



ACADEMIA MILITAR

O papel do SEPNA nas infrações de mera ordenação social ambiental

Autor: Aspirante de GNR-Inf Ricardo Jorge Fernandes Portal

Orientador: Doutor António João Sequeira Ribeiro

Coorientador: Capitão GNR-Inf Jorge António de Jesus Cardoso

**Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada
Lisboa, agosto de 2013**



ACADEMIA MILITAR

O papel do SEPNA nas infrações de mera ordenação social ambiental

Autor: Aspirante GNR-Inf Ricardo Jorge Fernandes Portal

Orientador: Doutor António João Sequeira Ribeiro

Coorientador: Capitão GNR-Inf Jorge António de Jesus Cardoso

**Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada
Lisboa, agosto de 2013**

Dedicatória

À minha família e amigos
que sempre me apoiaram de todas as maneiras
possíveis para que alcançasse o sucesso.

Agradecimentos

Este trabalho reúne o contributo de várias pessoas, às quais gostaria de agradecer pela colaboração e empenho que demonstraram aquando da minha solicitação. Quero assim, aproveitar este espaço para deixar os meus sinceros agradecimentos:

Ao meu orientador, Doutor António Sequeira Ribeiro, pela disponibilidade e atenção que demonstrou ao longo da realização do trabalho, assim como, pelas elucidações e ferramentas que proporcionou em todas as vertentes da investigação.

Ao meu coorientador, Capitão Cardoso, pela determinação na correção do trabalho e pelos esclarecimentos claros que me guiaram na elaboração da investigação.

Ao Capitão Alves, que me forneceu os contatos importantes e necessários para a realização do trabalho de campo desta investigação.

Ao Tenente-Coronel Vaz Alves, que sempre se mostrou totalmente disponível para colaborar no que fosse preciso na redação do trabalho, assim como, certas linhas orientadoras que propôs, fruto da sua vasta experiência na matéria.

A todos os entrevistados pela contribuição que deram na resposta às entrevistas enriquecendo assim, o meu trabalho: ao Coronel Grisante, ao Coronel Oliveira, ao Tenente-Coronel Afonso, ao Tenente-Coronel Machado, ao Tenente-Coronel Figueiredo, ao Tenente-Coronel Vaz Alves, ao Tenente-Coronel Delgado, ao Tenente-Coronel Amado e ao Tenente-Coronel Belchior.

À Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente por me ter facultado todos os dados estatísticos que dispunham relativos ao assunto da investigação.

À minha família pelo incontestável apoio proporcionado em todos os momentos da formação.

Aos camaradas do meu curso pelo apoio prestado nos últimos cinco anos e pelos momentos inesquecíveis que partilhamos.

A todas as pessoas não mencionadas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, colaborando com a sua experiência e fornecimento de informações relevantes.

A todos, muito OBRIGADO.

Resumo

O tema do presente trabalho é: “O papel do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) nas infrações de mera ordenação social ambiental”.

Em 2001 surgiu a criação numa força policial, nomeadamente, na Guarda Nacional Republicana (GNR), um serviço especializado para a proteção da natureza e do ambiente através do protocolo entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT). Desta forma, o SEPNA constitui-se como a primeira polícia ambiental do país, com competências para vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar as inúmeras infrações à vasta legislação que visa a proteção da natureza, do ambiente e de todo o património natural.

Visto que, um estudo geral da problemática ambiental seria demasiado abrangente, decidiu-se restringir o trabalho a uma análise do papel desempenhado pelo serviço criado na GNR relativamente às infrações de mera ordenação social, deixando de lado, a parte respeitante a ilícitos criminais. Assim, o presente trabalho tem como principal objetivo averiguar o trabalho desenvolvido pelo SEPNA na aplicação de contraordenações ambientais desde a sua criação até ao momento, assim como, analisar a relevância deste. Considerou-se importante também referir, através das áreas de atuação definidas ao SEPNA, qual o tipo de contraordenações mais cometidas a nível nacional, identificando-as geograficamente por distritos.

A recolha dos dados necessários para atingir os objetivos propostos é suportada pela análise documental dos resultados da atividade operacional do SEPNA, e pela realização de um conjunto de entrevistas semidiretivas a uma amostra, que se encontra escalpelizada na metodologia do trabalho de campo.

Após a análise dos resultados da investigação, conclui-se principalmente que a criação do SEPNA foi claramente importante para a melhoria da política ambiental em Portugal, através da missão desenvolvida por este, a questão ambiental ficou mais acentuada na consciência da população, estando atualmente mais atenta para os problemas que podem advir de uma má conduta ambiental. Embora existam certas limitações, em termos de recursos humanos e materiais, este serviço criado especialmente para tratar da temática ambiental no país continua a executar da melhor forma possível a sua missão através da sensibilização, prevenção e fiscalização de ilícitos ambientais.

Palavras-chave: Ambiente, GNR, SEPNA, Contraordenações.

Abstract

The theme of this work is: "The Role of the Protection of Nature and Environment Service (SEPNA) on violations of environmental regulatory law."

In 2001, a specialized service for the protection of nature and the environment was created in the National Republican Guard (GNR) by the Protocol between the Ministry of Internal Affairs (MIA) and the Ministry of Environment and Territory Planning (METP). Thus, the SEPNA became the country's first environmental police, with powers to oversee, monitor, report on and investigate the numerous violations of comprehensive legislation aimed at the protection of nature, the environment and its natural heritage.

Since a general study of environmental problems is too extensive, it was decided to restrict the work to an analysis of the role played by the GNR service created in relation to offenses under a regulatory law, leaving aside the part concerning malpractices. Thus, the present work has as a main objective to determine the work done by SEPNA the study of environmental offenses since its inception to date, as well as to analyze the relevance of this. It was considered important to note, through the practice areas defined at SEPNA, what type of offenses committed more nationally, identifying them geographically by district.

The collection of data needed to achieve the proposed objectives is supported by documentary analysis of the results of the operating activity of SEPNA, and the realization of a set of semi-directive interviews with a sample, which is described in the methodology of fieldwork.

After analyzing the research results, it is concluded that the creation of mainly SEPNA was clearly important to the improvement of environmental policy in Portugal, through the mission developed by this, environmental issues became more pronounced in the consciousness of the population, currently more attentive to the problems that can arise from poor environmental conduct. Although there are certain limitations in terms of human and material resources, this service specially created to address environmental issues in the country continues to perform its mission optimally through awareness, prevention and enforcement of environmental offenses.

Keywords: Environment, GNR, SEPNA, offenses.

