</sup> Política visa antecipar ou prevenir problemas ou conflitos latentes ou previsíveis e encontrar as respetivas soluções evitando que eles possam eclodir. (Almeida, 2020)

Da mesma forma, o modelo da governança do risco dos últimos 40 anos não produziu resultados, facto que já foi aflorado aquando dos marcos jurídicos, mais precisamente, na relação paradoxal entre as leis estruturantes – LBPC e LBPF – onde, se a primeira manteve a relação umbilical com a política de resposta rápida da proteção civil da década de 80, a segunda, embora integre o pilar essencial da prevenção florestal coordenada com o combate, não o concretiza de forma eficaz.

Sendo os incêndios rurais um problema complexo, a solução que se apresenta não é a solução, mas sim uma das soluções. É co-construída com o contributo de várias entidades e várias práticas. Ataca as causas do problema e não apenas as consequências pois o incêndio rural acaba por resultar de um somatório de falhas a montante. Entende-se assim que, a gestão do fogo rural concretiza-se, necessariamente num sistema com muitos “stakeholders” onde o Estado assume a sua responsabilidade através da implementação de uma política pública – Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR) à qual estão inerentes um conjunto de processos e um plano de ação, face à complexidade da matéria em apreço.

Portanto, a política pública em análise surge principalmente como linha orientadora que traça um rumo a partir do qual todos os envolvidos devem se orientar. Pela primeira vez surge uma política pública de Proteção Civil que estabelece um novo modelo de governação e gestão do risco, intersectorial e transversal às diversas entidades (independentemente do seu regime jurídico), com “um sistema de monitorização e avaliação de indicadores” na concretização de uma “Cadeira de valor e dos seus processos, de forma a suportar a atividade, desde o planeamento até ao pós evento, designando-se por Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – SGIFR”. (XXII Governo de Portugal, 2020)

Estamos perante a uma perspetiva de desenvolvimento integrado e articulado onde a incidência não se resumirá apenas à gestão do fogo rural e proteção de pessoas e bens, mas procura desenvolver e valorizar os territórios rurais, estimulando a sua economia<sup>16</sup>.

O PNGIFR é assim constituído por dois documentos: a Estratégia 2020-2030 e a sua Cadeira de Processos e o Programa Nacional de Ação. O primeiro, de orientação mais teórica, visa a redução do impacto dos incêndios rurais, através de dois eixos fundamentais: a Gestão de Fogos Rurais (GFR) e a Proteção Contra Incêndios Rurais (PCIR). O segundo, de orientação mais operacional, “aprofunda, atribui prioridades e detalha linhas de ação, ou projetos a implementar, com a respetiva

---

<sup>16</sup> “Estes investimentos estimulam a economia rural, tanto a nível da fileira florestal, agricultura e pecuária como a nível do turismo rural e postos de trabalho indiretos em indústrias como a logística e transportes ou a restauração e alojamento. Estima-se, por isso, que estes investimentos resultem na criação de cerca de 60.000 postos de trabalho até 2030 (diretos e indiretos) nas áreas rurais” (XXII Governo, informação à imprensa: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDawNAcAp9nD8AUAAAA%3D>).

calendarização, orçamento e entidades primeiramente responsáveis e participantes” (AGIF, 2019) e é sobre este último que se alicerça o projeto que dá corpo a este trabalho acadêmico e que será aprofundado no próximo capítulo.

### 1.5.3. A Política Pública e a Teoria da Mudança

O processo de criar uma solução na ótica da gestão integrada de fogos rurais traduz-se numa dinâmica que transporta a ação pública do governo, quanto aos problemas e aos inúmeros desafios, para a forma de soluções políticas e políticas públicas. Como foi já referido anteriormente, ao relacionarmos as políticas públicas com o sistema político e a política no geral podemos dizer que é a política pública que define a política na medida em que o processo de reação / “*feedback*” tem efeito sobre a dimensão da política em geral.

Neste contexto, a criação da política pública surge como um processo sequencial e inacabado que se reajusta, suportado na teoria da mudança, em resultado de mudanças induzidas por efeito de *reação*, ou por alterações do contexto ou da relação entre “stakeholders” e instituições.

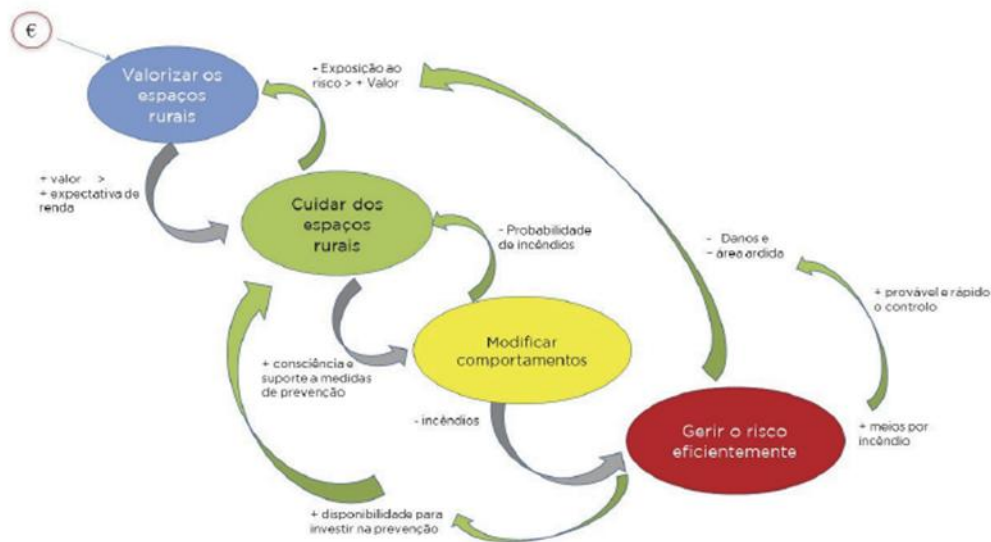
A teoria da mudança exposta na figura (4) conjectura a ideia de que para se verificar uma mudança de paradigma é necessário um conjunto de reforços positivos não estanques.

Neste caso concreto significa que ao valorizar o espaço rural, por exemplo, pagando um justo valor pelos produtos deste recurso, vamos criar mais valor, mais apetência pela renda e por sua vez mais apetência para cuidar do território e dos espaços rurais. Esta valorização vai permitir injetar na gestão anual do território uma parte para gerir a vegetação refletindo-se no maior nível de consciência, porque “cuido” de uma coisa que valorizo e, por consequência mudo comportamentos.

Por sua vez, vamos ter menos incêndios e mais comunidades envolvidas a proteger o património pois o valor é partilhado. A gestão de risco vai ter menos incêndios, vai operar os recursos com mais proficiência e vai ser capaz de ter menos danos, menos áreas ardidadas considerando que os recursos vão estar especializados na gestão na floresta fazendo a prevenção e combate numa lógica florestal.

A concretização destes reforços positivos, de acordo com a arquitetura do PNGIFR, assenta na coordenação estratégica, prevenção em solo rústico e prevenção em solo urbano e tem por referência as seguintes Orientações Estratégicas (AGIF, 2019, pp. 50-52):

- a) Valorizar os espaços rurais como fatores geradores de riqueza;
- b) Cuidar dos espaços rurais;
- c) Modificar comportamentos e,
- d) Gerir o risco eficientemente.



**Figura 4 - Teoria da Mudança: esquema em cascata dos ciclos de reforço positivo que contribuem para a gestão eficiente do risco, conduzindo a uma redução de danos e área ardida.**  
**Fonte: AGIF (2021b)**

O modelo reflete a ilustração clássica do processo de criação de políticas públicas como um processo complexo, plurissectorial que se desenrola em vários níveis e contextos de poder.

Assim, a análise será feita nos termos de quatro etapas sintetizadas da seguinte forma (tabela 2):

**Tabela 2 - Etapas do processo de criação de políticas públicas**

<b>Identificação do Problema e Agendamento</b>	<b>Formulação da Política</b>	<b>Implementação e apropriação</b>	<b>Avaliação</b>
<b>Existem várias necessidades que precisam de ser listados e priorizados</b>	Das etapas mais importantes, pois, será aqui que será formulada uma solução para a necessidade identificada na agenda	Nesta etapa a administração pública implementa a solução	Processo importante que permite analisar os resultados através de indicadores ou com base na satisfação popular

**Fonte: Construção própria adaptado de (Rocha, 2010)**

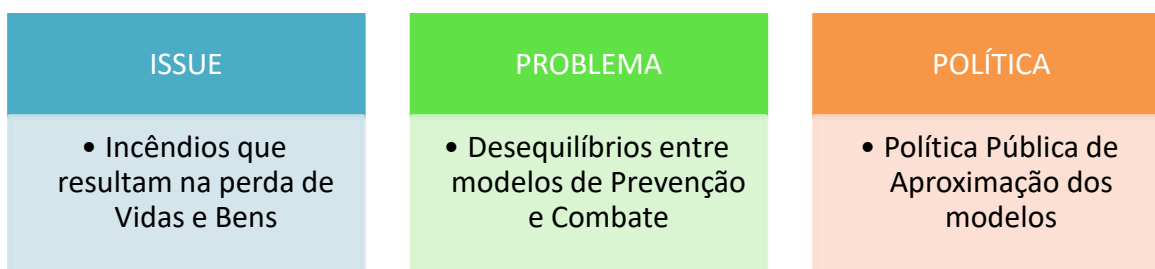
Contudo, importa mencionar que esta análise não faz referência à última fase do processo, pois, como vamos ver a referida política pública encontra-se em fase de implementação e, por isso não se torna possível ainda analisar o seu impacto

### **1.5.3.1. Fase do Agendamento**

O “agenda-setting” conforme (Rocha, 2010) é o processo onde os problemas ganham atenção pelos poderes públicos e que, segundo (Almeida, 2020) determina os “Objetivos imediatos do conflito [assim como] aqueles que estão em jogo (...)”. Este processo é essencial num Estado de direito pois revela a natureza da relação entre o meio social e o processo governamental.

Esta primeira etapa identifica os temas (problemas públicos) sobre os quais os políticos e o poder administrativo centram a sua atenção, para que se encontre uma resposta-solução que, eventualmente, culminará ou não na sua implementação.

A agenda pode tomar várias formas (figura 5). De acordo com (Rocha, 2010) a agenda pode ser sistémica - ou seja, compilar problemas ou “*Issues*”<sup>17</sup> referentes a todas as matérias que requerem uma atenção e discussão. Por outro lado, a agenda pode ser institucional, ou seja, compila um número reduzido de problemas mais específicos e concretos.



**Figura 5 - Processo de Formação de Agenda.**  
Fonte: construção própria a partir da adaptação de (Rocha, 2010)

Neste contexto, podemos dizer que o problema dos incêndios florestais, como problema recorrente, é um assunto que faz parte das três agendas de políticas públicas. São elas:

1. *Sistémica* nas três dimensões administrativos (Nacional, Regional e Local) na medida em que é essencialmente uma agenda de discussão “(...) visto pela população em geral como merecedor de atenção pública e recai no âmbito das competências das autoridades.” (Almeida, 2020)
2. *Governamental* na medida em que passou a ser um problema que merece atenção do governo;
3. De *Decisão* por passar a ser um “*Issue*” assumido.

### 1.5.3.2. Fase da Formulação

Neste momento vão-se construir as alternativas/soluções para resolver o problema. Aqui os formuladores de políticas e os atores que do ponto de vista da sua constituição são frequentemente uma mistura cada vez mais diversificada de partes influentes, navegam por um labirinto de problemas.

Como resultado, esta fase é explicada por interações entre as partes influentes, decisores, administrações relevantes, partidos políticos, grupos de interesse, *experts* ou questões morais, éticas, dinâmica da desigualdade (Rocha, 2010) e, neste caso em particular, a CTI.

<sup>17</sup> Facto político controverso e que justifique a intervenção do poder político. (Rocha, 2010, p. 104)

Destacam-se na literatura de (Rocha, 2010) três modelos analíticos principais que buscam explicar a formulação e a alteração das agendas de políticas públicas: O modelo racional<sup>18</sup>, o modelo pluralista-incrementalista<sup>19</sup> e “*mixed scanning ou Garbage Can*”<sup>20</sup>. Neste caso em concreto, entende-se que a formulação do PNGIFR terá sido feita de acordo com o modelo pluralista-incrementalista, na medida em que o processo de tomada de decisão esteve alicerçada na estratégia fundamental de negociação, intra e inter organizacional (entre indivíduos de uma organização e entre as diferentes organizações envolvidas no processo).

Esta perspetiva requer uma compreensão dos princípios de negociação, pois, apesar de ser consensual a necessidade de mudança de paradigma, torna-se necessário a busca por espaço comuns e benefício mútuo para as partes envolvidas. Alguns ajustes podem ser feitos, mas a decisão resultante deve produzir uma condição que seja aceitável para todos. Aqui, é improvável que haja uma mudança drástica na política ou estratégia adotada pelo grupo.

A formulação desta política pública iniciou-se em 2017 com o Relatório da CTI (Comissão Técnica Independente, 2017), nomeadamente quando é identificada a necessidade de “(...) um conjunto de medidas sólidas que configuram uma reforma sistémica na prevenção e combate aos incêndios florestais, estendendo-se a outras áreas da proteção e socorro.” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 de 27 de outubro, 2017) e na criação de uma Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF) que permitisse dar suporte e:

(...) apoiar a transformação conceptual e formal do atual sistema e o processo de governança do risco de incêndio no âmbito da integração de políticas, avaliação, planeamento e controlo, bem como no âmbito da gestão do conhecimento, da estratégia e supervisão de operações.  
(...) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-B/2017, 2017).

Nesta sequência foram realizados encontros técnicos internacionais com objetivo de recolher informação sobre as melhores práticas e lições aprendidas em países com perfil de risco idêntico. De seguida, acolheram-se as orientações da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro e desenhou-se a estratégia. Já em 2018, com objetivo de compilar propostas e

---

<sup>18</sup> Modelo Racional – Baseia-se numa abordagem lógica e estruturada na tomada de decisão, onde os decisores analisam todas as opções disponíveis e escolhem a melhor solução com base em critérios objetivos. Assume que há acesso a informação completa, o que raramente acontece na prática. (Rocha, 2010)

<sup>19</sup> “*Bargaining model*” proposto por Lindblom e Dahl (Rocha, 2010)

<sup>20</sup> Modelo Mixed Scanning ou Garbage Can – Descreve a formulação de políticas como um processo desorganizado, onde problemas, soluções e decisores se cruzam aleatoriamente. As decisões não seguem uma ordem lógica, mas dependem da conjuntura e dos atores envolvidos no momento. (Rocha, 2010)

contributos para definição, visão e os objetivos estratégicos, foi fomentado um fórum de intenções que reuniu todas as entidades públicas.

Uma metodologia sustentada em práticas baseadas em evidências foi usada como argumento para estimular a adoção entre as várias camadas de poder. Foram enfatizados os benefícios para o cidadão como valor central da política, pois a floresta privada, em termos de área efetiva, representa cerca de 93% de toda a floresta continental. Este passo foi descrito como uma escolha estratégica, uma vez que a necessidade de fazer com que os proprietários tivessem uma gestão mais eficiente do seu património é condição essencial para o sucesso do desígnio «Portugal protegido de incêndios rurais graves.».

### **1.5.3.3. Fase da Implementação**

A fase implementação é o Estado em ação, ou seja, a ação de colocar em prática o que foi definido na formulação.

Neste contexto, os subsídios do CTI e os trabalhos de consolidação de soluções fomentados pela estrutura de missão - fase de formulação - forneceram um forte incentivo para que os níveis políticos e de gestão superior adotassem a aceitassem a política. Aqui os contatos diretos desencadeados e a capacidade de influenciar os administradores regionais e locais, foram importantes.

Assim, perante um contexto específico do “*Issue*” identificado, quais os fatores que explicam a decisão sobre a alternativa elaborada?

A apropriação surge quando há uma alternativa elaborada e se torna então necessário definir como vai ser posta em prática. Aqui o poder político em governo, adotando o modelo pluralista-incrementalista formulou a apropriação da solução em linha de conta com as medidas que assumem especial relevância no Relatório da CTI.

Considerando-se a complexidade das políticas públicas que incorporam as medidas necessárias para uma mudança de paradigma, o Governo entendeu necessário o posicionamento da Agência na tutela direta do Primeiro-ministro, por se considerar favorecer a articulação e mobilização das entidades públicas relevantes para consolidação e integração dos diversos atores nas diversas políticas públicas interministeriais.

O percurso do que foi a elaboração das políticas de gestão integrada foi um processo legislativo longo. Parece útil dizer que o processo legislativo foi um encontro de vontades e compromissos.

Neste contexto o novo paradigma apresenta-se com um conjunto de inovações no domínio da governação. A reforma na organização administrativa territorial incorpora este novo regime através

da estratificação de quatro níveis que procuram responder aos efeitos de escala que os incêndios rurais nos colocam. As escalas estavam ancoradas nas NUTS.

Há também uma noção de planeamento circular pois não parece útil haver um planeamento determinista feito ao nível nacional e depois refletido de forma estática para os níveis inferiores. Preferiu-se ter um planeamento que permitisse uma revisitação periódica baseada numa estratégia nacional que beneficia dos ajustes das estratégias regionais o que permite o concerto constante face a execução. Esta noção permite dinamismo e alguma flexibilização adicional que estão refletidas nos programas de ação como, por exemplo, a eliminação do conceito de período crítico em coerência com a flexibilidade da capacidade/disponibilidade do dispositivo de resposta operacional.

