



<b>CADERNO</b>	4. ORGANIZAÇÃO, RECURSOS HUMANOS E FORMAÇÃO
<b>FICHA</b>	4.4. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.

## 1. INTRODUÇÃO

Tendo em atenção os anteriores capítulos que integram o Caderno Organização, Recursos Humanos e Formação, importa agora identificar os pontos fortes e fracos do actual Sistema Nacional de Protecção e Prevenção da Floresta Contra Incêndios (SNPPFCI).

Com esse objectivo, apresenta-se uma análise SWOT, com base no diagnóstico realizado. Seguidamente, e partindo da SWOT, identificam-se um conjunto de objectivos estratégicos que se pretende que sejam desenvolvidos na elaboração do Plano Nacional de Protecção e Prevenção da Floresta Contra Incêndios (PNPPFCI).

## 2. ANÁLISE SWOT

A análise SWOT está sistematizada em dois quadros. O primeiro identifica os pontos fortes e fracos internos que decorrem do diagnóstico realizado nas três Fichas anteriores.

**Figura 2.1** – Identificação dos pontos fracos e pontos fortes internos

PONTOS FRACOS	PONTOS FORTES
<b>PFR 1. Coordenação e integração</b>	<b>PFT 1. Coordenação e integração</b>
PFR. 1.1. O SNPPFCI envolve múltiplas entidades inseridas em diferentes Ministérios e com reportes hierárquicos autónomos.	



<b>PONTOS FRACOS</b>	<b>PONTOS FORTES</b>
<p>PFR. 1.2. Dificuldades de colaboração e articulação entre algumas das entidades, devido a abordagens bastante distintas da problemática da floresta.</p>	
<p>PFR. 1.3. Os CPD são uma estrutura temporária, paralela aos CDOS, na dependência do MAPF, o que dificulta a sua articulação com os CDOS, estruturas permanentes, na dependência do MAI.</p>	<p>PFT1.1. Os CPD vieram diminuir o volume de informação que os CDOS tinham de gerir, nomeadamente a ligação com os agentes que actuam na área da prevenção e detecção. A sua existência é o reconhecimento da necessidade de gerir sistemas complexos de informação.</p>
<p>PFR1.4. A estrutura matricial (administrativa /funcional) subjacente à acção dos CPD e dos CDOS tem uma eficácia reduzida, variando consoante a região e os actores concretos envolvidos; nalguns casos, verifica-se alguma resistência por parte dos CDOS em aceitar as informações técnicas dos CPD, o que se traduz, muitas vezes, no seu não acatamento.</p>	<p>PFT1.2. O distrito parece ser a delimitação regional adequada para o desenvolvimento das actividades dos CDP e CDOS.</p>
<p>PFR1.5. Grande número de diferentes tipos de agentes que respondem perante entidades diferentes, sendo que, por vezes, possuem as mesmas competências, mas não partilham as mesmas responsabilidades.</p>	<p>PFT1.3. Grande motivação por parte de alguns dos agentes, nomeadamente por parte dos bombeiros que têm, na sua grande maioria, o estatuto de voluntários. São agentes esforçados e dedicados.</p>
<p>PFR1.6. Ausência de um comando integrado; existem, pelo menos, 18 comandos únicos, correspondentes aos 18 CDOS, o que se traduz numa certa fragmentação na tomada de decisão.</p>	



<b>PONTOS FRACOS</b>	<b>PONTOS FORTES</b>
<p>PFR1.7. O actual sistema pressupõe a actuação conjunta do CPD e CDOS; ou seja, pressupõe que estes dois organismos detêm competências funcionais e técnicas distintas, mas complementares. Contudo, este pressuposto implicaria que os recursos humanos do sistema tivessem um nível de qualificação superior ao diagnosticado e que as entidades diferentes a que o CPD e o CDOS reportam tivessem a mesma abordagem da problemática da floresta, o que não acontece. Para além disso, os CDP são estruturas temporárias e não permanentes, o que impede e dificulta a criação de sinergias entre os CPD e os CDOS.</p>	
<p>PFR. 1.8. A falta de integração da actuação dos diversos agentes identificados verifica-se também ao nível do sistema de comunicações. Cada tipo de agente possui um sistema distinto. Esta situação dificulta o funcionamento de uma estrutura matricial – pressuposto do actual SNPPFCI.</p>	
<b>PFR2. Planeamento</b>	<b>PFT2. Planeamento</b>
<p>PFR. 2.1. Não existe uma verdadeira articulação e integração entre os diversos instrumentos de planeamento (Municipal, Regional e Nacional).</p>	<p>PFT2.1. A criação da APIF e a elaboração do PNPPFCI poderão melhorar a implementação do SNPPFCI.</p>
<b>PFR 3. Gestão de recursos humanos, Competências e Formação</b>	<b>PFT3. Gestão de recursos humanos, Competências e Formação</b>
<p>PFR3.1. Ausência, em muitas das entidades, de um sistema de informação interno sobre os</p>	