Índice Geral

Dedicatória.....	ii
Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract.....	v
Índice de Figuras.....	ix
Índice de Quadros	x
Índice de Tabelas	xi
Lista de Apêndices e Anexos.....	xii
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....	xiii
Epígrafe.....	xv
Capítulo 1	1
Introdução.....	1
1.1– Enquadramento	1
1.2– Escolha e justificação do tema.....	2
1.3– Pergunta de partida e perguntas derivadas.....	2
1.4– Objetivo geral e objetivos específicos da investigação.....	3
1.5– Metodologia	3
1.6– Sínteses de capítulos	4
Parte I.....	5
Capítulo 2	5
Revisão da literatura	5
2.1 – Enquadramento Teórico.....	5
2.1.1 – Política ambiental a nível internacional	5

2.1.2 – Política ambiental a nível nacional	7
2.2 – Segurança ambiental	10
2.3 – Enquadramento jurídico em Portugal	11
2.3.1 – Tratado da Comunidade Europeia.....	12
2.3.2 – Constituição da República Portuguesa.....	12
2.3.3 – Código Penal	13
2.3.4 – Lei de Bases do Ambiente	13
2.3.5 – Contraordenações ambientais	14
2.4 – Papel da Guarda Nacional Republicana na proteção da natureza e ambiente	15
2.5 – Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente.....	15
2.5.1 – Criação do SEPNA.....	15
2.5.2 – Lei Orgânica da GNR	16
2.5.3 – Decreto-Lei n.º 22/2006 de 2 de fevereiro	16
2.5.4 – Regulamento Geral do Serviço da GNR.....	17
2.5.5 – Estrutura do SEPNA	18
2.5.5.1 – Estrutura Superior	18
2.5.5.2 – Estrutura intermédia.....	19
2.5.5.3 – Estrutura Base	20
Parte II	23
Capítulo 3	23
Trabalho de Campo – Metodologia e procedimentos.....	23
3.1 – Introdução	23
3.2 – Hipóteses.....	23
3.3 - Procedimentos e métodos de investigação	24
3.4 – Caraterização da amostra	25

Capítulo 4	26
Trabalho de Campo – Apresentação, análise e discussão de resultados	26
4.1 – Introdução	26
4.2 – Análise e discussão de resultados	26
4.2.1 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 1	26
4.2.2 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 2	28
4.2.3 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 3	30
4.2.4 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 4	32
4.2.5 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 5	34
4.2.6 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 6	36
4.2.7 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 7	38
Capítulo 5	41
Trabalho de Campo – Apresentação e análise de dados das contraordenações	41
5.1 – Introdução	41
5.2 – Dados das contraordenações	41
Capítulo 6	46
Conclusões e Recomendações	46
6.1 – Introdução	46
6.2 – Verificação das hipóteses.....	46
6.3 – Reflexões finais e recomendações	49
Bibliografia.....	50
Apêndices	53
Anexos.....	76

Índice de Figuras

Figura n.º 1 - Estrutura Superior do SEPNA	19
Figura n.º 2 - Estrutura Intermédia do SEPNA	20
Figura n.º 3 - Estrutura Base do SEPNA	21
Figura n.º 4 - Gráfico com o n.º total de CO entre 2002 e 2011.....	42
Figura n.º 5 - Gráfico com o n.º total de CO por área de intervenção entre 2002 e 2011 ...	43
Figura n.º 6 - Gráfico com o n.º total de CO por CTer entre 2009 e 2012	44

Índice de Quadros

Quadro n.º 1 - Acontecimentos ambientais mais marcantes em Portugal	9
Quadro n.º 2 - Caracterização da amostra	25
Quadro n.º 3 - Respostas à questão n.º 1	26
Quadro n.º 4 - Respostas à questão n.º 2	28
Quadro n.º 5 - Respostas à questão n.º 3	30
Quadro n.º 6 - Respostas à questão n.º 4	32
Quadro n.º 7 - Respostas à questão n.º 5	34
Quadro n.º 8 - Respostas à questão n.º 6	36
Quadro n.º 9 - Respostas à questão n.º 7	38

Índice de Tabelas

Tabela n.º 1 - Efetivo total do SEPNA entre 2001 e 2012	44
Tabela n.º 2 - n.º total de CO cometidas entre 2002 e 2011	74
Tabela n.º 3 - n.º total de CO cometidas por CTer entre 2009 e 2012	74
Tabela n.º 4 - n.º total de CO cometidas por área de intervenção entre 2009 e 2011.....	75
Tabela n.º 5 - Autos de Notícia por Área de Intervenção em 2012.....	77

Lista de Apêndices e Anexos

Apêndice A	Guião de Entrevista
Apêndice B	Entrevista ao Cor Grisante
Apêndice C	Entrevista ao Cor Oliveira
Apêndice D	Entrevista ao TCor Afonso
Apêndice E	Entrevista ao TCor Machado
Apêndice F	Entrevista ao TCor Alves
Apêndice G	Entrevista ao TCor Figueiredo
Apêndice H	Entrevista ao TCor Belchior
Apêndice I	Entrevista ao TCor Amado
Apêndice J	Entrevista ao TCor Delgado
Apêndice K	Tabelas com os dados das CO
Anexo A	Atividade Operacional 2012

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
CITES	Convention on International Trade in Endangered
CNA	Comissão Nacional de Ambiente
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CO	Contraordenações
CTer	Comando Territorial
CP	Código Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DNA	Divisão da Natureza e Ambiente
DTA	Divisão Técnica Ambiental
ENMA	Equipa Náutica e de Mergulho
EPF	Equipa de Proteção Florestal
EPNA	Equipa de Proteção da Natureza e Ambiente
EPNAZE	Equipa de Proteção da Natureza e do Ambiente em Zonas Específicas
EUA	Estados Unidos da América
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAOT	Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
INAG	Instituto Nacional da Água
LBA	Lei de Bases do Ambiente
LPN	Liga para a Proteção da Natureza
LQCOA	Lei Quadro das Contraordenações Ambientais
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
NEP	Norma de Execução Permanente
NPA	Núcleo de Proteção Ambiental
PNUA	Programa das Nações Unidas para o Ambiente
POPs	Poluentes Orgânicos Persistentes
RCFTIA	Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

RGCO	Regime Geral das Contraordenações
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
SEPRONA	Servicio de Protección de la Naturaleza
UE	União Europeia

Epígrafe

“Hoje em dia, o ser humano apenas tem ate si três grandes problemas que foram ironicamente provocados por ele: a super povoação, o desaparecimento dos recursos naturais e a destruição do meio ambiente. Triunfar sobre estes problemas, vistos sermos nós a causa, deveria ser a nossa mais profunda motivação.”

Jacques Yves Cousteau (1910 – 1997)

Capítulo 1

Introdução

1.1 – Enquadramento

A realização do presente Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada (RCFTIA) incorpora-se na estrutura curricular do Mestrado em Ciências Militares, na especialidade de segurança, da Guarda Nacional Republicana. O curso é ministrado na Academia Militar complementado pelo Tirocínio para Oficiais na Escola da Guarda.

A relevância deste trabalho está ligada ao facto de desenvolver as competências de investigação do aluno, assim como, constitui um bom contributo para a própria instituição, já que esta, poderá deduzir ilações importantes para uma área específica como a do ambiente.

O progresso tecnológico e o desenvolvimento das economias mundiais proporcionaram um considerado aumento dos bens de consumo e de serviço, permitindo à população alcançar níveis mais avançados de bem-estar individual e social. Isto verifica-se por regra, para sociedades mais desenvolvidas, mas também é um facto que o bem-estar e a qualidade de vida não se relaciona apenas com termos somente económicos. De entre os critérios de julgar os níveis de bem-estar, a proteção e aposta num ambiente equilibrado são vetores cada vez mais importantes de uma realidade emergente e em considerável ascensão (Frade,1999).