Outra vertente importante deste percurso legislativo é a padronização de competências e responsabilidade fundamentalmente para evitar lacunas na intervenção de cada um. Ao procurar padronizar procurou-se que vários procedimentos a que as entidades estão obrigadas tenham por base manuais e linhas orientadoras conhecidas como o exemplo da gestão dos combustíveis vegetais e a análise de risco de incêndios rurais.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019 de 21 de janeiro, a política pública em si assume o compromisso de modificar o futuro da paisagem e do território através da implementação de um novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) que vem substituir o Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios:

(...) assumido em favor de todos os portugueses que sobreviveram a incêndios rurais e que procuram a definição clara de papéis e de uma missão e visão, revestidos de desígnio nacional, que recorda o quanto depende de todos e de cada um, das organizações e dos cidadãos. (...) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019 de 21 de janeiro, 2019).

O exercício de construção deste novo paradigma tem a sua prioridade na concretização de uma visão que prevê a existência de dois eixos: i) a gestão dos fogos rurais (GFR), orientado para a defesa dos espaços florestais, ii) e a proteção contra incêndios rurais (PCIR), orientado para a salvaguarda dos aglomerados populacionais, incluindo as pessoas e bens. Tais eixos constituem duas componentes interdependentes e complementares que se concretizam através das quatro orientações estratégicas, programas e projetos de um Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

É em 2021 que se vê publicado pelo Decreto de Lei n.º 82/2021 de 13 de outubro que veio concretizar em Lei as orientações da lei de bases de política florestal assim como a visão, objetivos

e medidas do SGIFR publicadas através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 12/2019 de 21 de janeiro.

O diploma, além de concretizar a segmentação supracitada, procurou esclarecer e definir os modelos de governança a adotar nos diversos níveis de organização administrativa, os modelos de articulação interministerial e respetivas competências em harmonia com as que foram definidas na cadeia de processos do PNGIFR assim como definir as orientações de ordenamento e gestão da paisagem, nomeadamente no que diz respeito, “(...) a execução e manutenção de faixas de gestão de combustível, a eliminação e reaproveitamento de sobrantes, a renovação de pastagens ou os mosaicos agrossilvo pastoris (...)” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020 de 16 de junho, 2020)

Este sistema entrou em vigor no dia 01 de janeiro 2022 e, nessa medida, houve um desafio na execução e adaptação por parte da administração mais exigente.

Precisamente nas propostas técnicas houve modelos que não vingaram na conjugação de compromissos por não haver consensualidade como, por exemplo, a flexibilização das balizas na gestão de combustível sob parecer técnico. Todavia, há um pressuposto de que todo o sistema assenta numa dinâmica nacional, regional e sub-regional onde se vai verificar um desdobramento de responsabilidades e metas.

#### **1.5.3.3.1. A implementação dos programas de transformação**

Face a este panorama e, tendo identificado os motivos que estão por detrás da problemática, o que aconteceu foi uma alavancagem de uma serie de iniciativas, antecâmaras para uma abordagem de operacionalização de mudança de paradigma em coabitação com processos, atividades e quadros legais do passado, quase como se estivesse a ser efetuada uma reparação num avião em pleno voo, de forma que este seja consequente, pois como sabemos nesta temática, não é permitido simplesmente suspender os incêndios rurais para planear e executar uma reforma.

Portanto, a implementação da política pública foi feita em quatro fases:

1. A implementação de Programas de Transformação;
2. A formalização e implementação da AGIF, I.P;
3. A operacionalização da teoria da mudança (figura 6), ou seja, a reformulação do então sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios criado pelo DL 124/2006 de 28 de junho, substituindo pelo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro.



respeita à área ardida uma redução significativa em relação à média do último decénio. (AGIF, 2021c).

**A proteção de pessoas:** Em primeira instância foi sem dúvida a primeira razão para evoluirmos para a mudança e aqui apesar de haver uma diminuição do número de vítimas (tabela 3) ainda temos um largo espaço para mudar, dado que ainda não conseguimos reduzir para zero o número de vítimas mortais associadas aos incêndios rurais. (AGIF, 2023).

Tabela 3 - Vítimas causadas pelos fogos em Portugal

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Operacionais</b>	3	1	0	6	2	2	0
<b>Vítimas Civis em queimadas ou Incêndios</b>	N.D. <sup>8</sup>	12	10	3	4	2	0
<b>Vítimas Civis diretas de incêndios</b>	116	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL DE VÍTIMAS</b>	119	13	10	9	6	4	0

Fonte: Relatório Atividades SGIFR (2022)

**Execução financeira:** tem havido um aumento do investimento e, acima de tudo isso, tem sido notório na execução das políticas no território quer na lógica do combate e prevenção onde se assiste em 2020 num investimento na ordem dos 45% na prevenção e 55% no combate (figura 7).

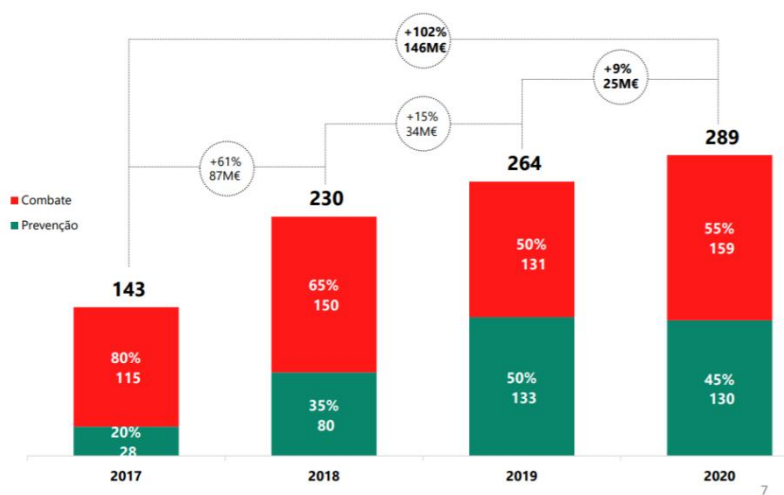


Figura 7 - Execução Financeira.

Fonte: AGIF(2022)

Para terminar, registou-se em 2021 um esforço para fechar dois passos importantes na consolidação do processo de mudança que tem o seu pináculo no processo de discussão pública do PNA e também no projeto de Lei que vem substituir o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, que criou, formalmente, o Sistema Gestão Integrado de Fogos Rurais em substituição do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

### **1.5.3.3.2. A formalização e efetivação da AGIF I.P**

Entidade com estatuto de Instituto Público<sup>24</sup>, de regime especial, com personalidade jurídica, integrada na Administração Indireta do Estado, dotada de autonomia administrativa e património próprio, sujeito à superintendência e tutela do Primeiro-Ministro, mas mantendo colaboração permanente com as tutelas ministeriais com responsabilidade na defesa da floresta contra incêndios seja na dimensão central ou local, assim como entidades privadas e associações representativas do setor.

A agência tem a função de coordenação e articulação de várias entidades do SGIFR que é fundamentalmente uma função de facilitação

### **1.5.3.3.3. A implementação da teoria da mudança**

A implementação do novo sistema, como qualquer grande mudança estrutural, propõe ser faseado dando preferência a processos previamente identificados como prioritários e ao desenvolvimento de mecanismos de articulação institucionais alinhados com a nova organização administrativa por NUTS<sup>25</sup> nomeadamente NUTSII e NUTSIII ancorando-se a transição num programa de gestão de mudança baseado em pilotos territoriais.

O proposto foi a substituição por um sistema que tivesse em linha de conta as recomendações do CTI, e se apresentasse como:

Um compromisso para mudar o futuro da paisagem e do território, assumido em favor de todos os portugueses que sobreviveram a incêndios rurais e que procuram a definição clara de papéis e de uma missão e visão, revestidos de desígnio nacional, que recorda o quanto depende de todos e de cada um, das organizações e dos cidadãos. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019 de 21 de janeiro.)

O exercício de construção deste novo sistema teve a sua prioridade na concretização de uma visão alicerçada em dois eixos, a saber i) a Gestão de Fogos Rurais sob tutela do Ministério do Ambiente e ii) a Proteção Contra Incêndios Rurais sob tutela do Ministério da Administração Interna e que se concretizam através das quatro orientações estratégicas já enunciadas, programas, projetos<sup>26</sup> e três grandes princípios que importa referir.

---

<sup>24</sup> Lei Orgânica da AGIF - Decreto-Lei n.º 12/2018 de 16 de fevereiro.

<sup>25</sup> NUTS é o acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões.

<sup>26</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020 de 16 de junho;

O *princípio da aproximação* entre a prevenção e o combate, num reforço e progressiva reorientação dos recursos para os pilares da prevenção e vigilância; o *princípio da profissionalização e capacitação do sistema*, crucial para a implementação do SGIFR e, por fim, o *princípio da especialização*, não apenas nos dois eixos, mas também em tudo aquilo que o sistema irá necessitar para a sua implementação e correto funcionamento.

Estes últimos dois princípios permitem a progressiva e tendencial segmentação dos meios vocacionados para a proteção das pessoas e bens, missão primária da proteção civil e para a gestão dos fogos rurais a qual exige uma intervenção altamente especializada.

Os responsáveis por cada uma destas dinâmicas estão bem definidos numa lógica de matriz de responsabilidades que está vertida na Cadeia de Processos (figura 8) e no PNA e em que um dos princípios que se pretende salvaguardar é o da segmentação, na medida em que permite ficar cada vez mais claro quais os processos e os projetos que cada entidade tem sob sua responsabilidade, o que permite também trazer transparência a todo o sistema.



**Figura 8 - Fases da Cadeia de Processos do SGIFR**  
Fonte: AGIF (2021b)

O sistema está assente numa cadeia de processos com seis macroprocessos (Planeamento, Preparação, Prevenção, Pré-supressão, Supressão e Socorro e Pós-evento) e três grandes capacitadores (Sistemas de Informação e Comunicação; Qualificação e Governança).

Em relação aos capacitadores importa fazer nota que a Governança tem sido uma limitação na implementação do novo sistema pois é ela que agrega vontades, necessidades e entendimentos para um bem comum que é a proteção contra incêndios rurais graves. A qualificação permite garantir que, em qualquer atividade do SGIFR, esteja definido qual o perfil de competências e de formação necessário ao cumprimento da política pública. Por último, o capacitador “sistemas de informação e comunicação” surge como base de sustento de todas as fases da cadeia de processo e permite o relacionamento fluido entre os capacitadores e entidades envolvidas.

#### 1.5.3.3.4. Implementação do Plano Integrado: Modelo de Planeamento

Como já foi abordado, o Plano Integrado resulta do somatório de duas componentes: a) Estratégia 2020-2030 e a sua Cadeia de Processos e, b) Plano Nacional de Ação, onde se incluem os Programas de Ação Nacional, Regionais, Sub-Regionais e Municipal. Dimensiona um conjunto de objetivos que suportam a teoria da mudança e tem um conjunto de metas, indicadores e um orçamento que vai permitir dar caminho a uma nova visão.

A arquitetura do sistema, assente na coordenação estratégica, prevenção em solo rústico e prevenção em solo urbano, tem por referência várias orientações estratégicas<sup>27</sup> que correspondem aos objetivos do SGIFR definidos e aprovados na Reunião de Conselho de Ministros 12/2019 de 21 de janeiro de 2019 que, sendo cumpridos, culminarão no sucesso do desígnio nacional «Portugal protegido de incêndios rurais graves».

“Valorizar o potencial económico dos espaços rurais” enquanto orientação estratégica definida visa potenciar a multifuncionalidade do setor da florestal e de todas as dinâmicas através de financiamento, mas também através de iniciativas para valorizar espaços rurais. A orientação estratégica “cuidar dos espaços rurais” reforça o enfoque às ações de gestão de combustível e também à autoproteção das pessoas e infraestruturas. E toda a questão da reconversão da paisagem que está muito associada à primeira orientação estratégica. Por sua vez, “mudar comportamentos” mostra o grande enfoque na comunicação do risco, reforçando a ideia de que a comunicação de proximidade é também um foco em todas as iniciativas relacionadas com a vigilância e dissuasão. “Gerir eficientemente o risco” é a orientação estratégica mais transversal a todo o programa porque inclui desde o planeamento à análise de risco para as comunicações, como a parte da gestão das ocorrências e supressão culminando a área da formação e conhecimento.

A natureza do novo SGIFR tenta reconhecer e integrar as posições e visões de todos os atores (algo não contemplado no anterior sistema), num equilíbrio constante entre o princípio da aproximação entre a prevenção e o combate, da profissionalização e capacitação do sistema e o princípio da valorização do espaço rural. Verificou-se assim, a co-construção de um novo paradigma de intervenção, aqui considerado enquanto governança, procurando evitar os grandes fossos entre a visão nacional e depois a implementação local.

Sem descurar a totalidade do Política Pública aqui em análise – PNGIFR -, importa atender à especificidade deste projeto de mestrado, integrado no PNA pelo que, passaremos a abordar a

---

<sup>27</sup> a) Valorizar os espaços rurais como fatores geradores de riqueza; b) Cuidar dos espaços rurais; c) Modificar comportamentos e, d) Gerir o risco eficientemente; (AGIF, 2021, pp. 67–76)

componente mais operacional do Plano Integrado propriamente dito, com a introdução do projeto “Brigada de Sapadores Florestais da Comunidade Intermunicipal do Oeste”.

### 1.5.3.3.5. O Programa Nacional de Ação

O Programa Nacional de Ação (PNA) concretiza, no território continental português, as opções estratégicas definidas no Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR). A sua relevância prende-se com o facto da sua organização ser assumida territorialmente nas unidades NUTS 2 e NUTS 3, conferindo uma coerência territorial até à data, inexistente.

Esta alteração radical exigiu desenvolvimento de mecanismo de articulação institucional alinhados com esta organização territorial, na corporização do PNGIFR, atribuindo poderes e detalhando linhas de ação e/ou projetos a implantar com a respetiva calendarização, orçamento e entidades primeiramente responsáveis e participantes. Incorporando e reforçando medidas já implementadas nos programas de transformação.

As metas que estão vertidas no PNA (figura 9) foram discutidas e negociadas com todos os envolvidos sendo a meta de redução de área ardida aquela que se apresenta com maior protagonismo na medida em que além de ser um imperativo de ordem nacional, corresponde à prossecução do compromisso de neutralidade carbónica assumido por Portugal para 2050, mas também como objetivo crucial para impedir a tendência de abandono de muitas propriedades.

#### 03. Metas | PNGIFR e PNA

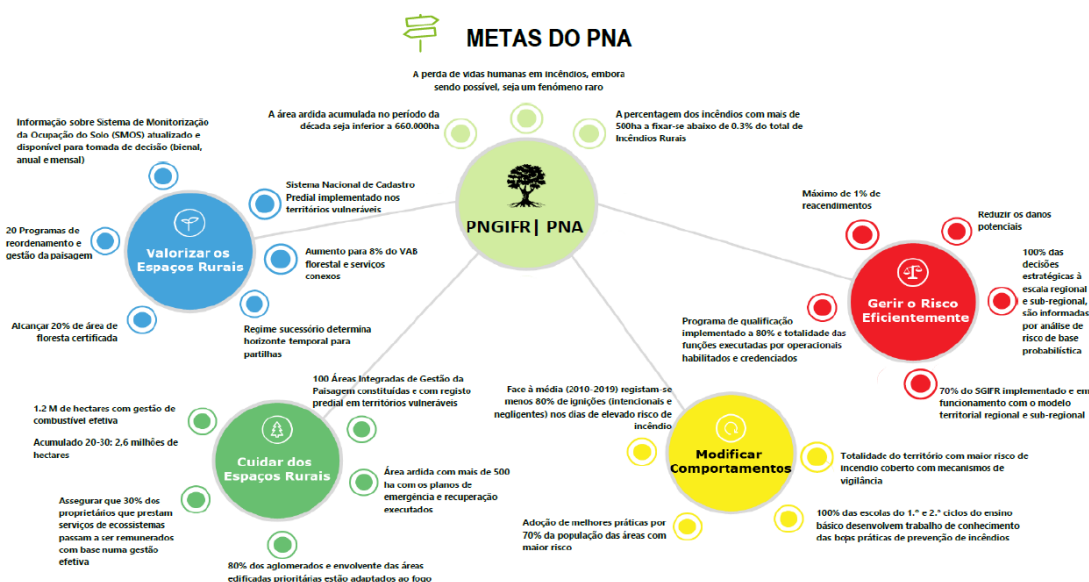
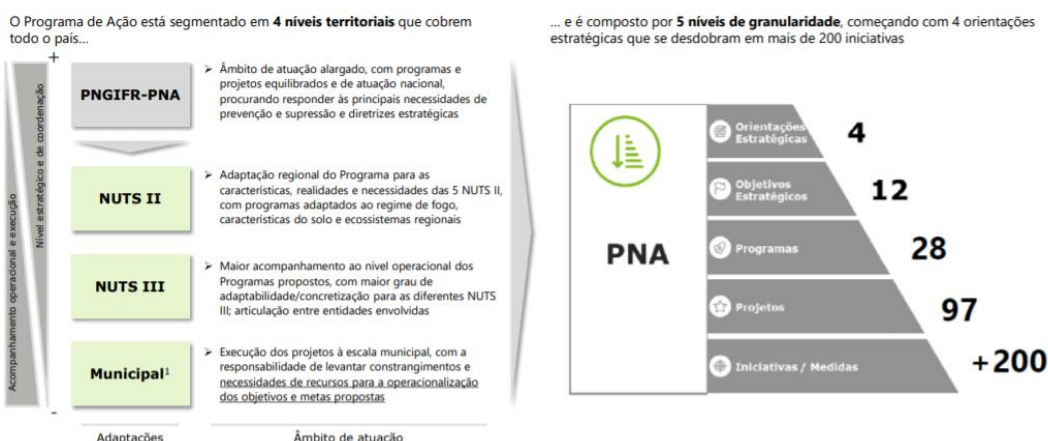


Figura 9 - Metas do PNGIFR.  
Fonte: AGIF (2021c)

No que concerne à sua estrutura, o PNA integra quatro orientações estratégicas que compreendem 12 objetivos estratégicos, 28 programas e 97 projetos que significam cerca de 200 medidas a serem

implementadas<sup>28</sup>. Estão assentes numa estrutura (figura 10) perfeitamente definida e articulada que vai desde o patamar nacional ao patamar municipal numa lógica de NUTS2 e NUTS3.