<b>PONTOS FRACOS</b>	<b>PONTOS FORTES</b>
<p>recursos humanos afectos às actividades de intervenção, em termos de quantidade, competências, custos e desempenho.</p>	
<p>PFR3.2. Dificuldades de transferência do conhecimento adquirido nas acções de formação promovidas pela Escola Nacional de Bombeiros para o teatro de operações. Formação técnica específica insuficiente.</p>	<p>PFT3.1. Reconhecimento generalizado de que é necessário aumentar a formação técnica dos agentes.</p>
<p>PFR3.3. Baixo grau de profissionalização dos corpos de bombeiros, o que implica um recurso excessivo ao voluntariado, em condições frequentemente pouco consistentes e congruentes com as exigências da situação.</p>	<p>PFT3.2. Cobertura geográfica dos bombeiros.</p>
<p>PFR3.4. Baixo nível de qualificação de um número significativo dos Coordenadores dos CDOS.</p>	<p>PFT3.3. Boas qualificações dos técnicos dos CPD.</p>
<p>PFR3.5. Grande diversidade de agentes na área da detecção, e ineficácia da sua actuação (baixas taxas de detecção). Para além disso, existe também precariedade laboral de muitos destes agentes que são contratados sazonalmente entre os desempregados localmente. Embora a legislação preveja acções de formação antes destes indivíduos assumirem as suas posições, essa formação não é ministrada.</p>	<p>PFT3.4. O estudo pormenorizado da COTEC pode ser útil para a redefinição da RNPV, nomeadamente no que se refere ao encerramento, reposicionamento ou implantação de novas torres de vigia, de acordo com um plano de acções a médio/longo prazo, associado ao risco.</p>
<p><b>PFR. 4. Avaliação, Controlo e Responsabilização</b></p>	<p><b>PFT. 4. Avaliação, Controlo e Responsabilização</b></p>



<b>PONTOS FRACOS</b>	<b>PONTOS FORTES</b>
<p>PFR4.1. Ausência no SNPPFCI de um sistema de responsabilização da actuação de cada uma das entidades envolvidas, da prevenção à supressão, o que coloca em causa a eficácia do Sistema preconizado.</p>	
<p>PFR4.2. Algumas entidades têm competências que se sobrepõem em aspectos críticos do Sistema, dificultando a responsabilização específica de cada uma.</p>	
<p>PFR4.3. Regras de cadeia de comando pouco claras, o que dificulta uma actuação eficiente no teatro de operações. Verifica-se um excesso de autonomia por parte do Comandante no teatro de operações face à responsabilidade de coordenação dos CDOS.</p>	
<b>PFR 5. Rigidez estrutural e de acção</b>	<b>PFT 5. Rigidez estrutural e de acção</b>
<p>PFR5.1. A maioria das entidades integradas na Administração Pública apresenta estruturas organizacionais bastante rígidas, o que dificulta muitas vezes a eficácia da intervenção no terreno.</p>	

Apresenta-se, seguidamente, o segundo quadro, onde estão identificadas as oportunidades e ameaças externas relativas à envolvente do SNPPFCI.



**Figura 2.2** – Identificação das oportunidades e ameaças externas

<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
<b>OP1. Necessidade de redefinir política florestal</b>	<b>AM1. Regime da floresta portuguesa</b>
<p>OP1.1. A área ardida nos últimos anos assumiu proporções extremas, o que contribuiu para o desenvolvimento da consciência de que é necessário repensar e re-direccionar a política florestal e as estratégias que têm vindo a ser implementadas, nomeadamente através de maior responsabilização dos proprietários.</p>	<p>Am1. 1. Em Portugal, a floresta é detida em 98% pela propriedade privada, embora apenas uma pequena parte seja gerida. Assim, o sistema não pode deixar de ter presente este condicionalismo.</p>
	<p>AM1.2. A reforma do sector florestal iniciada em 2003 implica uma grande colaboração e articulação entre as várias entidades e agentes. Algumas entidades têm diferentes abordagens à problemática da floresta, o que pode ser uma dificuldade no contexto de uma actuação conjunta.</p>
<b>OP2. Sucesso obtido noutros países/regiões</b>	<b>AM2. Contexto demográfico</b>
<p>OP2.1. Possibilidade de fazer benchmarking devidamente contextualizado de boas práticas organizativas e de gestão implementadas noutros países/regiões.</p>	<p>AM2.1. Crescente êxodo rural, com múltiplas consequências ao nível da gestão e protecção da floresta.</p>
<b>OP3. Desenvolvimento científico e tecnológico</b>	<b>AM3. Dinâmica da globalização</b>