É fundamental que a sociedade se envolva nas questões ambientais, adquirindo conhecimento dos problemas e participando nas soluções. Como o ambiente é um património comum, a sua defesa constitui um direito e dever de todos os cidadãos exercendo um esforço conjunto para o preservar. Essa preservação sempre foi uma missão da Guarda Nacional Republicana, que desde o seu início, exerce uma ação protetora sobre florestas, a caça e pesca. Assim, tornou-se necessário passar de uma missão genérica para uma missão específica para enfrentar novos desafios. Desta forma, o SEPNA assumiu, com

a consagração legal prevista no Decreto-Lei n.º22/2006, de 2 de fevereiro, juntamente com a Portaria n.º798/2006, de 11 de agosto, o estatuto de polícia ambiental com o objetivo de dar uma resposta aos problemas na área da proteção da natureza e do meio ambiente, obedecendo a parâmetros organizacionais, operacionais e funcionais que o caracterizam (GNR,2010).

O tema de estudo para o desenvolvimento do RCFTIA é o “O papel do SEPNA nas infrações de mera ordenação social ambiental”.

1.2 – Escolha e justificação do tema

A temática da defesa e preservação da natureza e do meio ambiente é um assunto atual e profundo, gerador de controvérsias entre quem realmente se preocupa com este e aqueles que por mais repressão e sensibilização que sofram, não mudam a sua maneira de atuação. O SEPNA tem um papel muito importante no combate às infrações ambientais e pretende-se com o RCFTIA realçar e aprofundar o trabalho executado por este serviço da GNR na deteção e fiscalização de ilícitos de mera ordenação social ambiental.

É importante averiguar com este estudo, esse trabalho desenvolvido, já que, à data da criação do SEPNA, Portugal, não possuía qualquer estrutura nas suas forças de segurança que fosse especializada nas questões ambientais. Assim, pode-se verificar qual foi a necessidade da criação de um serviço específico para matérias ambientais e de que maneira terá contribuído para a melhoria da política ambiental em Portugal.

1.3 – Pergunta de partida e perguntas derivadas

Este estudo é realizado utilizando o modelo defendido por Quivy (Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2008), onde no que diz respeito à pergunta de partida, refere que é através desta que o investigador procura exprimir da melhor maneira possível aquilo que procura saber, elucidar ou compreender melhor. Segundo Sousa e Baptista (2008), indo de encontro ao que é afirmado por Quivy, o problema de uma investigação pode ser formulado através de uma pergunta. Referem ainda, que a escolha desse problema deve seguir o interesse do investigador, relacionando isto, com as suas capacidades como investigador e com acessibilidades aos dados. Desta maneira, a pergunta de partida para a

investigação é: “Qual a importância do SEPNA na aplicação das contraordenações ambientais?”.

Para além da pergunta de partida, o desenvolvimento deste trabalho de investigação teve como linhas orientadoras certas questões derivadas relevantes que resultam da pergunta de partida:

1ª QD: “Porque é que existiu a necessidade de criar um serviço específico numa força de segurança vocacionado para questões ambientais?”;

2ª QD: “O SEPNA terá contribuído para a melhoria da política ambiental no país?”;

3ª QD: “Até que ponto a criação do SEPNA terá alterado comportamentos relativos à responsabilidade de ilícitos ambientais?”.

1.4 – Objetivo geral e objetivos específicos da investigação

O objetivo geral é o principal indicador da intenção de um estudo, ou seja, representa o produto final que o projeto deseja atingir. Assim, o objetivo geral desta investigação é explicar e avaliar a importância do SEPNA na aplicação das contraordenações ambientais. Os objetivos específicos são os que permitem a chegada aos resultados finais, devendo demonstrar o objetivo geral (Sousa e Baptista,2008). Desta forma os objetivos específicos do estudo constituem-se em:

- Avaliar o impacto da aplicação de contraordenações sobre os agentes infratores;
- Verificar qual o tipo de infrações mais frequentemente cometidas;
- Verificar o papel do SEPNA na aplicação dessas contraordenações.

1.5 – Metodologia

Esta investigação cumpre as orientações dadas pela Academia Militar¹, completando a informação, com a metodologia científica empregue para investigação em ciências sociais expressa por Quivy (Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2008). A parte teórica do trabalho incidiu principalmente na análise documental, desde livros, publicações, artigos

¹ Norma de Execução Permanente (NEP) n.º520/DE, de 30 de junho de 2011.

disponíveis na internet, revistas e teses de mestrado relacionadas com a matéria da natureza e ambiente. Ainda relativamente à secção teórica, constituíram bases de consulta importantes e indispensáveis, o site da GNR, os relatórios de atividades do SEPNA, assim como, toda a legislação que diz respeito a este.

Na parte prática da investigação, numa primeira fase, foram efetuadas entrevistas semidiretivas a entidades ligadas ao tema em questão. Na segunda fase foi realizada a análise e tratamento dos dados existentes relativos às contraordenações ambientais registadas pelo SEPNA desde 2002.

1.6 – Sínteses de capítulos

A estrutura do trabalho divide-se em duas grandes partes principais, a revisão de literatura formalizada pelo enquadramento teórico ao tema e a investigação de campo que constitui a parte prática do trabalho.

A parte I, iniciada pelo capítulo 2, é composta pelo enquadramento teórico ao tema, onde é apresentada uma resenha acerca da evolução da questão ambiental a nível internacional e nacional, aborda-se o conceito de segurança ambiental, faz-se o enquadramento da matéria ambiental presente na norma jurídica portuguesa, desde o Tratado da Comunidade Europeia à Lei Quadro das Contraordenações Ambientais (LQCOA), refere-se qual o papel da GNR nas questões ambientais e qual a necessidade desta iniciar a tratar dessa problemática. Por último, é exposto o SEPNA, desde a sua criação, missão e estruturas que o constituem.

A parte II é constituída pelos capítulos 3, 4, 5 e 6 integram a metodologia correspondente à parte prática do estudo, onde são referidas as hipóteses, métodos e procedimentos utilizados, assim como, os resultados alcançados através das entrevistas e análise de dados das contraordenações, e ainda, as conclusões e algumas recomendações.

Parte I

Capítulo 2

Revisão da literatura

2.1 – Enquadramento Teórico

2.1.1 – Política ambiental a nível internacional

Foi a partir do ano de 1950 que se evidencia a tomada de consciência da questão ambiental no mundo, apesar de terem surgido durante o século XIX, nomeadamente em Inglaterra e nos Estados Unidos da América, certos movimentos ambientalistas em resposta à revolução industrial. Assim, foi assinada em Londres no ano de 1900 a Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes de África. Pode verificar-se que os movimentos ambientalistas que decorreram durante o século XIX e início do século XX, eram destinados a temas relacionados com a conservação da natureza e a gestão de recursos naturais (Freitas e Martins, 2012).