**Figura 10 - Hierarquia do PNA.**  
Fonte: AGIF (2021c)

É a partir deste racional que o PNA aprofunda, atribui prioridades e detalha as linhas de ação, ou projetos a implementar (figura 11), com a respetiva calendarização, orçamento e entidades primariamente responsáveis e participantes, incorporando e reforçando, também, medidas que têm já vindo a ser implementadas nos programas de transformação.

Orientações Estratégicas	Objetivos Estratégicos	Programas			
Valorizar os Espaços Rurais	Conhecer a ocupação do território e redimensionar a gestão florestal	Informação Temática de Suporte	Cadastro da Propriedade	Redimensionamento da propriedade rústica	
	Reformar modelo da gestão florestal	Aumentar a área com gestão integrada	Mobilizar o potencial económico dos recursos endógenos	Fomentar a inovação e melhoria da competitividade das empresas do setor florestal	
	Disponibilizar incentivos jurídicos e financeiros à valorização do território rústico	Alargar incentivos à valorização do território			
Cuidar dos Espaços Rurais	Planear e promover uma paisagem diversificada	Reconverter a paisagem			
	Diminuir a carga de combustível à escala da paisagem	Executar o programa plurianual de gestão de combustível	Alterar o processo de eliminação e promover o reaproveitamento de sobranços rurais		
	Aumentar a eficácia da proteção das populações e do território edificado	Apoiar a implementação dos programas de autoproteção de pessoas e infraestruturas			
Modificar Comport	Reduzir as ignições de maior risco	Reduzir o número e o risco das queimas e queimadas	Reforçar a capacidade de vigilância e discussão	Rever o enquadramento jurídico para os comportamentos de risco	
	Especializar a comunicação de risco: Melhorar a perceção do risco e adoção das melhores práticas	Comunicar para o risco: Portugal Chama	Orientar práticas educativas para o risco		
Gerir o Risco Eficient.	Implementar o planeamento integrado incorporando a avaliação de risco	Especializar a análise de risco	Implementar um Planeamento integrado	Orçamentar Sistema com uma visão integrada	
	Implementar um modelo capacitado de governança do risco	Reforçar as competências de governança do risco	Implementar um sistema de melhoria contínua	Definir políticas de acordo com o enquadramento supranacional	Desenvolver Sistemas de Informação e comunicação integrados
	Redesenhar a gestão do sistema	Implementação de melhorias organizacionais	Gestão eficiente das ocorrências		
	Aumentar a qualificação dos Agentes SGIFR	Implementar o programa nacional de qualificação dos Agentes SGIFR	Programa de Intercâmbio de Peritos Internacionais	Gestão do conhecimento	

**Figura 11 - Resumo das Orientações, Objetivos e Programas previstos no PNA.**  
Fonte: AGIF (2021c)

<sup>28</sup> Para melhor compreensão e explicitação de cada um dos objetivos estratégicos, programas, projetos e medidas a serem implementadas, consultar o Programa Nacional da Ação disponível em: <https://www.sgifr.gov.pt/documents/196633/1514736/Programa-Nacional-de-Acao.pdf>.

## **2. Parte II – Implementação do Projeto - Brigada de Sapadores Florestais (BSF) da Comunidade Intermunicipal do Oeste**

Esta parte do trabalho resume a criação e a implementação de um projeto que coordenei enquanto Chefe de Brigada<sup>29</sup>, na Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM), a primeira a ser criada no País(Vicente, 2019) no período compreendido entre 2019 e 2020<sup>30</sup>, sendo esta a janela temporal que servirá de referência para o presente estudo.

Os Sapadores Florestais são criados no âmbito da Lei de Bases da Política Florestal<sup>31</sup> onde, já em 1996 as ações de carácter prioritário incluíam o “reforço e expansão do corpo especializado de Sapadores Florestais” (Lei n.º 33/96, de 17 de agosto, artigo 21.º, alínea c)). Em 2006, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 65/06, de 26 de maio aprovou o Plano Nacional Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) cujo Eixo I visava, exatamente, “aumentar o número de equipas de sapadores florestais”, no sentido de “aumentar a resiliência do território aos incêndios florestais”.

Contudo, foi na base do PNGIFR, em 2017, que se verificou um conjunto de alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais, ao nível Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, tendo por base dois Eixos importantes: a profissionalização e capacitação, com criação de novas equipas de sapadores florestais (num total de 500 até 2019), e, o aumento da resiliência do território, com a criação de Brigadas Especiais de Sapadores Bombeiros Florestais com competências, nomeadamente, no âmbito da gestão do fogo rural, nomeadamente nas ações de silvicultura preventiva e de intervenção e emergência pós-fogo.

Aqui, formaliza-se um novo conceito que incide na capacidade de resposta supramunicipal<sup>32</sup> - na dependência funcional das comunidades intermunicipais - ao nível da Prevenção, Resposta e Recuperação pós-impacto, com a constituição das BSF, sendo esta a natureza do presente projeto, contextualizado na OesteCIM.

---

<sup>29</sup> A brigada de sapadores florestais integra um licenciado que chefia a brigada, credenciado em fogo controlado e que faz parte de uma das equipas constituintes.

<sup>30</sup> Dois anos de implementação do projeto com avaliação ao nível de relatórios de execução que permitem analisar os impactos do projeto.

<sup>31</sup> Lei n.º 33/96, de 17 de agosto.

<sup>32</sup> Na prossecução do próprio regime jurídico das autarquias locais, cujas atribuições incluem: assegurar o ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais, assim como, assegurar a segurança e proteção civil (Lei 75/2013, de 12 de setembro).

## **2.1. Caracterização da Oeste CIM**

### **2.1.1. Âmbito Geográfico**

O Oeste é composto por 12 municípios, designadamente: Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras. Faz fronteira a sudoeste, sul, sueste e este com respetivamente, sub-região da Lezíria do Tejo e Área Metropolitana de Lisboa, sendo que a norte faz fronteira com a Região de Leiria. Esta, situa-se no centro de Portugal Continental. Está inserida na NUT II região Centro e na NUT III o Oeste. No que diz respeito à estrutura administrativa, é composta por 111 freguesias (CAOP 2017), 4 Cidades e 29 Vilas.

### **2.1.2. Regime Jurídico da Entidade**

A Oeste CIM, cuja criação foi concretizada em 2008, assume a missão e atribuições da anterior Associação de Municípios do Oeste - Associação de Municípios de Fins Específicos - com entrada em vigor do Novo Regime Jurídico do Associativismo Municipal - Lei nº 45/2008, de 27 de agosto. Por deliberação do então Conselho Diretivo, a Associação de Municípios do Oeste transformou-se em Comunidade Intermunicipal (Oeste CIM).

A Comunidade é hoje composta pelos Municípios correspondentes à Unidade Territorial Estatística de Nível III Oeste, da região Oeste, nomeadamente: Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras.

A Oeste CIM é uma pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial que visa a prossecução conjunta com os Municípios associados das respetivas atribuições. Rege-se pelo disposto na Lei 75/2013, de 12 de setembro - Regime jurídico das autarquias locais - estando a sua organização, estrutura e funcionamento definidos no Regulamento Interno e no Organograma do Oeste, através do Regulamento 425/2018, de 13 de julho, publicado em Diário da República n.º 134/2018, Série II, de 13 de julho.

Exerce as suas atribuições no âmbito da promoção do desenvolvimento regional, da articulação dos investimentos públicos na esfera intermunicipal, bem como as competências definidas na Lei n.º 50/2018 lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, que lhes venham a ser transferidas<sup>33</sup> pela Administração Central ou delegadas pelos municípios.

---

<sup>33</sup> Vide Anexo G – Atribuições Transferidas para a Oeste CIM.

## **2.2.Caracterização do Projeto**

A constituição de Brigadas de Sapadores Florestais capazes de intervir nos mais diversos cenários operacionais, nomeadamente no âmbito da gestão do fogo rural (ações de silvicultura, gestão de combustíveis, manutenção de infraestruturas) e no âmbito da defesa da floresta (vigilância e primeira intervenção; apoio ao combate, rescaldo e vigilância pós-rescaldo; sensibilização), exige uma planificação estruturada de cooperação e parceria entre as Comunidades Intermunicipais, respetivos Municípios da Região e o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF I.P), entidade pública com responsabilidade de tutela, com o apoio financeiro parcial do Fundo Florestal Permanente.

O presente projeto teve como principal objetivo consolidar o modelo estratégico de defesa da floresta contra incêndios numa escala intermunicipal/ regional, na Oeste CIM.

### **2.2.1. Missão Objetivos e Metas**

A BSF da Oeste CIM prossegue o conjunto de políticas públicas já referidas anteriormente, tendo como principal missão, de acordo com o despacho n.º 730-B/2018 de 16 de janeiro, o reforço de medidas preventivas, empregando meios humanos e equipamento para a defesa da floresta contra incêndios. No entanto, não se ficou pela dimensão preventiva; avançámos para a execução de ações prioritárias de proteção contra incêndios rurais, nomeadamente no que diz respeito ao ataque ampliado, rescaldo e vigilância pós-incêndio em todo o âmbito territorial da OesteCIM. Ou seja, a missão da BSF determinou uma dinâmica que envolveu três pilares: i) silvicultura preventiva; ii) proteção e socorro e iii) sensibilização e colaboração.

Com a criação destas novas equipas, o principal objetivo foi o de consolidar o novo modelo estratégico da defesa da floresta contra incêndios numa escala intermunicipal/regional, tendo sido possível, a partir daqui, os objetivos operacionais do projeto, a saber: a) executar ações de apoio ao combate e de consolidação (quando solicitados pelo ICNF); b) executar ações de silvicultura preventiva pela seguinte ordem de prioridade – na rede primária; em mosaicos de gestão de combustível envolventes aos aglomerados populacionais definidos nos PMDFCI) e rede secundária das FGC e, integrar ações de ataque inicial e combate de acordo com as regras do SIOPS).

Deste modo, foram definidas como metas do projeto: a) consolidar a integração da BSF no Sistema de Proteção Civil; b) otimizar a eficiência organizacional; c) desenvolver as áreas de formação e treino; d) melhorar a gestão da informação e da imagem; e) fomentar o espírito de corpo e f) otimizar o trabalho de silvicultura.

Tabela 4 – Objetivos Gerais e Operacionais do Projeto “BSF da Oeste CIM.”

<i>Projeto</i>	<i>Brigada de Sapadores Florestais da Oeste CIM</i>	
<i>Missão</i>	Reforço de medidas preventivas	Silvicultura preventiva
	Execução de ações prioritárias de apoio ao ataque ampliado, rescaldo e vigilância pós-incêndio	Proteção e Socorro Sensibilização e colaboração
<i>Objetivo Geral</i>	Consolidar o modelo estratégico de defesa da floresta contra incêndios numa escala intermunicipal / regional	
<i>Objetivos Operacionais</i>	OO1) Executar ações de apoio ao combate e de consolidação (quando solicitados pelo ICNF)	
	OO2) Integrar ações de ataque inicial e combate de acordo com as regras do SIOPS	
	OO3) Executar ações de silvicultura preventiva pela seguinte ordem de prioridade: 1) na rede primária; 2) em mosaicos de gestão de combustível envolventes aos aglomerados populacionais definidos nos PMDFCI) e 3) na rede secundária das FGC	

Fonte: Construção Própria

### 2.2.2. Definição do âmbito territorial de Intervenção

Especificidade deste projeto obriga-nos a desdobrar o Plano de Atividades em dois momentos. Um primeiro momento associado as atividades da BSF no território, definido anualmente, de acordo com o Decreto-Lei n.º 44/2020, de 22 de julho, que altera o regime jurídico aplicável aos sapadores florestais, às equipas e às brigadas de sapadores florestais no território continental e um segundo momento associado ao projeto de implementação da BSF na CIM.

Com um nível de abrangência relativo a toda a OesteCIM, representado pelos 12 Municípios já enunciados, o primeiro momento do plano de atividades seguiu as orientações do ICNF, nomeadamente no que diz respeito ao planeamento e orientação técnica, quer no âmbito do *serviço normal* (seis meses de calendário), quer no *serviço público* (seis meses de calendário)<sup>34</sup>.

Ao nível do serviço normal, durante seis meses de calendário por ano, o planeamento do serviço da BSF é articulado entre a entidade titular e os Municípios. Nesta senda, a Oeste CIM aprovou a “Modalidade de Ação – Freguesias prioritárias<sup>35</sup>”, onde por sua vez, os Gabinetes Técnicos Florestais dos Municípios, identificaram locais de intervenção dentro destas Freguesias Prioritárias de 1.ª Prioridade<sup>36</sup> (tabela 5).

<sup>34</sup> De acordo com o artigo 6.º-B do DL n.º 44/2020, de 22 de Julho.

<sup>35</sup> Seguiu-se o modelo de prioridade de DFCI por freguesia para 2019 e 2020, publicadas no Despacho n.º 744/2019, de 17 de janeiro e o Despacho n.º 2616/2020 de 26 de janeiro

<sup>36</sup> Com a utilização de uma metodologia simples, as freguesias do Continente foram classificadas em 6 níveis de prioridade de acordo com 3 variáveis: inflamabilidade em 7 classes; perigosidade em 5 classes e zonas de maior valor patrimonial florestal (proteção e produção). O modelo desenvolve-se através de uma análise matemática de multiplicação da variável de inflamabilidade pela de perigosidade, sob a forma de uma matriz de 500mx500m de

Tabela 5 - Âmbito territorial preventivo da BSF – Freguesias de 1.ª Prioridade

	2019	2020
<b>Concelho</b>	<b>Freguesias 1.ª Prioridade</b>	
<b>Alcobaça</b>	Benedita Turquel Évora de Alcobaça Aljubarrota	
<b>Óbidos</b>	Vau	
<b>Nazaré</b>	Nazaré Valado dos Frades	
<b>Torres Vedras</b>	Maxial e Monte Redondo Ramalhal	
<b>Arruda dos Vinhos</b>	São Tiago dos Velhos	
<b>Cadaval</b>		União das Freguesias de Lamas e Cercal. Vilar.

Fonte: construção própria a partir da “Modalidade de Ação – Freguesias Prioritárias” (OesteCIM, 2019)

Ao nível do serviço público, o planeamento do serviço da BSF é articulado entre a entidade titular e o ICNF com a indicação das áreas a intervencionar por parte desta entidade. No caso do projeto ora em análise foram intervencionadas as áreas de gestão pública, nomeadamente (tabela 6)

Tabela 6 - Âmbito territorial preventivo da BSF – Serviço Público ao ICNF

	2019	2020
<b>Concelho</b>	<b>Áreas Públicas Florestais</b>	
<b>Caldas da Rainha</b>	Barragem da Alvorninha	
<b>Caldas da Rainha</b>	Mata Nacional das Mestras	
<b>Porto de Mós</b>	Parque Nacional da Serra de Aire e Candeeiros	
<b>Alenquer</b>	Perímetro Florestal da Serra de Monte Junto	
<b>Alenquer</b>	Perímetro Florestal da Serra da Ota	
<b>Nazaré</b>	Mata Nacional do Valado dos Frades	
<b>Alcobaça</b>	Mata Nacional do Vimeiro	

Fonte: construção própria (OesteCIM, 2019)

Já quando se trata do empenhamento operacional da BSF em ações de combate a incêndios, integrado no DECIR 2019 e 2020, as regras de empenhamento foram definidas pela DON n.º 2/2019 da ANEPC, podendo a sua ação ser executada em qualquer área da OesteCIM, desde que seja acionado pelo ICNF, por solicitação do Comandante Regional/Sub-Regional.

Neste contexto, a preparação da BSF para integrar o dispositivo nacional de combate incêndios foi efetivada através de um "Plano de Aprontamento DECIR 2020" e de um “Relatório de

---

unidade mínima. Os resultados são transpostos por freguesia, através de uma média ponderada pela área e tamanho da mancha que cada classe ocupa.(ICNF, 2018)

Aprontamento" (Anexo B), criados no âmbito do projeto em estudo, que detalham os procedimentos de treino, verificação de equipamentos, coordenação e estado de prontidão da Brigada.

Tendo por base a missão, objetivo geral e os objetivos operacionais (tabela 4), foi desenhado, o segundo momento associado ao projeto de implementação da BSF na CIM, um plano de atividades de forma à correta implementação e concretização do projeto, com a devida calendarização de cada uma das ações desenvolvidas (tabela 9).

### **2.2.3. Processo de Constituição**

A constituição da brigada iniciou-se com a definição do modelo funcional, seguido da elaboração do projeto técnico e da abertura de procedimento concursal para o recrutamento dos elementos da equipa. O processo foi amplamente divulgado através da Bolsa de Emprego Público e seguiu os princípios da mobilidade interna na Administração Pública.

O procedimento concursal, previa o recrutamento de 14 elementos para integrar a BSF. Paralelamente, foram delineadas as ações de formação inicial e contínua, tendo como referência o "Plano de Instrução e Formação" (Anexo C), que incluiu conteúdos técnicos sobre silvicultura, segurança, uso de ferramentas manuais e motomanuais, comportamento do fogo e técnicas de autoproteção.