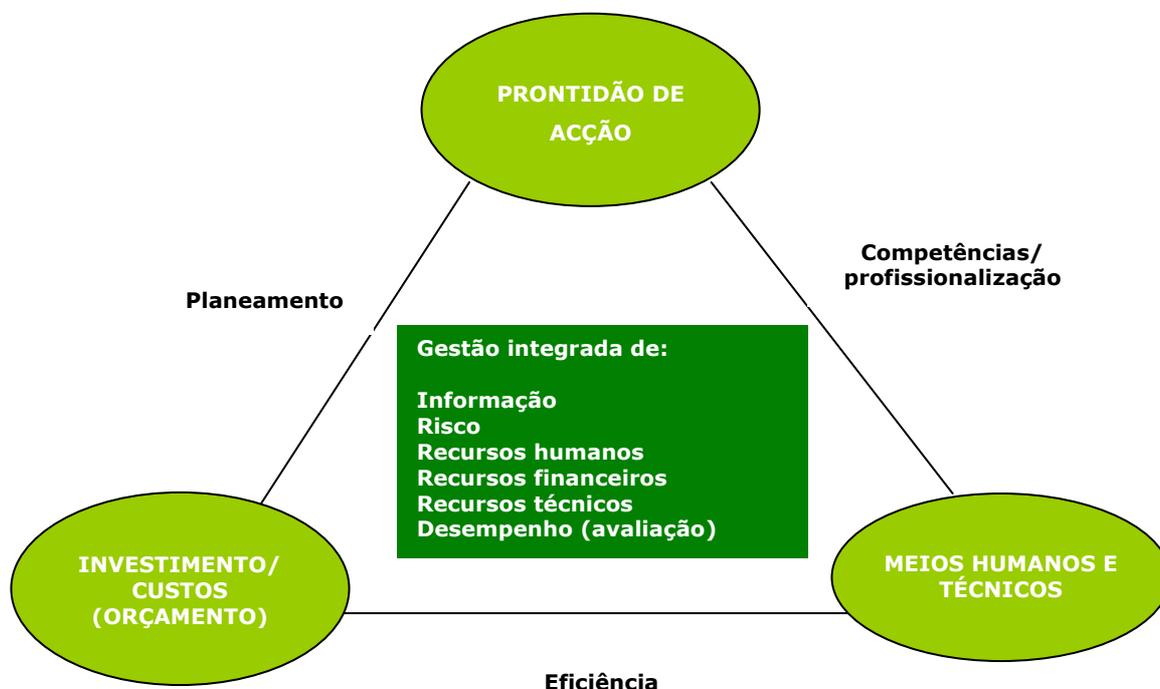


OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
OP3.1. Qualidade do conhecimento especializado produzido por centros de investigação e pelas Universidades.	AM3.1. No quadro da globalização, o valor económico da floresta portuguesa pode vir a sofrer fortes quebras em favor de países que se têm vindo a assumir mais competitivos nesta área.
OP3.2. O avanço tecnológico deve ser incorporado no desenho do Sistema, nomeadamente, as tecnologias de informação e comunicação e as técnicas de intervenção.	

### 3. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

A análise da organização, dos recursos humanos e da formação, juntamente com a identificação dos pontos fortes e fracos nestas áreas e das ameaças e oportunidades externas com elas relacionadas, permite sugerir algumas orientações estratégicas. Em primeiro lugar, a definição de objectivos estratégicos nestes domínios deve focalizar-se no aumento das capacidades de prontidão de acção e de flexibilidade do Sistema, enquanto geradoras da eficácia no cumprimento da sua missão. Este objectivo, por sua vez, requer um reajustamento dos conceitos organizativos e de gestão do Sistema, uma melhoria significativa das qualificações e das competências dos recursos humanos envolvidos, e a implementação de uma cultura de responsabilização e de avaliação da eficiência dos meios e dos investimentos utilizados.

Na Figura 3.1. apresenta-se um modelo conceptual que sintetiza os pilares das orientações estratégicas que seguidamente se sugerem.