É em 1968 que surge a discussão sobre o conceito de sustentabilidade, resultante da Conferência Intergovernamental sobre o Uso e a Conservação da Biosfera realizada em Paris. E, nesse mesmo ano, surge nos Estados Unidos o primeiro ato político ambiental: o *National Environment policy Act* (Freitas e Martins, 2012). Em 1970 é celebrado o Dia da Terra pela primeira vez nos EUA, onde milhões de pessoas se manifestaram contra a destruição ambiental, pressionando assim o governo a adotar medidas. Um ano depois, nascem duas das maiores organizações não-governamentais ambientalistas, a Greenpeace e a Amigos da Terra. É então que em 1972 ocorre em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, reunindo cerca de 114 participantes de diversos países. Apesar de que, ao início, era apenas previsto discutir problemas relacionados com a poluição industrial, também acabaram por esclarecer questões como o crescimento populacional e a destruição do ambiente. Foi desta conferência que resultou o Programa

das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), que mantém um papel importante na proteção do ambiente a nível internacional (Quental,2009). Mas, “A Declaração de Estocolmo não tem força de lei, mas a sua significância jurídica decorre do facto de ela constituir uma interpretação geralmente aceite da noção de direito do homem que figura na Carta das Nações Unidas. Por outro lado, esta declaração forneceu uma motivação filosófica e jurídica à elaboração do direito do homem ao ambiente” (Antunes,1997,sp).

Ainda em 1972, o Clube de Roma divulga o estudo “Limites do Crescimento” e é publicada a Declaração de Estocolmo, resultante da conferência, onde é apresentada a necessidade de um ambiente saudável de forma a garantir o bem-estar humano (Freitas e Martins, 2012). Seguiram-se alguns anos, surgindo conferências e convenções, assim como os acontecimentos que as originariam, desde o acidente numa fábrica de pesticidas em Seveso, Itália que provocou a libertação de uma nuvem de dioxinas; a libertação de radiação devido a uma falha no sistema de refrigeração do reator de uma central nuclear em Three Miles Island, EUA; em 1984, uma fábrica de pesticidas na Índia libertou quarenta toneladas de gás isocianato metálico originando a morte a cerca de mil pessoas;

Em 1992 ocorre a famosa Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, Brasil, que reuniu 117 Chefes de Estado e representantes de grande parte dos países. Desta Cimeira resultaram os documentos base para o desenvolvimento sustentado. Nessa mesma assembleia, foi assinada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas propondo a redução das emissões de dióxido de carbono, devido à pressão exercida por parte dos EUA, esta não originou o efeito desejado (Quental,2009). Foi em 1997 com a adoção do Protocolo de Quioto, por parte da UE, que se estabelecem os limites para as emissões de gases com efeito de estufa, obrigando esta a reduzir em 8% as emissões no período compreendido entre 2008 e 2012 (Borrego, 2010). A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), realizada em Dezembro de 2000 implica princípios para a eliminação da produção, utilização, importação e exportação de doze POPs, assim como, as devidas precauções de manuseamento, deposição e eliminação das libertações de certos POPs no ambiente (APA,2013). Em pleno século XXI, dos acontecimentos relacionados com questões ambientais, destaca-se o anúncio dos EUA que não iriam ratificar o Protocolo de Quioto e ainda, o resultado da Cimeira das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo, onde os líderes mundiais validaram uma declaração política e um plano de implementação que, devido à falta de metas e compromissos financeiros derivou num fracasso (Quental, 2009).

Como se pode verificar, é com o passar dos anos, juntamente com os acontecimentos, como as convenções, cimeiras, tratados e acidentes ambientais que se nota a evolução da política ambiental internacional. A problemática ambiental já há muito tempo que ocupa as preocupações das chefias de diversos líderes mundiais, assim como, “os cidadãos e demais intervenientes duma nova sociedade, agora mais preocupada com o frágil equilíbrio ecológico do nosso planeta” (Antunes,1997,sp).

2.1.2 – Política ambiental a nível nacional

Portugal despertou para a questão ambiental em 1971, com o aproximar da Conferência de Estocolmo, desponha no país a primeira estrutura estatal para o ambiente, a Comissão Nacional de Ambiente (CNA) (Antunes,1997). Para Schmidt (2008, p.6) a “CNA integrava-se no conjunto de tentativas marcelistas de aproximar Portugal de questões e organizações internacionais, quebrando o isolamento do país devido à política colonial.”. O programa de ação da CNA pretendia expressar os traços gerais da política ambiental, assim como, a execução das primeiras realizações públicas e trabalhos de investigação devotos ao estado do ambiente do país. No período anterior ao 25 de Abril de 1974, os ministérios das Obras Públicas e Economia, foram os grandes responsáveis pelas áreas relacionadas com o ambiente, apesar de na altura, privilegiarem o investimento público de forma a estimular o crescimento económico (Queirós,2002). Em 1974 é criada a Secretaria de Estado do Ambiente² apesar de ao início possuir poderes reduzidos e estar em constante mudança de enquadramento ministerial ainda conseguiu ter certa capacidade de intervenção (Queirós,2002).

O facto de Portugal aderir à União Europeia (UE) um ano antes do Ano Europeu do Ambiente (1987) constitui um marco fundamental na política ambiental do país, resultando no reforço da legislação e na exigência e intensificação de novas medidas. Para Borrego (2010,p.179) “Podem-se historiar as medidas políticas tomadas para proteger o ambiente, de uma forma sintética, em três fases distintas.” A primeira fase até 1987 que se caracteriza pelo investimento na construção de infraestruturas de saneamento básico levada a cabo pelos Municípios e pela falta de legislação apropriada relativa a gestão de redes de distribuição de água e de redes de drenagem. O início da segunda fase fica marcado pela

² A Secretaria de Estado do Ambiente integrou o Ministério da Qualidade de Vida de 1979 a 1985 (Antunes,1997).

surpresa que Portugal provocou na UE ao ser pioneiro na aprovação na Lei de Bases do Ambiente (LBA) que Borrego (2010,179) considera que “não foi mais do que materialização, 10 anos passados, do pioneirismo da Constituição de 1976, que consagrava direitos e deveres ambientais no seu texto.”. Na altura da sua publicação, a LBA apresentava instrumentos particulares, tais como o licenciamento da utilização de recursos naturais, princípios do utilizador e poluidor-pagador, medidas de gestão e ordenamento do território e medidas de combate e prevenção do ruído e da poluição (Antunes,1997). No seguimento da criação desta, surgiram leis sobre vários problemas ambientais tais como, a gestão da poluição da água, do ar e do ruído, problemas relativos à defesa do litoral e quanto á proteção das espécies. O facto que expressa a importância da criação da LBA é que entre 1987 e 1992 foram publicados cerca de 70 diplomas ligados diretamente à proteção do ambiente e à gestão dos recursos naturais (Schmidt,2008). Por último, a terceira fase, é preenchida por acontecimentos históricos nas políticas do ambiente, determinando assim, a política de ambiente em Portugal. Assumindo a Presidência da UE em 1992 pela primeira vez, o país preparou-se para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Conferência do Rio, onde presidiu à delegação da União desempenhando um papel importante nas decisões tomadas (Borrego,2010).