A brigada está estruturada de forma hierarquizada, com um Chefe de Brigada, três Chefes de Equipa e doze Sapadores Florestais. Esta organização está representada no organograma apresentado no Anexo D. A função de cada categoria profissional foi definida no projeto base, prevendo-se também a ligação funcional ao Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal (GTFI), enquanto estrutura de coordenação. Brigada de Sapadores Florestais da OesteCIM está inserida na estrutura da Comunidade Intermunicipal através do Gabinete Intermunicipal de Proteção Civil e Técnico Florestal<sup>37</sup>, sob a supervisão do Secretariado Executivo Intermunicipal, garantindo a articulação técnica e institucional com o ICNF e os Municípios que compõem a sub-região do Oeste

\*Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal

---

<sup>37</sup> Artigo 12º do Regulamento n.º 54/2025 de 09 de Janeiro - Regulamento Orgânico. Reorganização dos Serviços da Comunidade Intermunicipal do Oeste.

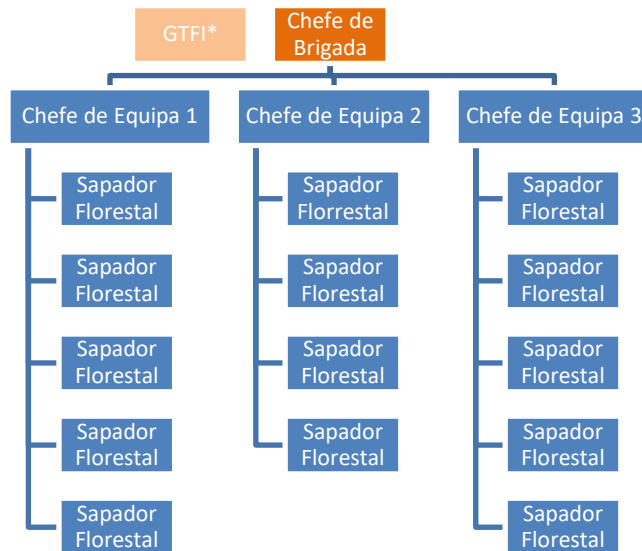


Figura 12 - Organograma da BSF Oeste CIM (Construção Própria)

### 2.2.3.1. Processo de Formação e Financiamento

A Oeste CIM apresentou, ao abrigo do Aviso n.º 01/2018 do Fundo Florestal Permanente e do Despacho n.º 730-B/2018, uma candidatura para a constituição da primeira brigada intermunicipal do país, iniciativa que veio a ser aprovada e formalizada com a assinatura do Termo de Aceitação a 12 de maio de 2018. O modelo adotado assentou na criação de uma estrutura própria, com recursos humanos e materiais próprios, e uma lógica de atuação supramunicipal, articulada com os restantes agentes do sistema de proteção civil.

### 2.2.3.2. Recursos Materiais

A aquisição de recursos materiais foi efetuada de forma faseada, com financiamento do Fundo Florestal Permanente. Os equipamentos adquiridos incluem:

- Veículos<sup>38</sup>: três unidades equipadas para o combate a incêndios, permitindo resposta rápida e eficaz às ocorrências e o apoio às ações de silvicultura. (Anexo E).
- Equipamento de Proteção Individual (EPI): Conjunto completo de EPIs para cada membro da brigada, garantindo a segurança durante as operações.
- Equipamentos de Apoio: Ferramentas e dispositivos necessários para a execução das tarefas diárias, como motosserras, sopradores e equipamentos de comunicação.

Ao nível das infraestruturas Oeste CIM implementou uma estratégia operacional que divide a sua área de intervenção em três zonas, cada uma equipada com infraestruturas específicas:

<sup>38</sup> De acordo com as normas do ICNF e respetivo manual: <https://www.icnf.pt/api/file/doc/8125d93f6734b1cc> e adquirido por via de um contrato de comodato entre o ICNF I.P e OesteCIM

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:  
O caso OesteCIM

- Sede da Brigada: Localizada em Usseira, Óbidos, serve como o centro de operações principal.
- Base de Suporte Norte: Situada em Alfeizerão, Alcobaça, oferece apoio logístico e operacional às atividades no norte da região.
- Base de Suporte Sul: Estabelecida em Vila Verde dos Francos, Alenquer, presta suporte às operações no sul da área de intervenção.

### **2.2.3.3. Recursos Financeiros**

O financiamento da BSF provém de múltiplas fontes:

- Fundo Florestal Permanente: Principal fonte de financiamento, assegurando a sustentabilidade financeira do projeto.
- Municípios Integrantes da Oeste CIM: Contribuições financeiras e logísticas para apoiar as operações da brigada.
- Entidade Detentora: A Oeste CIM, enquanto entidade gestora, assegura a coordenação e gestão administrativa da brigada.

O modelo de financiamento da Brigada de Sapadores Florestais da OesteCIM assenta numa lógica de cofinanciamento interinstitucional, sustentada por três pilares fundamentais: o Fundo Florestal Permanente (FFP), os municípios da região Oeste e, pontualmente, a submissão de candidaturas específicas para reforço de equipamento.

A estrutura de financiamento da Brigada de Sapadores Florestais da OesteCIM encontra-se plenamente enquadrada no disposto no Artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 44/2020, de 22 de julho, que regula os apoios do Estado às equipas e brigadas de sapadores florestais. Este diploma estabelece que o apoio financeiro pode ser concedido para formação profissional, aquisição de equipamento e funcionamento das equipas, preferencialmente através do Fundo Florestal Permanente (FFP).

O mesmo artigo determina que:

- Os apoios devem revestir a forma de subsídio a fundo perdido, tendo como contrapartida a prestação de serviço público;
- O valor máximo anual de apoio ao funcionamento por equipa é de 45.000 euros, podendo ser majorado em 15.000 euros quando a entidade titular seja uma entidade intermunicipal com brigada(s) afeta(s) exclusivamente a serviço público;

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:  
O caso OesteCIM

- Os pagamentos devem ocorrer em duas fases: 50% a título de adiantamento, mediante entrega de relatório de atividades e plano anual, e os restantes em função da execução apresentada.

Este quadro normativo confere estabilidade e previsibilidade financeira ao funcionamento das brigadas intermunicipais, como é o caso da OesteCIM, promovendo a sua continuidade, a profissionalização dos recursos humanos e a capacidade de planeamento a médio prazo.

Inicialmente, a constituição da brigada foi viabilizada através da aprovação da candidatura apresentada ao Aviso n.º 01/2018, no âmbito do FFP, que assegurou o financiamento para contratação dos 15 elementos operacionais, aquisição de viaturas e equipamento de proteção individual básico. Este apoio permitiu dar início à operacionalização da BSF com os meios essenciais.

Em 2020, a OesteCIM voltou a recorrer a financiamento específico, no contexto da candidatura ao procedimento “Equipas/Brigadas SF – Apoio ao Equipamento das Equipas/Brigadas de Sapadores Florestais 2020” (Anúncio n.º 2020-2012-01). Este apoio, integrado no eixo de intervenção “Defesa da floresta contra incêndios e agentes bióticos” previsto no artigo 5.º da Portaria n.º 77/2015, destinava-se à aquisição ou substituição de Equipamento de Proteção Individual (EPI). A candidatura foi formalizada na plataforma eletrónica do ICNF, seguindo os trâmites legais e operacionais definidos para entidades detentoras de equipas SF operacionais.

Paralelamente, os encargos correntes com funcionamento, manutenção e logística da brigada são suportados pelos 12 municípios da OesteCIM, mediante uma contribuição anual proporcional. Esta distribuição equitativa permite assegurar a continuidade do projeto, com uma base financeira sólida e partilhada.

Os dados contabilísticos de 2019 e 2020 demonstram que os recursos humanos representam o maior encargo mensal, seguidos de perto por despesas com combustível e fardamento. Abaixo apresenta-se uma tabela com os custos médios mensais por categoria (tabela 7) e os custos associados com a operação (tabela 8):

**Tabela 7 - Custo Médio Mensal por Categoria (2019 -2020)**

Categoria	14 X Bombeiros Sapadores	1 X Técnico Superior
-----------	--------------------------	----------------------

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:  
O caso OesteCIM

Custo Mensal	13.168,00 € <sup>39</sup>	995,51 € <sup>40</sup>
<b>Custo Médio de RH*</b>	<b>14.163,91 €</b>	

Elaboração própria com base em dados financeiros da OesteCIM (2019-2020).

Tabela 8 - Custo Mensal da Operação

	<b>Combustíveis</b> 41	<b>Equipamentos</b> 42	<b>Consumíveis</b> 43	<b>Fardamento</b> 44
<b>Jan</b>	701,33 €	344,40 €	85,64 €	19.699,99 €i
<b>Fev</b>	877,15 €	139,03 €	108,16 €	
<b>Mar</b>	1.712,58 €	128,49 €	302,34 €	
<b>Abr</b>	1.349,64 €	139,58 €	227,70 €	
<b>Mai</b>	1.765,51 €	262,12 €	314,26 €	
<b>Jun</b>	1.481,68 €	528,30 €	362,09 €	
<b>Jul</b>	1.314,65 €	256,99 €	233,37 €	
<b>Ago</b>	1.654,55 €	130,00 €	275,98 €	
<b>Set</b>	1.712,58 €	344,40 €	108,16 €	
<b>Out</b>	1.349,64 €	139,03 €	302,34 €	
<b>Nov</b>	1.765,51 €	128,49 €	227,70 €	
<b>Dez</b>	1.481,68 €	139,58 €	355,87€	
<b>Custo Médio Mensal da Operação</b>	<b>1.805,00 €</b>			

Elaboração própria com base em dados financeiros da OesteCIM (2019-2020).

A tabela 7 evidencia que a média mensal com salários ultrapassa os 14.000€, refletindo o peso da equipa permanente na estrutura da OesteCIM. O fardamento surge com um valor anual elevado, mas concentrado em momentos específicos de aquisição, diluído aqui numa base mensal. Os custos com combustíveis, equipamentos e consumíveis mantêm-se regulares, mas representam um investimento indispensável para a operacionalidade da brigada.

Este modelo tem-se mostrado eficaz e sustentável, mas é importante reforçar a necessidade de criação de mecanismos de financiamento plurianual, que permitam maior previsibilidade na renovação de viaturas, EPIs e outros equipamentos críticos à atividade da BSF.

<sup>39</sup> Vencimento de acordo com Tabela Salarial – Bombeiro Sapador – 940.60€

<sup>40</sup> Vencimento de acordo com Tabela Salarial – Técnico Superior – 995.51€

<sup>41</sup> Combustíveis dos Veículos e Equipamentos de Silvicultura;

<sup>42</sup> Equipamentos de apoio à operação e manutenção das máquinas;

<sup>43</sup> Discos, Óleos, Correntes e outros materiais de desgaste.

<sup>44</sup> Investimento inicial para Equipamento de Proteção Individual (Silvicultura e Combate a Incêndios)

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:

O caso OesteCIM

Ainda no ano de 2019, a OesteCIM beneficiou do apoio ao funcionamento das equipas de sapadores florestais, no âmbito do Anúncio de Abertura de Procedimento Concursal n.º 01-0121/2019, promovido pelo ICNF e financiado pelo Fundo Florestal Permanente. Este apoio insere-se no eixo de intervenção “Defesa da floresta contra incêndios e agentes bióticos”, conforme previsto no artigo 6.º do Regulamento do FFP (Portaria n.º 77/2015, de 16 de março, na sua redação atual), e teve como objetivo assegurar os encargos de funcionamento das brigadas operacionais constituídas ao abrigo do Despacho n.º 730-B/2018, entre outras.

Este financiamento foi essencial para garantir a estabilidade orçamental da brigada durante o triénio 2019–2021, cobrindo despesas com recursos humanos, logística e manutenção da capacidade operacional da equipa. A candidatura submetida pela OesteCIM permitiu o reembolso de encargos elegíveis, sendo os pedidos de pagamento apresentados ao ICNF até maio de 2022, com a devida instrução documental exigida (formulários, declarações fiscais e de segurança social).

Tabela 9 - Resumo da missão e objetivos do projeto BSF da Oeste CIM.

Objetivo Operacional		Cronologia	
Executar ações de apoio ao combate e de consolidação (quando solicitados pelo ICNF)		<b>Início:</b> janeiro 2019 <b>Fim:</b> dezembro 2020	
Ações	Recursos	Metas	Resultados
A1) Contratação de 14 Sapadores Florestais e estabelecer a orgânica da BSF	<b>Financeiro:</b> Fundo Florestal Permanente (Despacho n.º 730-B/2018) <b>Técnico:</b> responsável pela candidatura ao Fundo	Contratar <b>14</b> Sapadores Florestais Criar um organigrama da BSF	Contratação de 12 Sapadores Florestais Organigrama da BSF <sup>45</sup> Criação do Emblema da BSF <sup>46</sup>
A2) Aquisição de Equipamento de Proteção Individual ao nível da supressão de incêndios florestais <sup>47</sup>	<b>Financeiro:</b> Fundo Florestal Permanente (Portaria n.º 10-A/2018, de 5 de janeiro); <b>Técnico:</b> responsável pela candidatura ao Fundo	Bota ignífuga: 15 Casaco ignífugo tipo dólman: 30 Calça ignífuga: 30 Cógula ignífuga: 15 Luva ignífuga: 15	Aquisição de todo o equipamento proposto por via de procedimento de contratação pública - Ajuste Direto, Ref.ª AD23/2018 – “Fornecimento de vestuário de silvicultura e fornecimento de equipamento de Proteção Individual (EPI) para de Sapadores Florestais Brigada”
A3) Aquisição de veículos de apoio com equipamento integrado, nomeadamente, equipamento coletivo motomanual e manual conforme	<b>Financeiro:</b> Contrato de Comodato com ICNF	Adquirir três veículos e respetivo equipamento coletivo de apoio à atividade da BSF	Aquisição dos 3 veículos em regime de contrato de comodato de acordo com a meta proposta.

<sup>45</sup> Vide anexo D – organigrama da BSF.

<sup>46</sup> Vide anexo H – Emblema da BSF.

<sup>47</sup> Com base nesta ação e de reuniões consequentes com as várias entidades parceiras, foi atualizado o manual de equipamento de equipas de sapadores florestais no sentido de atualizar e regularizar as características dos equipamentos que já se encontravam desatualizadas, nomeadamente as botas de uso duplo e o conjunto de proteção florestal.

Anexo que faz parte integrante do contrato de comodato.			
A4) Instalação de capacidade técnica para coordenação / gestão do Projeto	<b>Financeiro:</b> Oeste CIM	Aquisição de material de escritório e informático, nomeadamente: Computador Desktop: 1 Portátil: 1 Telemóvel com pacote de dados: 3 Veículo Ligeiro de Passageiros: 1 Secretaria e Cadeira: 1 Quadro Branco: 1 Material Diverso (Marcadores, canetas, papel): 2	Adquirido todo o material identificado pela entidade detentora.
<b>Objetivo Operacional</b>		<b>Cronologia</b>	
Integrar ações de ataque inicial e combate de acordo com as regras SIOPS.		<b>Início:</b> janeiro 2019 <b>Fim:</b> dezembro 2020	
<b>Ações</b>	<b>Recursos</b>	<b>Metas</b>	<b>Resultados</b>
A1), A2), A3) e A4) A5) Ações de formação para desenvolver áreas de formação e treino	<b>Financeiro:</b> IEFP Santarém <b>Físicos:</b> Instalações da Oeste CIM e território intermunicipal <b>Técnico:</b> formador na área de Equipamentos e Veículos Sapadores Florestais; Constituição e funcionamento e utilização e manutenção dos equipamentos motomanuais; Manutenção de Espaços Florestais; Vigilância e Primeira Intervenção em Incêndios Rurais;	Formação modular constituída por 5 módulos, num total de 250 horas, de acordo com o Referencial de Formação de Sapador Florestal – RFSF.	Formação numa certificação em 6 módulos do RFSF, coordenado pelo Serviço de Formação Profissional do IEFP de Santarém.