**Figura 3.1.**

Pilares para uma redefinição da estratégia organizacional

Assim, os principais objectivos estratégicos que se sugerem, são os seguintes:

### **1. Adaptar o dispositivo organizacional e de funcionamento do SNPPFCI**

A função da estrutura organizacional é fazer circular informações/decisões e reduzir a incerteza do modo mais eficiente e rápido possível para alcançar os objectivos que justificam a sua existência.

A análise efectuada e a repetição de insucessos demonstraram que o actual dispositivo organizacional está aquém daquilo que se pretende e é necessário.

#### **1.1 Implementar mecanismos de integração e sistemas de informação vertical**

Relativamente à informação e à redução de incerteza, torna-se necessário **implementar mecanismos de integração** que permitam otimizar as contribuições de diferentes

entidades e dos múltiplos actores que intervêm no sistema, através da **criação de sistemas de informação vertical**, a um tempo devidamente centralizados e com total acessibilidade, descentralizada em todo o País.

### **1.2 Criar mecanismos efectivos de coordenação e controlo**

No que diz respeito à tomada de decisão e à sua aplicação, é fundamental criar **mecanismos efectivos de coordenação e controlo**, desde o nível estratégico e macro-estrutural até ao nível operacional.

O diagnóstico apresentado revelou falhas estruturais críticas em termos de coordenação e de controlo. De facto, o actual dispositivo descartou, sem qualquer contrapartida positiva, o **conceito de comando único**, indispensável para o funcionamento adequado de um sistema complexo como é o SNPPFCI. Ou seja, ao mesmo tempo que procura assentar em inúmeras relações matriciais complexas a todos os níveis, diluiu fortemente a autoridade, o que é fatal para qualquer dispositivo matricial funcional, no caso presente agravado com a sua reprodução desconcentrada pelo país.

Recorde-se que a gestão dos processos de vigilância, prevenção e combate é assegurada por diversas entidades. Aliás, mesmo no SNBPC, o CNOS e os 18 CDOS encontram-se ao mesmo nível hierárquico no organograma; o CNOS recebe toda a informação, mas não tem poderes de decisão e de comando.

É, pois, necessário adoptar uma estrutura que operacionalize o conceito de comando único sobre todos os meios humanos e materiais afectos à vigilância, à primeira intervenção e ao combate aos incêndios. Isso implica, no mínimo, um reposicionamento estrutural e hierárquico dos CDOS, os quais desempenham um papel importante ao nível do dispositivo organizacional intermédio. Uma eventual reorganização do Sistema poderá levar à integração dos actuais CDOS e CPD ou a uma alteração do nível de intervenção dos CPD.

A existência de um comando único transversal aos diversos níveis estruturais não é incompatível com a colaboração matricial de outras entidades. Será, antes, um factor fundamental para a sua optimização, desde que associada a práticas de liderança efectiva.

### **1.3 Modificar práticas de gestão e de liderança**

A criação de mecanismos estruturais de integração e de coordenação e controlo deve estar associada a uma **alteração profunda das práticas de gestão e de liderança**. Os perfis

Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 9 -



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

da alta direcção do Sistema, assim como os dos níveis intermédios, terão de ser exigentes em termos de capacidade de liderança, gestão de risco e de consecução de objectivos.

Como decorre da análise efectuada, esta inovação implica reconceptualizar os alicerces do actual modelo organizativo, aproximando-o de uma verdadeira organização de projecto (não confundir com gestão de projecto), capaz de direccionar e potencializar todos os recursos disponíveis nas diversas entidades para a consecução da sua missão. Implica também romper, em diversos aspectos, com a cultura organizacional que tem persistido no dispositivo em vigor, nomeadamente, nas atitudes e práticas de gestão e de liderança.

### 2. Aumentar o grau de profissionalização dos agentes

Como se assinalou, existem agentes (Vigias da RNPV) que são contratados apenas entre os meses de Junho e Setembro, não tendo qualquer vínculo laboral com a DGRF.

Outros agentes operam no terreno, trabalhando numa lógica de funcionalismo público, com horário rígido.

Por sua vez, dos agentes considerados, os bombeiros são aqueles que apresentam um maior nível de motivação para realizarem as tarefas, observando-se a existência de um elevado voluntarismo. Este facto, embora positivo numa certa perspectiva, pode ter efeitos perversos numa estratégia de longo prazo. A intervenção dos bombeiros apenas acontece quando todos os outros mecanismos de protecção da floresta falharam. Por conseguinte, embora não possa dispensá-la, a protecção da floresta não pode também estar baseada na sua intervenção.