Foi no decorrer desta Conferência que se formalizam a Declaração de Princípios do Rio e a Agenda 21³, que expressam os princípios orientadores da política ambiental para os anos seguintes. Foram adotados também, os dois instrumentos jurídicos para o ambiente e desenvolvimento, a Convenção Quadro das Nações Unidas para Combate às Alterações Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica, assim como, a fixação do conceito de desenvolvimento sustentável com o objetivo relacionar o desenvolvimento com a proteção do ambiente com base na necessidade de evitar a extinção dos recursos naturais (Borrego,2010)). A última convenção supracitada veio associar a questão da conservação da diversidade biológica ao conceito de desenvolvimento sustentável ostentando três objetivos: “ i) a conservação da diversidade biológica; ii) o uso sustentável da diversidade biológica e iii) a divisão justa e equitativa dos benefícios obtidos pela utilização dos recursos genéticos.” (Freitas e Martins, 2012, p.83). Porém, Antunes (1997) considera que a Agenda 21 possui programas fundamentados em diversas matérias mas que, ao contrário do que se pretendia ao início, não potenciou a necessidade de instrumentos financeiros,

³ Programa de Ação Global para o Desenvolvimento Sustentável no século 21 (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, 1992).

administrativos e tecnológicos essenciais para a sua implementação. Este, afirma ainda que “As Convenções sobre Alterações Climáticas e sobre a Biodiversidade são meros documentos de princípios e intenções sem prazos ou metas, definidos com medidas suaves tendentes a evitar os conflitos Norte-Sul.” (Antunes,1997,sp).

Quadro n.º 1 - Acontecimentos ambientais mais marcantes em Portugal

1948	Fundação da Liga para a Proteção da Natureza
1971	Criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês
1971	Criação da Comissão Nacional do Ambiente
1987	Lei de Bases do Ambiente
Décadas de 1980 e 1990 - Desenvolvimento da legislação ambiental em Portugal	Avaliação de Impacte Ambiental
	Reserva Ecológica Nacional
	Planos de Ordenamento do Território
	Transposição de legislação comunitária
1990	Criação do Ministério do Ambiente
1994	Plano Nacional da Política de Ambiente
2001	Estratégia nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade
2005	Lei da Água
2006	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
2009	Planos de Ordenamento para Áreas Protegidas

Pode então afirmar-se que Portugal não é propriamente um país do qual se possa dizer que possui na sua política ambiental moderna, raízes das políticas ambientais a nível intencional. Na sua curta história ambiental pode basear-se nos resultados dos trabalhos realizados pela Liga para a Proteção da Natureza (LPN) criada em 1948 que gerava diversas pesquisas, assim como, inventários do património natural que dariam origem a muitas das áreas atualmente protegidas. Na cronologia apresentada no quadro n.º 1 podem constatar-se

os acontecimentos mais marcantes e assim, diretamente implicados na política ambiental em Portugal.

De uma forma geral, a problemática ambiental chegou ao país através de influências externas, mais propriamente, das leis e diretivas europeias (Schmidt,2008). Assim, pode verificar-se que ao longo dos últimos anos, as questões ambientais têm sofrido diversas mudanças tanto em Portugal como a nível mundial num “registo de tentativa e erro a que todas as experiências de inovação humana se têm de submeter, as políticas públicas de ambiente não têm passado imunes a modismos e ciclos temáticos com duração efémera.” (Soromenho-Marques, 2002, sp).

2.2 – Segurança ambiental

As questões ambientais alcançaram relevo na agenda internacional devido ao aumento do número de atores que despertaram para as potenciais consequências de segurança que poderiam daí advir. Na década de 80, emergiu a necessidade de uma redefinição do conceito de segurança que abordasse as considerações ambientais. Foi principalmente a partir do término da Guerra Fria que se desenrolou um vasto debate acerca da incorporação de considerações ambientais na agenda de segurança (Brito,2010). Então, foi nessa mesma década que surge o termo “segurança ambiental” com o alargamento do conceito de segurança, sendo que a noção de segurança ambiental aparece, pela primeira vez, como um novo conceito num relatório publicado em 1982 pela Comissão Independente sobre Questões de Desarmamento e Segurança. Nesse relatório, para além da consideração pelas ameaças militares e pelos problemas económicos, foram também evidenciados problemas relacionados com a escassez de recursos, o crescimento demográfico e a destruição do ambiente (Cunha, 1998).

Um dos temas mais debatidos nessa altura, concentrava-se na relação existente entre a degradação ambiental e o conflito violento. Thomas Homer-Dixon realizou um dos trabalhos com maior influência na área, onde este, procurou explorar o potencial que a escassez ambiental poderia obter como principal causadora de um conflito violento, concluindo que “a degradação e diminuição dos recursos ambientais, aliada ao crescimento das populações e a uma distribuição desigual dos recursos, poderia gerar situações de conflito violento.” (Brito, 2010, p.3).

De forma a melhorar a compreensão da questão aqui analisada, é importante enunciar o que é a segurança ambiental. Existem diversas definições para o conceito, tornando assim mais difícil a exatidão da definição do mesmo. Para Myers (1993) citado em Cunha (1998, p.34) ”a segurança ambiental visa a protecção do ambiente e do stock de recursos naturais, por forma que possam ser garantidos alimentos, água, saúde e segurança pessoal, tanto aos indivíduos como às comunidades.”. Segundo Perelet (1994) citado em Cunha (1998) a segurança ambiental pode ser entendida como a capacidade dos sistemas sociais resistirem a ameaças tais como, a escassez de bens ambientais, riscos ou alterações ambientais adversas e tensões e conflitos relacionados com o ambiente. Para Soromenho-Marques (2005, p.1) a segurança ambiental “trata-se, como a própria nomenclatura sugere, da demanda por um compromisso metodológico e categorial entre as ciências do ambiente, por um lado, e uma combinação de disciplinas das áreas clássicas da segurança, nomeadamente, da estratégia e das relações internacionais.”.

Se podemos então relacionar a segurança ambiental como forma de garantir determinados bens essenciais, surge a questão de quem é que nos proporciona essa segurança. De modo geral, em grande parte dos países foram criadas instituições, entidades e associações com o intuito de delinear procedimentos que estimulassem a preservação da natureza e do ambiente. Sabendo que os recursos e meios naturais, espécies animais e vegetais, biodiversidade, sítios e paisagens são património nacional, é então necessário protegê-los (Amado, 2001).

2.3 – Enquadramento jurídico em Portugal

Particularmente em Portugal, inserido na UE, o regime jurídico das matérias que dizem respeito ao ambiente é especialmente vasto, uma vez que convergem protocolos e acordos internacionais, regulamentação e legislação europeia com a legislação nacional. Neste sentido, existe um denso articulado legislativo em várias matérias, complementando-se entre si que importa realçar (RMV & Associados, 2008).