	Segurança e Saude no trabalho florestal.		
	<b>Financeiro:</b> OesteCIM <b>Físicos:</b> Instalações da Oeste CIM e território intermunicipal <b>Técnico:</b> Chefe da BSF	Instrução semanal interna para rotinar procedimentos e consolidar conhecimentos adquiridos nas formações	Realizadas 104 ações instruções integradas nos temas: manobras e montagem de linhas de mangueiras; ordem unida e protocolo; segurança na condução de veículos, ferramentas manuais e primeiros socorros.
A6) Desenvolver treinos operacionais teórico-práticos, trabalhando temas como as comunicações, os meios aéreos, a segurança, o comportamento dos incêndios, SIOPS e a análise da Zona do incidente.	<b>Financeiro:</b> Oeste CIM <b>Físicos:</b> Instalações da Oeste CIM e território intermunicipal <b>Técnicos:</b> Formadores	Realização de uma ação treino operacional por ano.	Foram ministradas quatro ações de treino operacional
A7) Capacitação na utilização de ferramentas manuais com formação teórico-prática	<b>Financeiro:</b> AGIF e ICNF <b>Físicos:</b> ICNF Porto de Mós <b>Técnicos:</b> Perito chileno em incêndios florestais	Realização de 1 formação	Foram realizadas 1 formação
<b>Objetivo Operacional</b>		<b>Cronologia</b>	
Executar ações de silvicultura preventiva pela seguinte ordem de prioridade: 1) na rede primária; 2) em mosaicos de gestão de combustível envolventes aos aglomerados populacionais definidos nos PMDFCI) e 3) na rede secundária das FGC		<b>Início:</b> janeiro 2019 <b>Fim:</b> dezembro 2020	
<b>Ações</b>	<b>Recursos</b>	<b>Metas</b>	<b>Resultados</b>
A1, A2, A3, A4, A5, A6 e A7 A8) Aquisição de Equipamento de Proteção Individual	<b>Financeiro:</b> do Fundo Florestal Permanente (Portaria n.º 10-A/2018, de 5 de janeiro) <b>Técnico:</b> responsável pela candidatura ao Fundo	Bota com biqueira de aço: 15 Capacete c/ óculos: 15 Suporte Lanterna: 15 Lanterna: 15 Suporte Viseira: 15	Adquiridos todos os equipamentos propostos

		<p>Viseira Metálica: 15                  Protetor Auricular: 15                  Casaco silvícola, tipo dólman: 30                  Calça silvícola: 30                  T-shirt manga curta: 60                  T-shirt manga comprida: 45                  Sweat-shirt: 15                  Calça proteção no uso de motorroçadora: 15                  Calça proteção no uso de motosserra (*2): 6                  Pullover/Camisola malha: 15                  Fato impermeável: 15                  Gorro malha: 15                  Luva mecânica: 15                  Boné: 15                  Cinturão: 15</p>	
A9) Aquisição de maquinaria pesada para apoio ao desenvolvimento de silvicultura preventiva	<b>Financeiro:</b> Contrato de Comodato com ICNF	<p>Trator Pneumático: 1                  Grade de Discos: 1                  Destroçador Florestal com martelos fixos: 1                  Corta-Matos de Correntes: 1</p>	Adquirido todos os equipamentos propostos
A10) Otimizar o trabalho de silvicultura preventiva	<b>Financeiro:</b> Oeste CIM, Fundo Florestal Permanente e ICNF. <b>Técnico:</b> responsável pela organização, planeamento e coordenação da gestão de combustíveis	<b>Gestão de combustível, distribuídos da seguinte forma:</b> Serviço Normal 2019: 24 ha Serviço Publico 2019: 26.3 ha  Serviço Normal 2020: 57.17 ha Serviço Publico 2020: 97.32 ha	<b>Resultados:</b>  Serviço Normal 2019: 29.53 ha Serviço Publico 2019: 27.58 ha  Serviço Normal 2020: 36.4 ha Serviço Publico 2020: 28.43 ha

Fonte: Construção Própria

### **2.3. Impacto do Projeto**

Pelo facto deste projeto estar integrado num Plano mais abrangente – PNGIFR, nomeadamente, o seu PNA - e, como tal, reger-se por uma baliza temporal legalmente definida e por orientações estratégicas nacionais construídas para um território nacional (continental), por um lado permitiu uma orientação prévia que facilitou o início do processo, mas por outro, criou uma pressão acrescida para que o projeto BSF fosse desenvolvido com a máxima eficácia e eficiência, com vista ao desígnio nacional “Portugal protegido de incêndios rurais graves».

Importa analisar alguns considerandos fundamentais para uma correta análise e reflexão dos impactos deste projeto, no espaço temporal em que fui membro ativo da BSF:

A BSF da Oeste CIM foi criada do zero, tendo sido a primeira do País: não havia qualquer elemento afeto à mesma. Fui eu quem deu início ao processo (em novembro de 2018), com o desafio de constituir a BSF, tendo realizado reuniões preliminares com a coordenação da Oeste CIM e com o ICNF; efetuei as entrevistas de seleção para a BSF e, já no mês de janeiro de 2019, dei início à implementação do projeto propriamente dita.

No processo de recrutamento senti várias dificuldades na medida em que a atividade de Sapador Florestal é extremamente exigente e requer um conjunto de pré-requisitos que, por si só, tornam-se eliminatórios. O excesso de carga física, a disponibilidade ao serviço e o capacitação ao nível do manuseamento de equipamentos e materiais acabou por afastar alguns dos candidatos que, mesmo tendo integrado a BSF, fizeram-no de forma temporária para depois, por escolha própria, saírem da Brigada (ao fim de 2 a 3 meses). Para além disso, à data, não existir uma carreira aliciante para os membros desta brigada que eram assistentes operacionais<sup>48</sup> afastou vários candidatos.

Em termos de organização interna do serviço, e porque este era um serviço inexistente, foi necessário criar uma orgânica própria, com as devidas funções e competências de cada elemento, com a doutrina e metodologia de trabalho, o que consumiu muito do tempo que, noutros projetos e noutras circunstâncias onde tal não é necessário pois já há essa organização estabelecida, acaba por ser canalizado para outras ações.

---

<sup>48</sup> Com a atualização do DL 86/2019 de 2 de julho, os Sapadores Florestais, passaram a poder integrar a carreira de Bombeiro Sapador Florestal, tendo a BSF da Oeste CIM sido a primeira brigada de sapadores bombeiros florestais do País.

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:  
O caso OesteCIM

Por todo o trabalho de pesquisa e adequação dos equipamentos e materiais a utilizar pela BSF nas diferentes ações, verifiquei incoerência/desatualização dos normativos legais para o cumprimento legal da segurança dos trabalhadores, pelo que, este projeto serviu para que se fizesse a atualização do manual de equipamento de equipas de sapadores florestais no sentido de atualizar e regularizar as características dos equipamentos que já se encontravam desatualizadas, nomeadamente as botas de uso duplo e o conjunto de proteção florestal.

Importa frisar que a BSF foi alvo de referência elogiosa por várias autarquias locais (Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais) pelo trabalho desenvolvido ao longo do projeto.

Posto isto, ao considerarmos os objetivos operacionais, ações desenvolvidas, metas propostas e resultados (quadro 2.3), posso afirmar que o projeto BSF foi um caso de sucesso na medida em que todos os resultados mostram o cumprimento ou até mesmo a superação das metas. As únicas exceções vão para o número de elementos da BSF, cuja meta era de 14 e o resultado alcançado foi de 12. Aqui, reforço o que já foi referido na alínea a) do parágrafo anterior: ser Sapador Bombeiro Florestal exige um perfil específico, agilidade física e predisposição para lidar com situações de risco (combate a incêndios). Apesar do esforço desenvolvido no terreno, os resultados alcançados em 2020 nas áreas intervencionadas – 36,4 ha em serviço normal e 28,43 ha em serviço público – não permitiram atingir as metas estabelecidas para esse ano (51,17 ha e 97,32 ha, respetivamente). Este desvio justifica-se, em grande medida, pelo facto de a maquinaria pesada florestal (trator e alfaías pesadas), disponibilizada pelo ICNF e considerada essencial para o cumprimento das metas mais ambiciosas traçadas, apenas ter sido entregue a meio do ano. Esta entrega tardia comprometeu o planeamento inicial, limitando o tempo útil de utilização do equipamento e, conseqüentemente, a capacidade de execução das áreas previstas.

Acresce referir que, para além dos trabalhos de silvicultura preventiva em serviço normal e serviço público, a Brigada de Sapadores Florestais foi mobilizada para ações de combate a incêndios nos seguintes locais:

**Tabela 10 - Resumo de Atividade em Combate a Incêndios - 2019**

<b><i>Tipo de Serviço</i></b>	<b>Concelho</b>	<b>Freguesia</b>	<b>Nº de Homens</b>
	Alenquer	Abrigada	12

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:  
O caso OesteCIM

<i>ATI<sup>49</sup>/ATA<sup>50</sup>/Resc<sup>51</sup>.</i>		Casais da Marinela	11
		Abrigada – Portela do Sol	11
<i>Resc.</i>	Óbidos	Santa Maria - Arelho	10
<i>ATI/ATA/Resc.</i>	Óbidos	Olho Marinho	10
<i>ATI/ATA/Resc.</i>	Alcobaça	Maiorga	12
<i>Resc.</i>	Alcobaça	Maiorga	12

Fonte: (Construção Própria)

Tabela 11 - Resumo de Atividade em Combate a Incêndios - 2020

<b>Tipo de Serviço</b>	<b>Concelho</b>	<b>Freguesia</b>	<b>Nº de Homens</b>
<i>ATI/ATA/Res.</i>	Alcobaça	Pataias	12
	Nazaré	Valado dos Frades	11
	Nazaré	Valado dos Frades	11
<i>Resc.</i>	Porto de Més	Parque Nacional de Serra de Aire e Candeeiros	10
<i>ATI/ATA/Resc.</i>	Manteigas	Serra da Estrela	10
<i>ATI/ATA/Resc.</i>	Alcobaça	São Martinho do Porto	12

Fonte: (Construção Própria)

Esta participação operacional, imprescindível no apoio ao dispositivo de combate, implicou inevitáveis constrangimentos na execução dos trabalhos planeados, nomeadamente ao nível da afetação de recursos humanos e do tempo disponível para a realização das ações de gestão de combustível.

A avaliação das atividades realizadas ao nível do DECIR foi consolidada no "Relatório do Período Crítico 2019" (Anexo F) documento que apresentam os resultados obtidos, áreas intervencionadas, número de dias de empenhamento e constrangimentos identificados.

De entre todas as ações desenvolvidas, destaca-se particularmente a ação “Otimizar o trabalho de silvicultura”, cujos resultados demonstram de forma evidente a relevância da prevenção no âmbito da proteção civil. A comparação entre as metas propostas (por localização geográfica) e a intervenção efetivamente realizada pela BSF revela que as áreas intervencionadas não registaram qualquer ocorrência de incêndio. Este facto comprova a eficácia do trabalho preventivo desenvolvido pela BSF, evidenciando o impacto positivo da gestão de combustível na mitigação do risco de ignições e na proteção dos territórios.

<sup>49</sup> Ataque Inicial

<sup>50</sup> Ataque Ampliado

<sup>51</sup> Rescaldo

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:

O caso OesteCIM

Acresce referir que, para além dos desafios estruturais e operacionais inerentes à criação de uma brigada intermunicipal, a pandemia de COVID-19 constituiu um fator exógeno com impacto relevante (no ano civil de 2020) na implementação e consolidação do projeto. As restrições sanitárias e de mobilidade, os constrangimentos na articulação entre entidades e a afetação de recursos humanos a tarefas relacionadas com o controlo da pandemia comprometeram, em parte, o normal desenvolvimento de atividades de planeamento, formação e operacionalização no terreno. Este contexto excecional deve, por isso, ser considerado na leitura e avaliação dos resultados obtidos nos primeiros anos da Brigada da OesteCIM

### 3. Conclusão

Dada a crescente complexidade dos incêndios rurais e o impacto devastador que estes têm sobre o território nacional, torna-se imperativo adotar estratégias preventivas robustas e eficazes. A presente projeto demonstrou que a aposta na prevenção e na gestão ativa do risco, através da atuação das Brigadas de Sapadores Florestais, pode representar um caminho mais sustentável e eficiente na redução da vulnerabilidade dos territórios florestais.

O presente projeto analisou o papel das Brigadas de Sapadores Florestais na gestão integrada do risco de incêndio rural em Portugal, com especial enfoque na experiência da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM). Os resultados evidenciaram a importância destas brigadas na prevenção e mitigação dos incêndios rurais, destacando a sua atuação na gestão do combustível vegetal, na manutenção de infraestruturas de defesa e no apoio ao combate. O modelo intermunicipal implementado pela OesteCIM revelou-se uma abordagem inovadora e eficaz, promovendo a colaboração entre Municípios, o ICNF e a entidade titular, na otimização de recursos numa resposta mais coordenada aos incêndios rurais.

Para além disso, a análise permitiu constatar que a atuação das Brigadas de Sapadores Florestais consubstanciou o impacto positivo das políticas públicas de proteção civil, reforçando a necessidade de estratégias preventivas e de uma maior articulação entre as diferentes entidades envolvidas na gestão do risco florestal. No entanto, importa reconhecer algumas limitações deste projeto. A análise centrou-se num contexto geográfico específico, podendo não refletir a realidade de outras regiões do país com características distintas. Além disso, os dados analisados correspondem a um período determinado (2019 - 2020), não permitindo avaliar de forma aprofundada a evolução do modelo ao longo do tempo.

Importa ainda reconhecer que a concretização deste projeto decorreu num contexto excecional, marcado pela pandemia de COVID-19. A emergência sanitária afetou diretamente a articulação institucional, o planeamento estratégico e a operacionalização da Brigada, com limitações na formação, nos exercícios conjuntos e na mobilização de recursos. Este fator externo, alheio à conceção do projeto, deve ser considerado na análise crítica dos seus primeiros resultados, não invalidando os progressos alcançados, mas

As Brigadas de Sapadores Florestais como ferramenta do Estado para a defesa e proteção da floresta:  
O caso OesteCIM  
relativizando eventuais fragilidades diagnosticadas. A pandemia constituiu, assim, um teste inesperado à resiliência da estrutura criada, reforçando a pertinência de soluções cooperativas e intermunicipais num cenário de incerteza e crise.

Com base nestas conclusões, recomenda-se que futuras investigações ampliem a análise a outras regiões de Portugal, possibilitando a comparação entre diferentes modelos de brigadas de sapadores florestais e a identificação de boas práticas. Sugere-se ainda o desenvolvimento de estudos longitudinais, que permitam aferir o impacto destas brigadas a longo prazo, bem como uma avaliação mais aprofundada das políticas públicas associadas à prevenção e combate aos incêndios rurais, com o objetivo de propor melhorias e ajustamentos estratégicos.

Este projeto contribuiu para um melhor entendimento sobre o papel das Brigadas de Sapadores Florestais na redução da vulnerabilidade dos territórios face aos incêndios rurais, demonstrando que uma aposta estruturada na prevenção e gestão ativa do risco é mais eficaz do que uma abordagem centrada exclusivamente no combate. A articulação entre entidades públicas e a valorização do trabalho dos sapadores florestais são essenciais para garantir a proteção das populações, a preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Assim, reitera-se a necessidade de continuar a investir em políticas públicas que reforcem a prevenção e promovam uma gestão integrada da floresta, garantindo maior resiliência e sustentabilidade face aos desafios impostos pelos incêndios rurais.

Face ao atual contexto político em que se vislumbra uma alteração de organização administrativa do território de NUTS 3 para o tradicional modelo distrital, tendo por base a minha experiência pessoal, sou da opinião que poderá representar um retrocesso nos resultados alcançados quer pelo PNGIFR quer pela implementação de Brigadas de Sapadores Florestais nas Comunidades Intermunicipais.

## Bibliografia

- AGIF. (2019). *Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30*.  
<https://www.agif.pt/pt/plano-nacional-de-gestao-integrada-de-fogos-rurais-20-30>
- AGIF. (2021). *Programa Nacional da Ação | Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais* (p. 187).  
[https://www.consultalex.gov.pt/Portal\\_Consultas\\_Publicas\\_UI/DetailConsultaPublica.aspx?Consulta\\_Id=187](https://www.consultalex.gov.pt/Portal_Consultas_Publicas_UI/DetailConsultaPublica.aspx?Consulta_Id=187)
- AGIF. (2022). *PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS 20-30*. <https://www.agif.pt/pt/plano-nacional-de-gestao-integrada-de-fogos-rurais-20-30>
- Almeida, L. R. de. (2020). Seminário do Mestrado em Administração Pública. *Ciência Política*.
- Amaro, A. (2008). SEGURANÇA HUMANA E PROTECÇÃO CIVIL NA SOCIEDADE DO RISCO: A CRISE DO MODELO ESTATOCÊNTRICO NA(S) SEGURANÇA(S)\*. *IV Encontro Nacional de Riscos - Territorium 15*, 83–94. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5772958.pdf>
- Assembleia da República. (1991). *Reunião Plenária, 4a Sessão Legislativa - V Legislatura*. 2562–2592.  
<https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/05/04/078/1991-05-16?sft=true#p2566>
- Augusto Manuel Sardinha. (1993). Acções determinantes para uma melhor protecção da floresta contra os incêndios. *Nação e defesa, No 65*, 121–131.
- Autoridade Nacional de Protecção Civil. (2011). *GLOSSÁRIO DE PROTECÇÃO CIVIL*. [https://protecaocivil.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/01/glossario-31\\_mar\\_09.pdf](https://protecaocivil.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/01/glossario-31_mar_09.pdf)
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity (1992)* (Mark Ritter, Trad.).  
<http://www.riversimulator.org/Resources/Anthropology/RiskSociety/RiskSocietyTowardsAnewModernity1992Beck.pdf>
- BECK, U. (2004). “Poder e Contrapoder da Era Global”. *La Nueva Economia Política Mundial, Paidós, Barcelona*.
- Carvalho, D., Cardoso Pereira, S., & Rocha, A. (2021). Future surface temperature changes for the Iberian Peninsula according to EURO-CORDEX climate

- projections. *Climate Dynamics*, 56(1–2), 123–138.  
<https://doi.org/10.1007/s00382-020-05472-3>
- Coelho, I. S., & Auxiliar, I. (2003). Propriedade da Terra e Política Florestal em Portugal. Em *Silva Lusitana* (Vol. 11, Número 2).
- Comissão Técnica Independente. (2017). *Relatório de Avaliação dos Incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017*. 1–276.
- European Commission: Representation in Portugal & Marques, C. (2020). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia : em linguagem simplificada*,. Publications Office of the European Union.  
<https://data.europa.eu/doi/10.2775/87663>
- Fernandes, P. M. (2009). Combining forest structure data and fuel modelling to classify fire hazard in Portugal. *Annals of Forest Science*, 66(4), 415–415.  
<https://doi.org/10.1051/forest/2009013>
- Fernandes, P. M., Monteiro-Henriques, T., Guiomar, N., Loureiro, C., & Barros, A. M. G. (2016). Bottom-Up Variables Govern Large-Fire Size in Portugal. *Ecosystems*, 19(8), 1362–1375. <https://doi.org/10.1007/s10021-016-0010-2>
- Francisco Proença Garcia\*. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. *Revista Negócios Estrangeiros. No91 - Março*, 339–374.
- Goering, L. (2008). O Ciclone vai desencadear mudanças em Mianmar? *Chicago Tribune*. <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-2008-05-07-0805070141-story.html>
- Gonçalves, A. B., & Vieira, A. (2013). *GRANDES INCÊNDIOS FLORESTAIS, EROSÃO, DEGRADAÇÃO E MEDIDAS DE RECUPERAÇÃO DOS SOLOS* (A. B. Gonçalves & A. Vieira, Eds.; Universidade Minho).
- Head, B., & Alford, J. (2008). Wicked problems: the implications for public management. *International Research Society for Public Management 12 Annual Conference, October*.
- ICNF. (2012). *Relatório Final da Proposta Técnica de PNDFCI - Anexo 8 - Glossário*. [http://www.isa.utl.pt/pndfci/A8\\_Glossario.pdf](http://www.isa.utl.pt/pndfci/A8_Glossario.pdf)
- ICNF. (2018). *Freguesias Prioritárias para DFCI em 2018*. <https://www.icnf.pt/api/file/doc/1dd44deae37e734b>
- Le Monde. (2017). *Au Portugal, un incendie d'une « violence inouïe » fait au moins 62 morts*. [https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/06/18/un-violent-feu-de-foret-au-portugal-fait-au-moins-24-morts\\_5146363\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/06/18/un-violent-feu-de-foret-au-portugal-fait-au-moins-24-morts_5146363_3244.html)
- Lourenço, L. (2018). [Recensão a] Incêndios florestais em Portugal continental fora do “período crítico”, estudados numa tese que fornece importantes contributos

para o seu conhecimento. *Territorium*, 25, 151–154.  
[https://doi.org/10.14195/1647-7723\\_25-1\\_13](https://doi.org/10.14195/1647-7723_25-1_13)

Lourenço, L., Gonçalves, A. B., & Bento, M. S. (2001). Intervenção humana e risco de fogo florestal. *Cadernos de Geografia*, 01, 91–98.  
[https://doi.org/10.14195/0871-1623\\_01\\_9](https://doi.org/10.14195/0871-1623_01_9)

MadreMedia / Lusa. (2017, Junho 18). *Pedrogão Grande: Presidente da República fala ao país às 20:30*. <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/pedrogao-grande-presidente-da-republica-fala-ao-pais-as-2030>

Mateus, P. (2018). Encruzilhada 2017 – no arremate dos incêndios - dinâmicas e políticas. *Territorium*, 26(II), 7–14. [https://doi.org/10.14195/1647-7723\\_26-2\\_1](https://doi.org/10.14195/1647-7723_26-2_1)

Pasquino, G. (2002). *As Políticas Públicas - Curso de Ciência Política: Vol. Capítulo 8*. Publicações Universitárias e Científicas.