Assim, é necessário **identificar o tipo de agentes que devem existir**, definir com precisão as competências que devem ter e criar corpos profissionais, tecnicamente formados e apetrechados, capazes de se adaptarem à flexibilidade que esta problemática requer, a exemplo, aliás, do que tem sido feito noutros países/regiões.

### 3. Melhorar e avaliar a eficácia da formação técnica dos bombeiros

A curto prazo, verifica-se a necessidade de aumentar o conhecimento técnico dos bombeiros em relação ao combate a incêndios florestais. A sua actuação nos incêndios florestais deve ser rápida e eficaz, exigindo um conhecimento técnico aprofundado e muito específico.



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

Neste contexto, importa assegurar uma maior **transferência do conhecimento adquirido nas acções de formação** para o teatro de operações e **implementar mecanismos de avaliação da eficácia da formação**.

### 4. Criar um dispositivo de monitorização que permita avaliar o desempenho do Sistema

A implementação de um sistema de monitorização que permita aferir o custo dos incêndios possibilitará proceder a uma avaliação do desempenho de cada uma das entidades e agentes que integram o SNPPFCI. Este sistema de informação é fundamental para se proceder a uma efectiva avaliação do grau de desempenho de cada um, com consequente responsabilização.

Um dispositivo desta natureza requer que seja implementada uma **gestão integrada** da informação, do risco, e dos recursos humanos, financeiros e técnicos.

### 4. SÍNTESE DA ANÁLISE SWOT E DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Na Figura 3.1, apresenta-se, sinteticamente, o modo como estes objectivos estratégicos em termos de organização, recursos humanos e formação se relacionam com os pontos fortes e fracos internos ao Sistema e com as oportunidades e ameaças externas.

**Figura 4.1.** - Síntese da análise SWOT e dos objectivos estratégicos

	<p><b>PONTOS FORTES INTERNOS</b></p> <p><b>PFT 1. Coordenação e integração</b> <b>PFT 2. Planeamento</b> <b>PFT.3 Gestão de recursos humanos, Competências e Formação</b></p>	<p><b>PONTOS FRACOS INTERNOS</b></p> <p><b>PFR 1. Coordenação e integração</b> <b>PFR2. Planeamento</b> <b>PFR 3. Gestão de recursos humanos, Competências e Formação</b> <b>PFR. 4. Avaliação, Controlo e Responsabilização</b> <b>PFR5. Rigidez estrutural e de acção</b></p>
<p><b>OPORTUNIDADES EXTERNAS</b></p> <p><b>OP1. Necessidade de redefinir política florestal</b> <b>OP2. Sucesso obtido noutros países/regiões</b> <b>OP3. Desenvolvimento científico e tecnológico</b></p>	<p><b>POTENCIALIDADES</b></p> <p><b>1.1. Implementar mecanismos de integração e sistemas de informação vertical</b>  PFT1.1, PFT1.2, PFT3.2, PFT3.3 + OP1.1</p> <p><b>3. Melhorar e avaliar a eficácia da formação técnica dos bombeiros</b> PFT1.3, PFT2.1 +OP2.1, OP3.1, OP3.2</p>	<p><b>VULNERABILIDADES</b></p> <p><b>1.1. Implementar mecanismos de integração e sistemas de informação vertical</b> PFR1.1, PFR1.2, PFR1.8, PFR3.1 + OP2.1, OP3.2</p> <p><b>1.2. Criar mecanismos efectivos de coordenação e controlo</b> PFR1.4, PFR1.5, PFR1.6, PFR3.5, PFR4.3 + OP1.1, OP2.1</p> <p><b>1.3. Modificar práticas de gestão e de liderança</b> PFR1.1, PFR1.4, PFR1.5, PFR5.1 + OP2.1</p> <p><b>2. Aumentar o grau de profissionalização dos agentes</b> PFR3.2, PFR3.3, PFR3.4, PFR3.5 + OP2.1, OP3.2</p>
<p><b>AMEAÇAS EXTERNAS</b></p> <p><b>AM1. Regime da floresta portuguesa</b> <b>AM2. Contexto demográfico</b> <b>AM3. Dinâmica da globalização</b></p>	<p><b>CONSTRANGIMENTOS</b></p> <p><b>2. Aumentar o grau de profissionalização dos agentes</b>  PFT1.3 + AM1.2</p>	<p><b>PROBLEMAS</b></p> <p><b>4. Criar um dispositivo de monitorização que permita avaliar o desempenho do Sistema</b>  PFR2.1, PFR4.1, PFR4.2 + AM2.1, AM3.1</p>