2.3.1 – Tratado da Comunidade Europeia

O Tratado que institui a Comunidade Europeia refere no seu artigo 2º que a comunidade tem como missão promover “(...) um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente (...)”. No artigo 3º, n.º1, refere-se que para alcançar os objetivos previstos no artigo 2º as ações da Comunidade implicam uma política no domínio do ambiente e medidas nos domínios da energia, da proteção civil e do turismo. Na Parte III do documento, mais propriamente, o artigo 174º, no seu n.º1 refere que a política da comunidade na questão ambiental contribui para a prossecução de objetivos tais como:

- a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente;
- a proteção da saúde das pessoas;
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

Ainda no mesmo artigo, é feita referência a que o objetivo a atingir é um nível de proteção elevado do ambiente, dependendo das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Refere que devem ter-se em consideração certos aspetos na elaboração das políticas ambientais e por último, aponta para a cooperação entre os Estados-Membros.

2.3.2 – Constituição da República Portuguesa

Como lei suprema do país, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra os direitos fundamentais dos cidadãos, os princípios essenciais por que se rege o estado português e as grandes orientações políticas a que os seus órgãos devem obedecer. O seu artigo 8º, que diz respeito ao Direito Internacional vem assentar que as disposições dos tratados que regem a UE e as normas emanadas das suas instituições são aplicáveis na ordem interna portuguesa, colocando assim, as disposições do Tratado acima citado na ordem jurídica do país. Nesse sentido a CRP, refere que a proteção do ambiente é uma tarefa fundamental do Estado no seu artigo 9º, alínea e) assim como, proteger e valorizar o património cultural, a preservação dos recursos naturais e o correto ordenamento do

território. O artigo 66º explicita no seu n.º1 o tema em questão ao prever que todos os cidadãos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. O restante texto do artigo estabelece as condições incumbidas ao Estado de forma a assegurar o direito ao ambiente, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e participação dos cidadãos.

2.3.3 – Código Penal

Relativamente à parte criminal do ambiente, a revisão do Código Penal (CP) em 1995 criou novas tipologias de crimes na área ambiental, nomeadamente os previstos nos artigos 278º, 279º, 279º-A. Anteriormente, o CP⁴ não previa nenhum crime em que o bem em causa fosse fundamentalmente o ambiente, a não ser a referência que os artigos 253º e 269º faziam quanto a crimes de incêndio e crimes contra a saúde respetivamente. Atualmente, o CP⁵ contém no seu texto a composição dos artigos supracitados referindo no artigo 278º o crime de danos contra a natureza, no artigo 279º o crime de poluição e no artigo 279º-A o crime relativo a atividades perigosas para o ambiente.

2.3.4 – Lei de Bases do Ambiente

Em Portugal, a LBA⁶ surge por iniciativa do Secretário de Estado do Ambiente na altura, Eng.º Carlos Pimenta, considerada devido ao seu conteúdo uma lei relativamente avançada para a época da sua publicação (Ribeiro,2011). Esta veio definir as linhas de intervenção de política do ambiente, propondo e assumindo no seu artigo 5º, n.º2, alínea a) o conceito de ambiente como “o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem;” Da mesma forma, encontra-se previsto no artigo 2º, n.º2 do mesmo diploma legal que a política de ambiente tem como objetivo otimizar e assegurar a continuidade de utilização dos recursos naturais, tanto qualitativamente como quantitativamente.

⁴ Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

⁵ Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro.

⁶ Lei n.º 11/87, de 7 de abril;

A LBA que foi aprovada no seguimento da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, estabeleceu na época uma inovação no plano nacional. O documento inseriu no ordenamento jurídico nacional, um aglomerado de novos princípios de direito do ambiente, indo de encontro ao princípio institucional do direito ao ambiente previsto na CRP de 1976 (CNADS⁷, 2010)

2.3.5 – Contraordenações ambientais

As infrações de mera ordenação social ambiental, possuem atualmente a sua base na LQCOA⁸. A construção desta lei para Ribeiro (2011, p.26) “teve uma história não linear, ainda não conhecida totalmente, onde desde mudanças de ministro do ambiente, queda do governo, a alterações unilaterais do texto proposto e introdução de um capítulo fora do objecto da mesma, tudo aconteceu.”. Até à publicação deste diploma legal não existia um regime específico para as contraordenações ambientais, por consequência, havia a necessidade de se recorrer ao Regime Geral das Contraordenações (RGCO), o qual não possuía resoluções para os ilícitos de mera ordenação social ambiental que eclodiam (IGAOT, 2008). Na sua versão original, antes da alteração pela feita pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto a LQCOA previa pesadas coimas e sanções acessórias para ilícitos contraordenacionais que eram praticados nas vastas áreas ambientais, sendo mesmo criado, um cadastro nacional dos infratores. A principal alteração foi a extensão da aplicação da LQCOA a todos os processos que diziam respeito a contraordenações de natureza ambiental, independentemente do regime jurídico específico aplicável (Almeida, 2009).

O diploma define no artigo 1º, n.º 2 como “contra-ordenação ambiental todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima.” Com esta Lei, as contraordenações passam a ser classificadas como “leves”, “graves” e “muito graves”, por consequência, o montante das coimas é determinado em função da gravidade do ilícito e conforme o agente seja pessoa singular ou coletiva. Importante é realçar que tanto as sanções acessórias como as medidas cautelares são tratadas e estabelecidas exclusivamente para questões ambientais.

⁷ Reflexão do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre a Revisão da Lei de Bases do Ambiente.

⁸ Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto (alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto e retificada pela Declaração de Retificação n.º 70/2009, de 1 de outubro).

Ainda de evidenciar, o previsto no artigo 69º que trata da criação do Fundo de Intervenção Ambiental para o qual são direcionadas 50% receitas do produto das coimas com o objetivo de prevenir e reparar danos resultantes de atividades lesivas para o ambiente como enunciado nos artigos 70º e 73º da LQCOA (IGAOT, 2008).

2.4 – Papel da Guarda Nacional Republicana na proteção da natureza e ambiente

De forma a responder às expetativas, preocupações e exigências da sociedade, nas diversas matérias de defesa do património natural e ambiental, à falta de uma autoridade que fiscalizasse de forma eficaz os ilícitos de natureza ambiental, o protocolo entre os Ministérios da Administração Interna e do Ambiente resultou num ato bem-sucedido com a criação de um serviço específico especializado em matérias de ambiente numa das forças de segurança do país para responder a essas tais exigências da sociedade, nomeadamente, o SEPNA (Afonso, 2009). Uma das principais razões que levou à criação do serviço foi a escassa fiscalização ambiental, tema ao qual os organismos ambientais não conseguiam fazer face. Daí, devido à elevada experiência resultante das relações com as congéneres europeias, levou a que GNR se iniciasse na questão ambiental com o intuito de se modernizar, seguindo as aspirações crescentes da sociedade nessa matéria (Amado, 2001).

A GNR desempenha assim um papel extremamente importante, possuindo condições únicas, uma vez que o dispositivo desta se encontra distribuído por todo o território nacional, concedendo um grande poder de intervenção num curto espaço temporal que, conjugado com as competências que lhe são atribuídas legalmente, pode exercer atos de fiscalização e prevenção com enorme capacidade.