Pereira, M. (1990). *POLÍTICA DE SEGURANÇA INTERNA*.  
<http://hdl.handle.net/10400.26/2686>

Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas* (Escolar Editora, Ed.; Número Escolar Editora).

Rudzit, G., & Nogami, O. (2009). *Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise National Security and Defense: basic concepts for an analysis*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100001>

Rui Marques. (2015). Problemas Sociais complexos e Governação Integrada. *Governação Integrada - A experiência internacional e desafios para Portugal, I*.

Vicente, I. (2019). OesteCIM cria a primeira brigada de sapadores intermunicipal do país. *Gazeta das Caldas*. [https://gazetadascaldas.pt/sociedade/oestecim-cria-a-primeira-brigada-de-sapadores-intermunicipal-do-pais/#google\\_vignette](https://gazetadascaldas.pt/sociedade/oestecim-cria-a-primeira-brigada-de-sapadores-intermunicipal-do-pais/#google_vignette)

XXII Governo de Portugal. (2020). *Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais publicado hoje em Diário da República*.  
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=plano-nacional-de-gestao-integrada-de-fogos-rurais-foi-publicado-em-diario-da-republica>

## **Anexos**

## **ANEXO A – Enquadramento Legislativo: Evolução Normativa da Proteção Civil, Política Florestal e Defesa Contra Incêndios em Portugal**

Abaixo apresenta-se um conjunto de diplomas legais que marcaram, de forma reativa e setorial, a evolução das políticas públicas associadas à proteção civil, à política florestal e à prevenção e combate a incêndios em Portugal. Esta legislação, dispersa e muitas vezes sobreposta, revela a ausência de um conceito estratégico nacional coeso durante várias décadas:

### **1. Constituição da República Portuguesa – Artigo 96.º**

Define, de forma genérica, os objetivos da política agrícola, com implicações extensíveis à política florestal, enquanto parte integrante do ordenamento do território e da gestão dos recursos naturais.

### **2. Decreto-Lei n.º 327/1980, de 26 de agosto**

Promulgado após os incêndios devastadores da década de 1970, especialmente em 1975 (com 112 mil hectares ardidos, 73% dos quais povoamentos florestais), visa reforçar medidas de defesa da floresta contra incêndios.

### **3. Lei n.º 10/1981, de 10 de julho**

Ratifica o Decreto-Lei n.º 327/1980, reforçando juridicamente a importância da prevenção e deteção de incêndios florestais.

### **4. Decreto Regulamentar n.º 55/1981, de 18 de dezembro**

Define a repartição de competências no sistema de defesa da floresta contra incêndios:

- **Serviços Florestais:** prevenção e deteção;
- **Corpos de Bombeiros:** combate e rescaldo;
- **Municípios:** proteção civil e dinamização de comissões municipais de fogos florestais.

5. **Lei n.º 28/1982, de 11 de dezembro** (Lei de Defesa Nacional)

Estabelece os princípios estruturantes da defesa nacional, incluindo a proteção das populações face a ameaças externas, com implicações para a articulação futura da proteção civil.

6. **Lei n.º 28/1987, de 12 de junho** (Lei de Segurança Interna)

Define a segurança interna como função essencial do Estado, centrada na proteção de pessoas, bens e instituições, numa perspetiva de legalidade democrática e tranquilidade pública.

7. **Lei n.º 113/1991, de 28 de agosto** (Lei de Bases da Proteção Civil)

Preenche lacuna no enquadramento jurídico da proteção civil, focando-se na **prevenção de riscos coletivos, socorro e assistência a populações em perigo**. Não contempla de forma específica a problemática florestal, reforçando sobretudo o **paradigma reativo de combate**.

8. **Lei n.º 86/1995** (Lei de Bases da Política Agrária)

Reconhece a **floresta como elemento central** do desenvolvimento agrícola sustentável, integrada no ordenamento do território.

9. **Lei n.º 33/1996, de 17 de agosto** (Lei de Bases do Desenvolvimento Florestal)

Enfatiza a **prevenção de incêndios florestais** como componente essencial da gestão e conservação dos recursos florestais e silvestres, reconhecendo a **insuficiência das medidas até então implementadas**.

10. **Portaria n.º 449/2001, de 5 de maio**

Cria o **Sistema de Socorro e Luta Contra Incêndios**, centrado no reforço do dispositivo de combate.

### 11. **Decreto-Lei n.º 157/2004, de 30 de junho**

Estabelece as **medidas e ações** no âmbito do **Sistema Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta Contra Incêndios**, promovendo uma abordagem mais coordenada, ainda que limitada em termos de implementação estratégica.

## **ANEXO B - PLANO DE APRONTAMENTO DECIR 2020**

### Treino Operacional de Tarefas Essenciais

#### **1. SITUAÇÃO**

##### **a. Fatores Iniciais**

- (1) Havendo a necessidade de rotinar a utilização dos meios operacionais existentes na Brigada de Sapadores Florestais, irá realizar-se uma sequência de treinos operacionais, designados de treinos de aprontamento, com vista a:
  - i. Garantir eficácia, eficiência e níveis de segurança (Individual e Coletiva) no âmbito das ações definidas na Diretiva Operacional Nacional Nº2 da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
  - ii. Dar continuidade aos preparativos para aprontamento da BSF em matéria de empenhamento em Combate a Incêndios Rurais.
- (2) O objetivo destes treinos é melhoramento da eficácia das equipas para que estas funcionem como entidades coesas e possam, assim, maximizar a capacidade operacional.
- (3) As ações de treino irão focar-se em situações de Combate Direto com recurso a linhas, Indireto com recurso a ferramentas manuais, progressão com ferramentas, comunicações e ainda primeiros socorros.

##### **b. Fatores Adjuvantes – Objetivos Específicos:**

- (1) Proporcionar treino aos elementos da Brigada de Sapadores Florestais;
- (2) Fomentar relações interpessoais entre os elementos participantes;
- (3) Desenvolver a atuação em cenários hipotéticos;
- (4) Rotinar procedimentos.

##### **c. Constrangimentos**

- (1) Limitação de Ordem Financeira;
- (2) Limitação de Ordem Temporal – Pouco tempo de preparação;
- (3) Limitação na Mobilização da totalidade dos elementos que compõe a Brigada por motivo de Férias e Baixas;
- (4) Constrangimentos de atuação impostas pelo plano de contingência COVID-19;
- (5) Na fase de planeamento do treino operacional encontramos lacunas em termos de bases teóricas, doutrina e da sistematização do treino. Em termos de manuais nacionais não encontramos, orientações para Metodologia da Instrução Coletiva nem existem referências sobre metodologias de instrução a ser seguida.

## **2. ENQUADRAMENTO OPERACIONAL / MISSÃO**

- a. A BSF colabora com os Agentes de Proteção Civil, em todo o território nacional e quando solicitado, empenhando capacidades específicas, em missões previstas nas Diretivas Operacionais Nacionais da ANEPC, a fim de contribuir para a proteção e salvaguarda de pessoas e bens.
- b. A Diretiva Operacional Nacional Nº 2 estabelece a forma de colaboração e coordenação da BSF no âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR 2020);
- c. A DON Nº2 2020 estabelece de forma genérica que as capacidades da BSF são, sempre que possível, empregues prioritariamente pelas áreas de responsabilidade atribuídas com equilíbrio no nível de empenhamento e de acordo com a respetiva cadeia de comando e controlo;
- d. No Teatro de Operações (TO), a BSF, executa as tarefas atribuídas pelo Comandante das Operações de Socorro.

## **3. CONCEITO**

- a. Os exercícios de aprontamento centram-se em três pilares: HOMEM – formação, treino, motivação e realização profissional; FERRAMENTAS – como garante da proficiência na utilização das Ferramentas de Sapador Florestais e aumento da confiança, e a MANOBRA – materializada no treino das tarefas e procedimentos tácitos;
- b. Será guiado com base nos seguintes princípios:
  - (1) Treino para operações no espectro do DECIR 2020;
  - (2) Treino para a proficiência no uso de ferramentas manuais;
  - (3) Treino nas tarefas básicas (Comunicações/Montagens de Linhas para Combate);
  - (4) Integrar controlo de risco e segurança ao longo do treino;
  - (5) Praticar, automatizar e rotina os procedimentos de conduta operacional estabelecidas no Manual de Campo da BSF e as Regras de Empenhamento estabelecidas na DON Nº2 2020.

## **4. MODELO DE TREINO OPERACIONAL**

- a. **Fase I – Determinação das necessidades de Treino:** JAN20 (Ver Relatório de Atividades)
- b. **Fase II – Planeamento do Treino:**
  - (1) 08MAI20, treino operacional com a finalidade da integração dos Elementos nas funções, criação do sentido de coletivo e treino de tarefa básica – Progressão Apeada

e Abertura de Faixas;

(2) 15MAI20, Treino operacional de Tarefa Básica Comunicações e Montagens de Linhas;

c. **Fase III – Avaliação da Força** : 22MAI20

## 5. TAREFAS ESSENCIAIS PARA O CUMPRIMENTO DA MISSÃO

a. **Tarefa: Montagens de Linhas para Combate;**

Condições: É dada a Ordem de montagem de Linha de Mangueira com 5 Lances a partir do Veiculo;

Nível: O Chefe de Equipa deve conduzir os procedimentos de liderança determinar a montagem da linha, informar o número de lances. Os restantes elementos deverão proceder á manobra de acordo com o manual de campo da BSF. A Montagem não deve exceder 1 Minuto.

b. **Tarefa: Manobras de Reabastecimento de Veículos;**

Condições: É dada a Ordem de reabastecimento do Veiculo com recurso a Hidrante disponível;

Nível: O Chefe de Equipa deve conduzir os procedimentos de liderança determinar o reabastecimento indicando para tal, o local, o canal manobra ROB. O SF efetua manobra de acordo com o manual de campo da BSF.

c. **Tarefa: Abertura de Faixas de Contenção com Recurso a Ferramentas Manuais;**

Condições: É dada a ordem de abertura de faixa de contenção com recurso a ferramentas de Sapadores Florestal (Manual e Motomanual);

Nível: O Chefe de Brigada conduz os procedimentos de liderança, efetua reconhecimento e determina ordem de ferramentas de acordo com o manual de campo BSF. A BSF entra a trabalho 2 minutos após ordem verbal;

d. **Tarefa: Primeiros Socorros;**

Condições: Vítima em paragem cardiorrespiratória. Cada SF inicia protocolo de abordagem á vitima (ABCDE);

Nível: O SF inicia abordagem á vítima e desencadeia o protocolo SBV;

e. **Tarefa: Progressão Apeada com Ferramentas;**

Condições: É dada ordem de preparação para marcha com ferramentas manuais;

Nível: Chefe de Brigada conduz os procedimentos de liderança, efetua reconhecimento e determina ordem de ferramentas de acordo com o manual de campo BSF. A BSF inicia progressão apeada 2 minutos apos ordem verbal;

## 6. PLANO DE TREINO

- a. O plano de treino foi elaborado tendo por base o modelo de treino em uso BSF desde 2019. Este modelo é baseado na MISSÃO e orientado para a EXECUÇÃO com a finalidade de transformar a missão atribuída à unidade num conjunto de tarefas práticas, perfeitamente mensuráveis;

	08MAI20	15MAI20	22MAI20
MANHÃ	Abertura de Faixas	Montagens de Linhas	Primeiros Socorros
TARDE	Progressão Apeada	Comunicações	Avaliação

## 7. AVALIAÇÃO INFORMAL DO ESTADO DA UNIDADE

- a. A avaliação informal tem lugar através da observação das atividades de treino. Este tipo de avaliação permite verificar, em tempo real, a forma como o treino está a decorrer e os resultados que estão a ser alcançados;
- b. A Avaliação culmina com realização de reunião de “lições aprendidas” onde cada participante terá oportunidade de debater sobre:
- (1) O que aconteceu: Os participantes determinam o que realmente aconteceu durante a execução do treino.
  - (2) O que foi bem feito e o que foi mal feito: Os participantes determinam os pontos fortes e os pontos fracos do seu desempenho.
  - (3) Como fazer melhor da próxima vez: Os participantes determinam como poderão executar corretamente as tarefas da próxima vez.

*Caldas da Rainha, 30 de Abril 2020*

**Autenticação** Leonardo Pereira Chf BRIG 01-16B

**Validação** Rui Carneiro Chf DEPTI

**RELATORIO DE APRONTAMENTO DECIR 2020**

**Brigada de Sapadores Florestais – BRIG 01-16B/OESTE**

**1. SITUAÇÃO**

- a) O Treino operacional de tarefas essenciais decorreu da necessidade de avaliar o estado e capacidade de ação dos meios e recursos da Brigada de Sapadores Florestais (BSF) numa eventual ação prevista na Diretiva Operacional Nacional N°2 da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (DON-ANEPC);
- b) O aprontamento para a participação em Dispositivos de Proteção Civil como é o caso do DECIR enquadra-se no âmbito do conceito de treino operacional (Treino orientado para a missão);
- c) O treino operacional desenvolveu-se em quatro fases: planeamento, condução, avaliação e introdução de correções, de acordo o ciclo de planeamento;
- d) Os treinos decorreram em 3 dias (8, 22 e 29 de Maio) no período compreendido entre as 09h00 e as 17h00.

**2. FINALIDADE**

- a) De acordo com plano de aprontamento os treinos operacionais têm por finalidade:
- b) Garantir eficácia, eficiência e níveis de segurança (Individual e Coletiva) no âmbito das ações definidas DON N°2 da ANEPC;
- a) Dar continuidade aos preparativos para aprontamento da BSF em matéria de empenhamento em Combate a Incêndios Rurais.
- b) Melhorar a eficácia das equipas para que estas funcionem como entidades coesas e possam, assim, maximizar a capacidade operacional.

**3. PRESSUPOSTOS DEFINIDOS**

- a) Tarefas essenciais para o cumprimento da missão:

**(1) Tarefa:** Montagens de Linhas para Combate;

**Condições:** É dada a Ordem de montagem de Linha de Mangueira com 5 Lances a partir do Veiculo;

**Nível:** O Chefe de Equipa deve conduzir os procedimentos de liderança determinar a montagem da linha, informar o número de lances. Os restantes elementos deverão proceder á manobra de acordo com o manual de campo da BSF. A Montagem não deve exceder 1 Minuto.

**(2) Tarefa:** Manobras de Reabastecimento de Veículos;

**Condições:** É dada a Ordem de reabastecimento do Veiculo com recurso a Hidrante disponível;

**Nível:** O Chefe de Equipa deve conduzir os procedimentos de liderança determinar o reabastecimento indicando para tal, o local, o canal manobra ROB. O SF efetua manobra de acordo com o manual de campo da BSF.

**(3) Tarefa:** Abertura de Faixas de Contenção com Recurso a Ferramentas Manuais;

**Condições:** É dada a ordem de abertura de faixa de contenção com recurso a ferramentas de Sapadores Florestal (Manual e Motomanual);

**Nível:** O Chefe de Brigada conduz os procedimentos de liderança, efetua reconhecimento e determina ordem de ferramentas de acordo com o manual de campo BSF. A BSF entra a trabalho 2 minutos após ordem verbal;

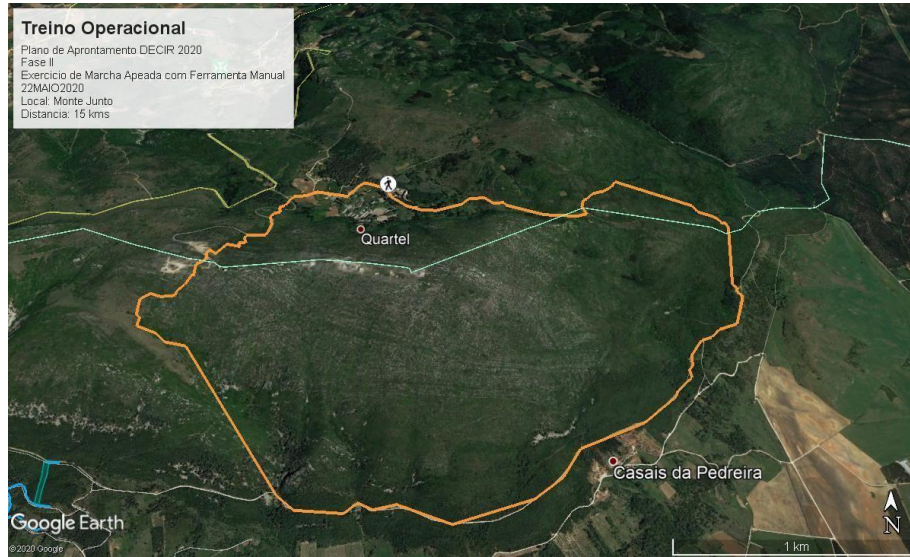
**4. EXECUÇÃO**

a) Fase I – Treino Operacional - 08 de Maio

Manhã	Briefing - Apresentação do plano de aprontamento e esclarecimento de duvidas
	Protocolo LACES
	Ferramentas Manuais e procedimentos de segurança
	Abertura de Faixa de Contenção
Tarde	Marcha Apeada 10kms De-Briefing



Manhã	Briefing - Apresentação do plano de aprontamento e esclarecimento de duvidas
	Protocolo LACES
	Marcha Apeada 20kms
Tarde	Montagens de Linhas de Mangueira
	Abertura de Faixa de Segurança
	Manobras de Reabastecimento
	De-Briefing



c) Fase III – Avaliação da Força - 28 de Maio

Manhã	Briefing - Apresentação do plano de aprestamento e esclarecimento de duvidas
	Marcha Apeada 5kms
	Comportamento do Fogo e Protocolo LACES
Tarde	Montagens de Linhas de Mangueira
	Exercício conjunto (Bombeiros Voluntários Óbidos) Abertura de Faixa de Contenção
	De-Briefing



- a) O ambiente multidisciplinar onde normalmente decorrem as missões exige a salvaguarda de algumas especificidades no âmbito da preparação da BSF, em particular no que se refere à necessidade de conduzir em simultâneo tarefas múltiplas, que variam desde Combate (Direto/Indireto) com recurso a ferramentas manuais ou linhas de mangueira, Patrulhamento e Vigilância, Apoio ao Combate, Logística e suporte Operacional.
- b) Nesse contexto a avaliação da força foi feita com base na análise dos resultados e competências;

- c) Os Resultados foram obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com as tarefas essenciais previstas no plano de aprontamento, os meios disponíveis e o tempo de execução. (O que Fez?);
- d) As Competências foram avaliadas, analisando os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentos adequadas ao exercício das diferentes funções de Sapador Florestal. Na prática traduzem-se na forma como os objetivos foram alcançados (Como Fez?);
- e) Além da proficiência individual, a avaliação da força foca-se também no estado de prontidão dos Equipamentos, Capacidade de abastecimentos e sua substituição (Logística).

## 6. ANALISE SWOT

<p><b>1. Pontos Fortes</b> (Recursos que podem ser utilizados para atingir os objetivos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Espírito de iniciativa, persistência e predisposição para atuar de forma positiva no desempenho das suas responsabilidades;</li> <li>b) Respeito pelas regras de segurança e revela cuidado e atenção na realização das suas tarefas, prevenindo acidentes;</li> <li>c) Flexibilidade e capacidade de se adaptar á introdução/imposição de novos cenários;</li> <li>d) Conhecimentos (saber- fazer e saber-saber) consolidados;</li> <li>e) Equipamento de Proteção Individual e Coletiva operacional e completo;</li> <li>f) Prontidão na execução dos exercícios e respeito pelos tempos de execução;</li> <li>g) Espírito de corpo e missão.</li> </ul>	<p><b>2. Pontos Fracos</b> (Limitações, falhas ou defeitos que impedem de atingir objetivos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Falta de Recursos Humanos (Brigada Incompleta);</li> <li>b) Dificuldade em disponibilizar tempo do plano de atividades para realização de treinos operacionais;</li> <li>c) Treinos de Aprontamento em quantidade insuficiente para atingir nível de eficiência e eficácia desejada;</li> <li>d) Ausência de referências bibliográficas nacionais de suporte á realização de treinos operacionais para brigadas de sapadores florestais;</li> <li>e) Fraca experiencia operacional em cenários reais;</li> <li>f) Resistência física anaeróbia insatisfatória;</li> <li>g) Incapacidade de garantir alimentação adequada durante empenhamento continua ( Almoço, Reforço e Jantar);</li> </ul>
<p><b>3. Oportunidades</b> (Situações externas favoráveis)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mudança de Paradigma e reestruturação do SNDFCI ;</li> <li>b) Carência de Brigadas especializadas na utilização de ferramentas de Sapadores no combate aos Incêndios;</li> <li>c) Eventual empenhamento e execução de tarefas “chave” para resolução de situações operacionais. (Faixas de contenção, Faixas de Segurança)</li> </ul>	<p><b>4. Ameaças</b> (Situações externas desfavoráveis)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Constrangimentos de ordem operacional por força da COVID-19;</li> <li>b) Regras de Empenhamento da DON Nº2 ambíguas e pouco claras;</li> <li>c) Ausência de dinâmicas de capacitação e treino com entidades do DECIR;</li> <li>d) Desconhecimento das valências operacionais da BSF por alguns agentes de proteção civil;</li> </ul>

## 5. Avaliação da Força

- a) O estado da força reflete a apreciação pessoal do Chefe da Brigada relativamente a todas as variáveis supracitadas, no contexto de empenhamento em ações previstas na DON Nº 2.
- b) A Brigada de Sapadores Florestais possui os recursos e a formação necessária para levar a cabo ações de Ataque Inicial, Apoio ao Combate, Rescaldo, Patrulhamento e Vigilância.
- c) A Brigada de Sapadores Florestais requer mais treino operacional e recursos adicionais para poder executar e responder cabalmente de forma autónoma, eficaz e com grau de segurança, ao espectro de missões para que foi desenhado, nomeadamente no que concerne a Ações de Ataque Ampliado com recurso a ferramentas manuais e/ou linhas de mangueira;

- d) Mediante avaliação de risco e afetação de recursos humanos disponíveis, poderá eventualmente realizar algumas missões de ATA;

Caldas da Rainha, 12 de Junho 2020

**Elaboração e Autenticação:**

Leonardo Pereira

Chf. BRIG 01-16B

**Validação** Rui Carneiro

Chefe DEPTI



Manobra de Abertura de faixa de contenção com ferramentas manuais. Exercício conjunto com Bombeiros Voluntários de Óbidos. Local: Óbidos – Vau



Manobra de Montagem de 5 Lances de Mangureira a partir do Veículo. Sapador nº1 aguarda linha em carga.



Manobra de Montagem de Linha de Mangueira a partir do Veículo. SF Motorista a engatar lance á moto-bomba.



Manobra de Abastecimento a partir de Hidrante.



Ação de Debriefing – Parque de Campismo Monte Junto



Progressão apeada com ferramentas manuais. Paragem para hidratação. Local: Serra de Monte Junto



Progressão apeada com ferramentas manuais. Local: Serra de Monte Junto



Instrução sobre Ferramentas Manuais e Procedimentos de Segurança



Abertura de Faixa de Segurança com recurso a ferramentas manuais.



Manobra de montagem de linha de mangueira. Ambientação á operação da agulheta. Regulação de Caudal e seletor ( Jato ou Cortina)



Exercícios de Aquecimento

## ANEXO C - PLANO DE FORMAÇÃO DA BSF

UFCD	Designação	dia-mês-ano	Local	Nº de Elementos	das	às	Nº de Horas	Total Horas
9984	A Profissão de Sapador Florestal	10/jan	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	25,00
9984	A Profissão de Sapador Florestal	17/jan	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	
9984	A Profissão de Sapador Florestal	24/jan	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	
9984	A Profissão de Sapador Florestal	31/jan	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	
9984	A Profissão de Sapador Florestal	07/fev	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	
9984	A Profissão de Sapador Florestal	14/fev	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	
9984	A Profissão de Sapador Florestal	21/fev	CIM Oeste	13	14:00	17:00	03:00	
9984	A Profissão de Sapador Florestal	28/fev	CIM Oeste	13	14:00	18:00	04:00	
5377	Apoio ao Fogo Controlado	09/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	17:00	07:00	50,00
5377	Apoio ao Fogo Controlado	10/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	17:00	07:00	
5377	Apoio ao Fogo Controlado	11/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	17:00	07:00	
5377	Apoio ao Fogo Controlado	12/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	17:00	07:00	
5377	Apoio ao Fogo Controlado	13/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	17:00	07:00	
5377	Apoio ao Fogo Controlado	16/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	17:00	07:00	
5377	Apoio ao Fogo Controlado	17/mar	CIM Lezíria do Tejo	5	09:00	18:00	08:00	
s/n	Operação de Tratores Cat III	24/mar	Confederação Nacional de Agricultores Almeirim	4	laboral	laboral	250:00:00	250,00
s/n	Operação de Tratores Cat III	29/jun	Confederação Nacional de Agricultores Almeirim	4				

Designação	Instrutor	dia-mês-ano	das	às	Nº de Horas	Total Horas
Utilização do Fire Shelter	BV Bombarral	07/fev	09:00	17:00	08:00	11,00
Segurança na Condução de Veículos Sapador	SF André Matias	06/mar	14:00	17:00	03:00	
Montagens de Linhas de Mangueiras	Chefe Brigada	03/abr	14:00	17:00	03:00	12,00
Comunicações	Chefe Brigada	10/abr	14:00	17:00	03:00	
LACES	Chefe Brigada	17/abr	14:00	17:00	03:00	
Utilização do Fire Shelter	Chefe Brigada	24/abr	14:00	17:00	03:00	
Cartografia	Chefe Brigada	08/mai	14:00	17:00	03:00	12,00
Treino Físico	Chefe Brigada	15/mai	14:00	17:00	03:00	
Progressão apeada em Brigada	Chefe Brigada	22/mai	14:00	17:00	03:00	
Construção de Linhas de Contenção	Chefe Brigada	29/mai	14:00	17:00	03:00	
Ordem Unida	Chefe de Equipa Antonio Madeira	26/jun	14:00	17:00	03:00	3,00
Montagens de Linhas de Mangueiras	Chefe de Equipa Antonio Madeira	07/ago	14:00	17:00	03:00	12,00
Comunicações	Chefe Brigada	14/ago	14:00	17:00	03:00	
LACES	Chefe Brigada	21/ago	14:00	17:00	03:00	
Utilização do Fire Shelter	Chefe Brigada	28/ago	14:00	17:00	03:00	
Cartografia	Chefe Brigada	04/set	14:00	17:00	03:00	12,00
Treino Físico	Chefe Brigada	11/set	14:00	17:00	03:00	
Treino Físico	Chefe Brigada	18/set	14:00	17:00	03:00	
Construção de Linhas de Contenção	Chefe Brigada	25/set	14:00	17:00	03:00	
Ordem Unida	Chefe de Equipa Antonio Madeira	02/out	14:00	17:00	03:00	15,00
Montagens de Linhas de Mangueiras	Chefe Brigada	09/out	14:00	17:00	03:00	
Comunicações	Chefe Brigada	16/out	14:00	17:00	03:00	
LACES	Chefe Brigada	23/out	14:00	17:00	03:00	
Utilização do Fire Shelter	Chefe Brigada	30/out	14:00	17:00	03:00	12,00
Cartografia	Chefe Brigada	06/nov	14:00	17:00	03:00	
Treino Físico	Chefe Brigada	13/nov	14:00	17:00	03:00	
Treino Físico	Chefe Brigada	20/nov	14:00	17:00	03:00	
Construção de Linhas de Contenção	Chefe Brigada	27/nov	14:00	17:00	03:00	

## ANEXO D – Estrutura Orgânica da Brigada de Sapadores Florestais da OesteCIM

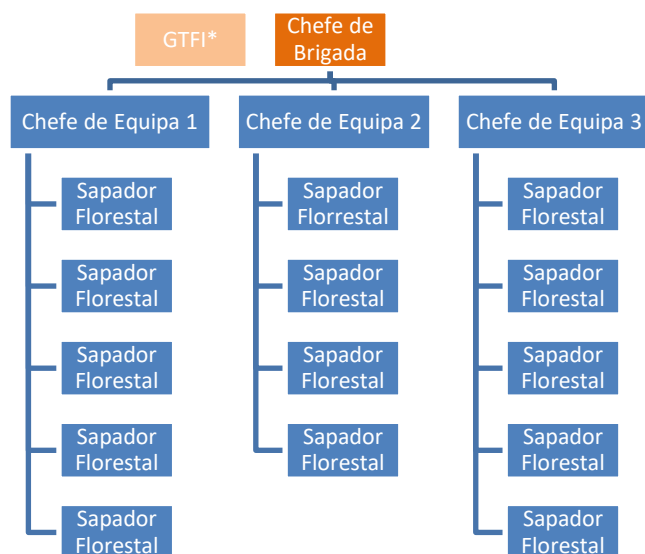
### Descrição:

A estrutura da Brigada de Sapadores Florestais (BSF) da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM) assenta num modelo hierarquizado e funcional, composto por:

- 1 **Chefe de Brigada**, com responsabilidade pela coordenação geral das operações;
- 3 **Chefes de Equipa**, responsáveis pelo comando direto das respetivas equipas operacionais;
- 12 **Sapadores Florestais**, distribuídos por três equipas de intervenção;
- A supervisão técnico-administrativa da brigada é assegurada pelo **Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal (GTFI\*)**, conforme previsto no modelo de gestão integrada do projeto.

Esta estrutura permite uma resposta eficaz, descentralizada e articulada no terreno, reforçando a capacidade de intervenção em ações de silvicultura preventiva, vigilância, primeira intervenção e apoio ao combate a incêndios rurais.

\*Gabinete Técnico Florestal Intermunicipal



## **ANEXO E – VEICULOS DA BSF**

### **COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO OESTE**

**GABINETE INTERMUNICIPAL DE PROTEÇÃO CIVIL E FLORESTAL**

### **BRIGADA DE SAPADORES FLORESTAIS**



**Figura 13 Trator Florestal com Alfaia - Destroçador de Martelos Fixos**



**Figura 14 - Trator Florestal com Alfaia - Destroçador de Correntes**



**Figura 15 - Veiculo SF-10-16 B**



**Figura 16 - Veiculo SF-09-16B**



**Figura 17 - Veiculo SF-08-16B**

## RELATORIO PERIODO CRÍTICO – 2019

010000JUL2019 – 102359OUT2019

### BRIGADA DE SAPADORES FLORESTAIS



OUTUBRO  
2019

## **Introdução**

A importância do sector florestal e a necessidade da sua preservação e desenvolvimento é uma prioridade nacional, na qual o contributo das Sapadores Florestais constitui uma medida prioritária para a concretização das acções de prevenção e defesa da floresta contra incêndios.

Os incêndios florestais são fenómenos inerentes a várias regiões do território português, especialmente regiões como é a Região do Oeste.

O Incêndio Florestal enquanto combustão, sem controlo no espaço e no tempo, dos materiais combustíveis existentes nas áreas designadas florestais são uma fonte de risco em termos ambientais e económicas constituindo um perigo para todas as habitações e respectivas populações podendo haver a perda de vidas humanas/animais assim como a perda de bens materiais o corte das vias de comunicação e alteração do seu equilíbrio natural.

De um modo geral o aumento do número de incêndios florestais, bem como as áreas ardidadas, ficou a dever-se a causas de índole diversa, muitas das quais terão resultado de profundas alterações introduzidas na estrutura socioeconómica da população portuguesa, em especial da residente nas áreas florestais. A perspectiva transfronteiriça das ocorrências, sejam a nível nacional, regional, distrital ou mesmo local, obrigam nos a ter uma gestão integrada de recursos técnicos, humanos, materiais e/ou financeiros e empreender soluções audazes e capazes, sobretudo eficazes e eficientes. Com resultado desse facto, tem-se vindo a criar um quadro legislativo relevante, colocando ênfase nas acções estruturais de silvicultura complementada com resposta a emergência e acções de estabilização. Ora Vejamos:

- “Lei n.º 33/96, de 17 agosto - **Lei de Bases da Política Florestal**  
Art.º 21.º - **Ações com carácter prioritário**  
...  
**c) Reforço e expansão do corpo especializado de Sapadores Florestais”**

- “RCM n.º 65/06, de 26 maio – **Aprova o Plano Nacional DFCI**  
**Eixo I – Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais**  
...  
**Aumentar o número de equipas de sapadores florestais”**

- “RCM n.º 157-A/2017, de 27 Outubro – **Aprova alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais**

Eixo I – B) **Profissionalização e capacitação**

...

**Criação de novas equipas de sapadores florestais, perfazendo um total de 500 até 2019.**

...