2.5 – Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente

2.5.1 – Criação do SEPNA

“Conhecedores profundos das características de cada região do país, os homens e as mulheres da Guarda Nacional Republicana constituem, naturalmente a força de segurança que apresenta a melhor adequação para uma escolha qualificada dos membros designados para integrar o SEPNA, de entre os seus 26 mil elementos espalhados por todo o território nacional.” (Teixeira,2001,p.37).

Foi assim que o Doutor Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira, Ministro da Administração Interna em 2001 proferiu a apresentação pública do SEPNA na Escola Prática da GNR. Afirmando que os problemas ambientais estão na ordem do dia e que nunca “antes o exercício da cidadania passou por uma consciencialização tão rigorosa e exigente em relação às condições de vida em ambiente saudável (...)” (Teixeira,2001,p.37). O SEPNA é uma especialização da GNR criada para atender às espetativas, exigências e preocupações da sociedade portuguesa no âmbito da proteção da natureza e ambiente (GNR,2003). Como se pode ver de seguida, esta integra nos seus diplomas legais claramente a defesa da natureza e ambiente como uma das suas missões.

2.5.2 – Lei Orgânica da GNR

A lei n.º 63/2007 de 6 de novembro, que aprova a orgânica da GNR, refere no seu artigo 3º, n.º2, alínea a), que a Guarda tem a atribuição de “Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos;”, consagrando assim, a missão de proteção da natureza e do ambiente.

2.5.3 – Decreto-Lei n.º 22/2006 de 2 de fevereiro

Este decreto-lei vem consolidar a criação do SEPNA conferindo-lhe competências e missões anteriormente pertencentes ao Corpo de Guardas Florestais da Direção-Geral dos Recursos Florestais já que, estes foram transferidos para a Guarda segundo o mesmo diploma legal. Em complemento disto, a Portaria nº 798/2006 de 11 de agosto vem regulamentar o decreto-lei n.º 22/2006 de 2 de Fevereiro e refere que a “GNR/SEPNA constitui-se como polícia ambiental, competente para vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar todas as infracções à legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património natural (...)”. O presente diploma afirma nos termos do artigo 2.º a missão do SEPNA explicitando que compete a este serviço:

- a) Zelar pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes a conservação e proteção da natureza e do meio ambiente, dos recursos hídricos,

- dos solos e da riqueza cinegética, piscícola, florestal ou outra, previstas na legislação ambiental, bem como investigar e reprimir os respetivos ilícitos;
- b) Zelar pelo cumprimento da legislação florestal, da caça e da pesca, bem como investigar e reprimir os respetivos ilícitos;
 - c) Assegurar a coordenação ao nível nacional da atividade de prevenção, vigilância e deteção de incêndios florestais e de outras agressões ao meio ambiente, nos termos definidos superiormente;
 - d) Velar pela observância das disposições legais no âmbito sanitário e de proteção animal;
 - e) Proteger e conservar o património natural, bem como colaborar na aplicação das disposições legais referentes ao ordenamento do território;
 - f) Cooperar com entidades públicas e privadas, no âmbito da prossecução das suas competências;
 - g) Promover e colaborar na execução de ações de formação, sensibilização, informação e educação em matéria ambiental, de conservação da natureza e da biodiversidade;
 - h) Realizar as ações de vigilância e de fiscalização que lhe sejam solicitadas pela Direção-Geral dos Recursos Florestais;
 - i) Apoiar o sistema de gestão de informação de incêndios florestais (SGIF), colaborando para a atualização permanente dos dados.

2.5.4 – Regulamento Geral do Serviço da GNR

O Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR)⁹ consagra no seu capítulo V competências e missões de proteção ambiental para a GNR através do SEPNA. Este diploma legal afirma que a atividade do serviço supracitado tem como objetivo a defesa e preservação da natureza e do ambiente, manutenção dos recursos hídricos e naturais, o equilíbrio dos ecossistemas e a conservação da biodiversidade, assim como, o ordenamento sustentado do território.

⁹ Despacho n.º 10393/2010, de 22 de junho;

2.5.5 – Estrutura do SEPNA

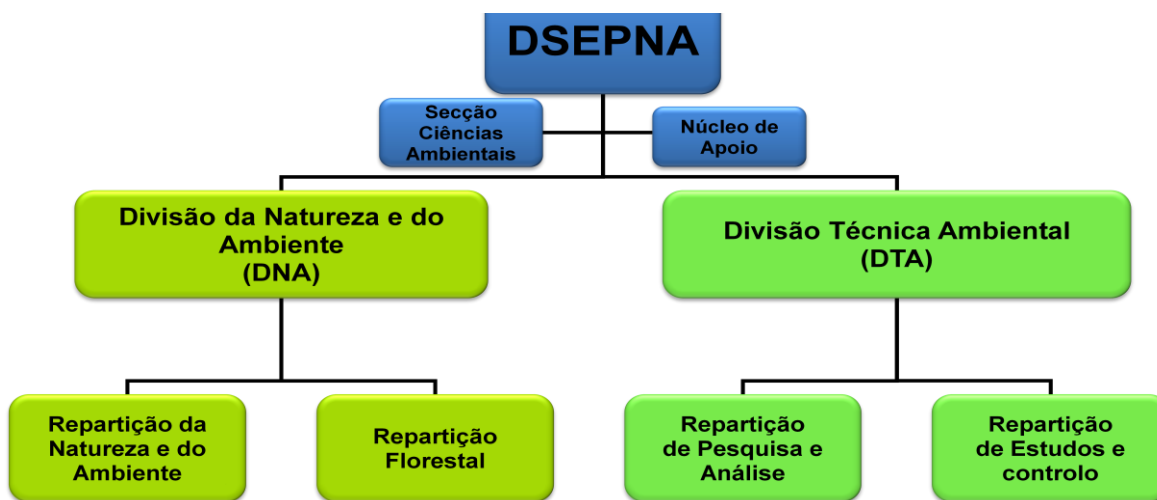
2.5.5.1 – Estrutura Superior

A estrutura superior, representada pela figura n.º 1, deste serviço da GNR é constituída pela Direção do SEPNA que engloba duas divisões, a Divisão da Natureza e do Ambiente (DNA) e a Divisão Técnica Ambiental (DTA). À DNA compete no âmbito do artigo 9º do decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro assegurar o planeamento, coordenação e supervisão técnica da atividade desenvolvida, elaborando as diretivas de atuação; cooperar com as diversas entidades ligadas ao SEPNA, assegurando assim, em termos técnicos, a ligação da GNR com outros organismos nacionais e internacionais; garantir a participação da Guarda, em fóruns nacionais e internacionais, por forma a conhecer as atividades desenvolvidas no âmbito de polícia ambiental; estudar, planear e coordenar ações de vigilância e prevenção no que diz respeito à defesa da floresta contra incêndios, assim como, apoiar o Sistema de gestão de Incêndios Florestais (SGIF) e por último, promover, incentivar e planear ações de sensibilização, formação e informação nos termos da educação ambiental.¹⁰

Do referido artigo resultam também, as competências da DTA que consistem na elaboração de estudos necessários á criação de políticas de segurança e proteção ambiental; recolher e manter atualizada toda a informação da Linha SOS Ambiente e Território; avaliar a eficácia de atuação do SEPNA e, por conseguinte, realizar estudos e recolha de dados estatísticos; promover a execução de estudos técnicos, económicos e sociais indispensáveis ao enquadramento dos vários problemas ambientais e ainda, resultante desses estudos, elaborar fichas técnicas para tornar a capacidade de atuação mais dinâmica.