Eixo III – **Aumentar a resiliência do território**

**Criação de Brigadas Especiais de Sapadores Florestais com competências, nomeadamente, no âmbito de ações de silvicultura preventiva e de intervenção e emergência pós-fogo.”**

Nesse contexto para dar resposta aos novos desafios, forma-se um novo conceito de resposta que incide numa capacidade de resposta intermunicipal ao nível da Prevenção, Resposta e Recuperação pós impacto através da constituição de uma Brigada de Sapadores Florestais capaz de intervir nos mais diversos cenários operacionais, nomeadamente no âmbito da gestão florestal (Ações de Silvicultura, Gestão de combustíveis, manutenção de infraestruturas) e no âmbito da defesa da floresta (Vigilância e primeira intervenção; Apoio ao combate, rescaldo e vigilância pós-rescaldo; Sensibilização).

O papel fundamental das Brigadas de Sapadores Florestais nos domínios da prevenção, da primeira intervenção, do rescaldo e vigilância pós-incêndio exige uma planificação estruturada de cooperação entre a Comunidade Intermunicipal do Oeste os 12 Municípios da Região e Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), com o apoio parcial financeiro do Fundo Florestal Permanente.

As implementações da BSF na Oeste CIM inserem-se na intenção de consolidar o modelo estratégico de defesa da floresta contra incêndios.

Dito isso importa fazer um balanço com indicadores de actividade corrente da Brigada de Sapadores Florestais (BSF) no plano operacional e Protecção e Socorro (DECIR 2019).

Os dados são obtidos através da compilação de relatórios diários e mensais de actividade. Segurança (Safety)

Embora não tenha havido feridos graves ou fatalidades durante a temporada de incêndios de 2019, algumas situações que ocorreram durante a campanha indicam que a BSF precisa criar um processo sistemático e abrangente para gerir a segurança coletiva e individual durante as operações de combate, apoio ao combate, rescaldo e vigilância.

## Segurança

- a) A **nível da segurança individual** especificamente no que concerne os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) consideramos que devem ser melhorados pormenores no vestuário para o combate ao incêndio as funcionalidades básicas como: funcionalidade, facilidade de movimentos, respirabilidade, leveza, impermeabilidade/repelência à água, facilidade de vestir/despir, alta visibilidade e o conforto geral.

Consideramos em linha com as orientações de segurança em operações de combate a incêndios, essencial a capacitação e aquisição de Abrigos de Emergência “Fire-Shelter” para proteção contra o calor convectivo e radiante das chamas em emergência nos ambientes florestais.

- b) Ao **nível da segurança coletiva**, sentimos que o treino e instrução só por si não foram garantia de saber-fazer durante uma situação de perigo/risco. Por isso, com base em documentação disponível de outras instituições parceiras foi elaborado um guia de bolso com os procedimentos “passo a passo” para o Sapador Florestal utilizar quando empenhado nos diversos teatros de operações.

Alguns componentes do guia estão a ser implementados este ano mas espera-se que para o período crítico de incêndios de 2020 outros aspetos importantes possam estar em prática.

- c) A questão da alimentação em equipas desta natureza deve ser sempre tratada como assunto de segurança.

É indiscutível que em qualquer circunstância a preservação da ação operacional depende primordialmente da manutenção de um estado óptimo de nutrição.

Desta forma pode-se apurar que a alimentação (Almoço/Jantar) providenciada em **antes da ocorrência**, em aquartelamento determinou efeito no sentido de ânimo e disposição para trabalho contínuo em circunstâncias muitas vezes desconfortáveis.

A alimentação constitui-se como fator crítico para o normal funcionamento e desempenho operacional do afigurando-se como essencial para que este se encontre em condições de cumprir cabalmente as missões que lhe são confiadas.

Por outro lado, as alimentações em combate, **durante a ocorrência**, não garantiram adequado aporte energético e de nutrientes, determinante para fazer face às exigências inerentes a estes períodos de maior intensidade física e psicológica.

d) Outros aspetos achamos que devem ser desenvolvidos a longo prazo incluem:

- Treino adicional em segurança individual (ex: Fire Shelter);
- Desenvolvimento de diretrizes para abordar questões de fadiga e garantir a manutenção de balanços apropriados de 'trabalho / descanso' para combate a incêndios;
- Sistema aprimorado de relatórios e registos; e, uma análise de risco e avaliação contínuas de incidentes e ações preventivas / corretivas para melhoria;
- Aquisição de Rações de Combate.

### **Dispositivo Especial de Combate a Incêndios**

A BSF integrou o DECIR 2019, de acordo com as regras de empenhamento definidas na DON N°2/2019 da ANEPC.

Chama-se a atenção para as páginas 29; 40 e 132.

O acionamento dos meios e recursos da brigada foram feitos, por populares ou por ordem do Chefe de Brigada após validação do respetivo CDOS.

Foi sempre dado conhecimento das movimentações ao Coordenador de Prevenção Estrutural do ICNF.



Operações de Rescaldo – IR Alenquer



Brigada de Sapadores Florestais do Oeste



Manobra de Combate Direto – IR Alcobaça



Manobra de Combate Direto – IR Alenquer



Manobra de Montagem de Linha para Combate – IR Obidos



Abertura de Acesso com recurso a Ferramenta Motomanual para Apoio ao Combate – IR Alenquer

Atividade Operacional – Empenhamento da BSF

<b>Tipo de Serviço</b>	<b>Concelho</b>	<b>Freguesia</b>	<b>Nº de Ocorrência</b>	<b>Nº de Homens</b>
ATI/ATA/Resc.	Alenquer	Abrigada	201900186187	12
		Casais da Marinela	201900184310	11
		Abrigada – Portela do Sol	201900184265	11
Resc.	Óbidos	Santa Maria - Arelho	20190032105	10
ATI/ATA/Resc.	Óbidos	Olho Marinho	20190053288	10
ATI/ATA/Resc.	Alcobaça	Maiorga	20190054233	12
Resc.	Alcobaça	Maiorga	20190054233	12

Tabela 12 Quadro Resumo do Período Crítico 2019

<b>BRIGADA DE SAPADORES FLORESTAIS OESTE</b>	
<b>Danos</b>	<b>Ocorrência</b>
Patim Lateral Direito – SF 08-16B	Nº 20190054233 – Maiorga / Alcobaça
2 Lances de Mangueira Blindex 25mm – SF 10-16B	Nº 201900184310 – Casais da Marinela / Alenquer
<b>BRIGADA DE SAPADORES FLORESTAIS OESTE</b>	
<b>DISPONIBILIDADE</b>	
Número de dias do período crítico (1Julho – 10 Outubro)	102
Número de dias com EAE Laranja ou Superior	15
Número de Ocorrências	7
Horas em Combate / Apoio ao Combate e Rescaldo	36
Horas em Prontidão / Aquartelamento	134
<b>Treino / instrução</b>	
Horas de Treino e Instrução	12
<b>Outras informações</b>	
Nº Médio de Elementos por dia	11

<b>BRIGADA DE SAPADORES FLORESTAIS OESTE</b>		
<b>Dia</b>	<b>Estado de Alerta Especial</b>	<b>Local</b>
04/09/2019	Vermelho – CTO nº49/19	Aljubarrota -Alcobaça
05/09/2019	Vermelho – CTO nº49/19	Aljubarrota -Alcobaça
06/09/2019	Vermelho – CTO nº49/19	Aljubarrota -Alcobaça
07/09/2019	Vermelho – CTO nº49/19	Aljubarrota -Alcobaça
08/09/2019	Vermelho – CTO nº49/19	Aljubarrota -Alcobaça
09/09/2019	Vermelho – CTO nº49/19	Aljubarrota -Alcobaça
10/09/2019	Laranja– CTO nº50/19	Montejunto - Alenquer
11/09/2019	Laranja– CTO nº51/19	Montejunto - Alenquer
12/09/2019	Laranja– CTO nº51/19	Montejunto - Alenquer
13/09/2019	Vermelho – CTO nº52/19	Montejunto - Alenquer
14/09/2019	Vermelho – CTO nº52/19	Montejunto - Alenquer
15/09/2019	Laranja– CTO nº50/19	Montejunto - Alenquer

## Analise SWOT

Tendo como referência a análise SWOT, desenvolvemos aqui os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças da dinâmica vivida pela Brigada de Sapadores Florestais do Oeste no contexto do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais 2019.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"><li>a) Disponibilização de Alimentação de Qualidade, antes da ocorrência;</li><li>b) Boas condições de Aquartelamento (Alcobaça);</li><li>c) Bom relacionamento com autoridades municipais e Distritais;</li><li>d) Adaptabilidade aos diferentes contextos organizacionais e operacionais;</li><li>e) Abrangência Territorial – Regional;</li><li>f) Proximidade da intervenção e prontidão da resposta;</li><li>g) Experiência acumulada, competência e Saber-fazer;</li><li>h) Operação com recurso a Ferramentas Manuais;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Dificuldades de planeamento operacional pela imprevisibilidade dos estados de alerta especial;</li><li>b) Restrições de disponibilidade permanente (horas de trabalho e descanso) impostas pela LGTFP;</li><li>c) Crispação das chefias intermédias de Corpos de Bombeiros na aceitação de operação conjunta;</li><li>d) Dificuldade em garantir alimentação de qualidade;</li></ul>
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"><li>a) Oferta de recursos qualificados para o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro;</li><li>b) Aumento do reforço da cooperação com Corpos de Bombeiros e Autoridades Municipais;</li><li>c) Articulação com os parceiros;</li><li>d) Incremento da qualificação de RH por experiência (Saber-Fazer);</li><li>e) Aumento da credibilidade institucional junto da sociedade civil.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Recursos Humanos Escassos (Férias+Faltas+Baixas) vs numeram mínimo de homens para operação;</li><li>b) Diretivas operacionais imprecisas quanto às competências técnicas da Brigada;</li><li>c) Falta de aproveitamento de “skills” e competências da Brigada pelos Comandos de Operações;</li><li>d) Diretivas operacionais imprecisas quanto as regras de empenhamento da Brigada em estados de alerta especial Laranja ou superior;</li></ul>

## ANEXO G – COMPETÊNCIAS DELEGADAS NA OESTECIM

### Atribuições transferidas:

Áreas Lei n.º 50/2018	Refª regulamentar	Competências transferidas para Municípios	Competências transferidas para Comunidades intermunicipais
Educação, ensino e formação profissional	<u>Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro de 2019</u>	É da competência dos órgãos municipais participar, em matéria de educação, no planeamento, na gestão e na realização de investimentos, nos termos regulados no presente decreto-lei.	É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal.
Proteção Civil	<u>Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro de 2018 (bombeiros)</u>	É da competência dos órgãos municipais apoiar as equipas de intervenção permanente das Associações de Bombeiros Voluntários.	É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais participar na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.
Transportes e vias de comunicação	<u>Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto de 2019</u>	É da competência dos órgãos municipais: a) A gestão das áreas protegidas de âmbito local; b) Participar na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, através do exercício das funções de cogestão que lhes são cometidas pelo presente decreto-lei e da sua integração nos conselhos estratégicos previstos no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março; c) Instaurar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais, bem como aplicar as coimas e as sanções acessórias nas áreas protegidas de âmbito nacional em que participem na respetiva gestão, nos casos previstos no n.º 2 do artigo 45.º do RJCNB.	É da competência das entidades intermunicipais e das associações de municípios a gestão das áreas protegidas de âmbito regional.
Promoção Turística	<u>Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro de 2018</u>	Sem aplicação	É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais: a) Participar na definição e implementação do plano regional de turismo a nível sub-regional, cuja iniciativa e responsabilidade de execução é da competência das entidades regionais de turismo; b) Assegurar a promoção dos produtos e recursos turísticos sub-regionais no mercado interno, compreendido pelo território nacional, tendo como enquadramento a estratégia turística nacional e regional, designadamente em eventos de promoção turística; c) Recorrer a programas de financiamento nacionais e europeus; d) Gerir e implementar programas com financiamento nacional e ou europeu; e) Definir os eventos considerados âncora para a sub-região e participar na sua organização.
Justiça	<u>Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29</u>	Os órgãos municipais e das entidades intermunicipais têm competência nos seguintes domínios:	

	<u>de novembro de 2018</u>	<p>a) Reinserção social de jovens e adultos;</p> <p>b) Prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica;</p> <p>c) Rede dos julgados de paz;</p> <p>d) Apoio às vítimas de crimes.</p>
<p><b>Projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento.</b></p>	<p><u>Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro de 2018</u></p>	<p>Sem aplicação</p>
		<p>É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais:</p> <p>a) Elaborar, em articulação com as opções de desenvolvimento a nível regional, a estratégia global das respetivas sub-regiões, incluindo o diagnóstico e identificação das necessidades e oportunidades dos territórios;</p> <p>b) Elaborar o programa de ação, incluindo o planeamento indicativo dos investimentos a realizar, para a prossecução da estratégia referida na alínea anterior;</p> <p>c) Definir, implementar e monitorizar programas de captação de investimento produtivo empresarial de dimensão sub-regional, articulados com a estratégia referida na alínea a), incluindo a participação nos processos de apoios, no que se refere à vertente sub-regional, na análise de candidaturas, na aplicação de critérios de seleção e na elaboração de proposta de seleção das candidaturas a financiar;</p> <p>d) Dinamizar e promover, a nível nacional e internacional, o potencial económico das respetivas sub-regiões, designadamente realizando e participando em eventos, bem como gerindo postos e portais de informação neste âmbito;</p> <p>e) Apresentar candidaturas no âmbito de programas de financiamento europeu com vista à implementação de projetos a nível sub-regional, designadamente de natureza económica, social e cultural;</p> <p>f) Gerir e implementar projetos financiados com fundos europeus. Sem prejuízo das competências próprias da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E., do Turismo de Portugal, I. P., e do IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., e em articulação com estes organismos, as entidades intermunicipais podem, no âmbito das competências referidas no número anterior:</p> <p>a) Gerir, negociar e participar no desenvolvimento de apoios ao investimento sub-regional;</p> <p>b) Gerir e negociar programas de promoção da imagem da região no exterior;</p> <p>c) Promover a capacitação, o empreendedorismo, o desenvolvimento e competitividade empresarial e a dinamização de redes, nomeadamente pela participação em iniciativas ou redes europeias e</p>

			<p>internacionais de promoção da inovação e da cooperação empresarial.</p> <p>Os poderes referidos nos números anteriores podem ser exercidos:</p> <p>a) Por estruturas responsáveis pela gestão de programas ou operações integradas de desenvolvimento que abrangem a totalidade ou parcelas dos territórios cobertos pelas entidades intermunicipais, com base em delegação de competências destas últimas entidades naquelas estruturas de gestão;</p> <p>b) Em cooperação com outros organismos públicos, bem como com estruturas associativas representativas de agentes económicos.</p>
<b>Ação Social</b>	<p><u>Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto</u></p>	<p>É da competência dos órgãos municipais:</p> <p>a) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;</p> <p>b) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais;</p> <p>c) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;</p> <p>d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º;</p> <p>e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de caráter eventual em situações de carência económica e de risco social;</p> <p>f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;</p> <p>g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;</p> <p>h) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos locais de ação social;</p> <p>i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos.</p>	<p>É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais:</p> <p>a) Participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram;</p> <p>b) Elaborar as cartas sociais supramunicipais, para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.</p>

## ANEXO H – Simbologia do Emblema da BSF da OesteCIM

O emblema identificativo da Brigada de Sapadores Florestais da Comunidade Intermunicipal do Oeste (BSFO) adota a forma circular, reunindo uma composição gráfica carregada de simbolismo, refletindo os valores, a missão e a identidade territorial desta unidade intermunicipal.

O **anel exterior azul-escuro** representa **honestidade, lealdade, responsabilidade e confiança**, valores fundamentais na prestação de serviço público e pilares da conduta dos elementos da brigada.

No **interior da circunferência**, o **fundo verde** simboliza a **resiliência e persistência** necessárias para enfrentar a adversidade, qualidades indispensáveis na atuação diária dos sapadores florestais.

O **cinto amarelo** que envolve o emblema expressa o **otimismo** e a atitude positiva dos profissionais face ao futuro e à superação dos desafios associados às missões que lhes são confiadas.

O **triângulo azul**, sublinhado a laranja, estabelece a ligação à **atividade de Proteção Civil**, reforçando o **estatuto da Brigada enquanto agente do sistema de Proteção Civil nacional**, enquadrado legalmente e operacionalmente nesse âmbito.

Os **pictogramas centrais de árvores e fogo** evocam diretamente a **missão da BSFO na defesa da floresta contra incêndios**, abrangendo todas as fases do ciclo da emergência (prevenção, vigilância, primeira intervenção e apoio ao combate). Simultaneamente, representam o **triângulo do fogo**, composto pelo combustível, o comburente e o calor – os três elementos cuja interação desencadeia a combustão.

As **doze estrelas** inseridas no emblema referem-se aos **municípios que integram a Região do Oeste**, simbolizando a **unidade, cooperação intermunicipal e a paixão pela causa pública** que une todos os que integram esta brigada.

O **logótipo da OesteCIM**, entidade responsável pela criação e coordenação da BSFO, marca a pertença institucional e o compromisso da brigada com os objetivos estratégicos da região.

O acrónimo **“BRIG 1-16B”** corresponde à **designação operacional** da Brigada de Sapadores Florestais: **Brigada n.º 1 da Região 16B (Oeste)**, conforme o referencial do ICNF.

Por fim, **sotoposta ao emblema**, surge a **divisa latina “Valorem et Disciplinam”**, traduzida como “Com valor e disciplina”, que constitui o **lema da brigada** e orienta a sua ação, espelhando o rigor, a coragem e a ética profissional dos seus elementos.