¹⁰ Cfr. Decreto Regulamentar n.º19/2008, de 27 de novembro.

Figura n.º 1 - Estrutura Superior do SEPNA



(Fonte: Adaptado do Relatório de Atividades do SEPNA de 2010)

2.5.5.2 – Estrutura intermédia

A estrutura intermédia do SEPNA, apresentada pela figura n.º 2, está ao nível dos Comando Territoriais (CTer) que se situam em todos os distritos do território nacional, incluindo as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Em cada CTer existe uma Secção SEPNA com diversas atribuições, que resumidamente se traduzem em promover o apoio técnico aos CTer no que diz respeito ao planeamento de atividades do SEPNA; supervisionar e enquadrar os recursos humanos do serviço para uma correta aplicação das normas; recolher, analisar, explorar e difundir a informação acerca da preservação da natureza e ambiente; inspecionar os órgãos e núcleos do SEPNA que se encontram na dependência da unidade; controlar as ações de sensibilização, assim como, as ações operacionais provenientes da Linha SOS Ambiente e Território e por último, instruir e encaminhar todos os processos de crime e de contraordenações ambientais, coletando provas, indícios ou vestígios relacionados com os ilícitos dispondo-os às entidades competentes (GNR, 2010).

Figura n.º 2 - Estrutura Intermédia do SEPNA



(Fonte: Adaptado do Relatório de Atividades do SEPNA de 2010)

2.5.5.3 – Estrutura Base

A estrutura base do SEPNA, presente na figura n.º 3 designa-se por Núcleo de Proteção Ambiental (NPA) e está situada nos Comando de Destacamento dispersos ao longo de todo o território nacional. Esses núcleos são considerados como a força primária de intervenção e enquadram as seguintes equipas de polícia ambiental:

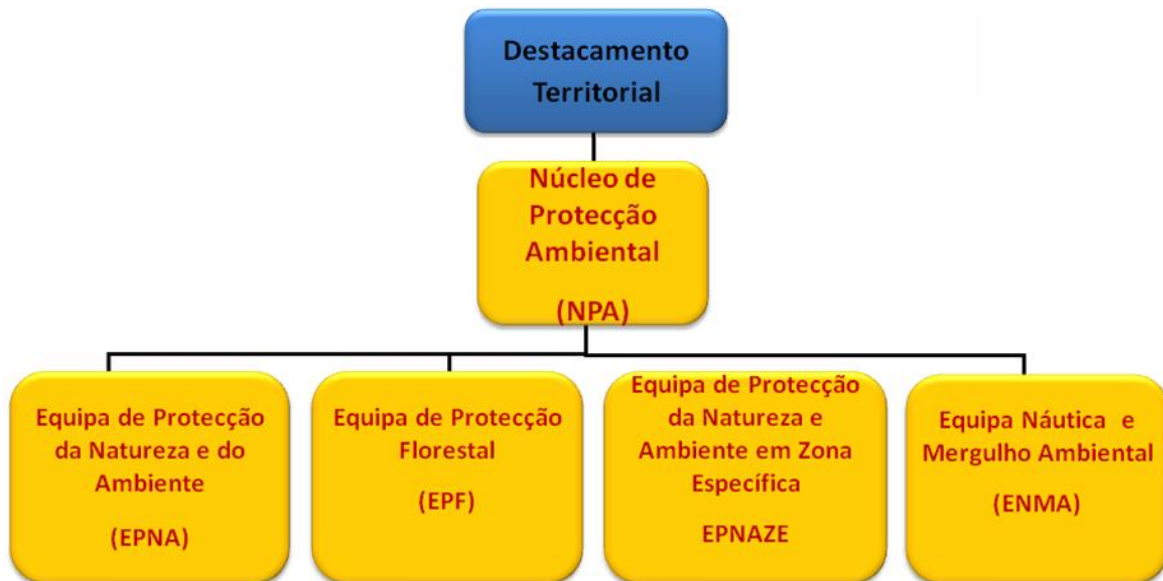
- Equipa de Proteção da Natureza e Ambiente (EPNA), à qual compete garantir a preservação dos meios de prova, detetar e recolher indícios de contaminação e/ou extermínio para depois se proceder à entrega nas entidades competentes; conhecer com exatidão a topografia e recursos naturais da sua zona de ação; manter atualizados os censos das espécies protegidas da fauna e flora nacionais; efetuar a fiscalização de todas as áreas de atividade desenvolvidas pelo SEPNA e ainda desenvolver subsidiariamente, restantes tarefas da missão geral da Guarda (GNR,2010).

- Equipa de Proteção da Natureza e do Ambiente em Zonas Específicas (EPNAZE), que têm como principal missão vigiar e proteger os espaços classificados, nomeadamente parques nacionais e reservas naturais, e ainda, zonas sensíveis que constituam património do estado, justificando assim a sua vigilância (GNR,2010).

- Equipa Náutica e de mergulho Ambiental (ENMA), a qual deve prestar total colaboração ao Instituto nacional da Água (INAG), devido ao protocolo estabelecido entre este e a GNR; fiscalizar e controlar a navegação de embarcações em águas interiores e albufeiras; garantir que os Planos de Ordenamento do Território nas albufeiras são cumpridos e também garantir os meios de prova, através da recolha de águas para a deteção de contaminantes ou outros fatores que possam colocar em causa a saúde pública (GNR,2010).

- Equipa de Proteção Florestal (EPF), compete fiscalizar o cumprimento da legislação relacionado com a floresta, caça e pesca; realizar ações de sensibilização acerca de métodos para vigilância de área florestal; contribuir para a deteção e prevenção no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios e a importante investigação das causas dos incêndios florestais (GNR,2010).

Figura n.º 3 - Estrutura Base do SEPNA



(Fonte: Adaptado do Relatório de Atividades do SEPNA de 2010)

Com isto, o SEPNA tornou-se uma parte ativa na resolução de problemas ambientais, de forma a garantir o desenvolvimento e bem-estar das gerações atuais, mantendo estas condições para gerações vindouras (GNR, 2003). Trata-se de um serviço compatível com diversas entidades que também lidam com questões ambientais, como descrito no seu Relatório de Atividades (2003), “O SEPNA, nasceu e cresceu segundo o

conceito de parceria e partilha de responsabilidades, assumindo-se como um serviço polivalente e transversal, integrante de uma estrutura de cooperação interactiva, que engloba os principais organismos públicos, responsáveis pelas diferentes áreas ambientais.”.

O SEPNA, como polícia ambiental, com jurisdição em todo o território nacional cumpre a sua missão com competência, colocando-se constantemente ao lado da solução evitando os problemas. É uma posição que permite colocar a proteção da natureza e do ambiente em primeiro lugar, contribuindo para a sustentabilidade, para o bem-estar e para uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Assim, considera-se fundamental que todos contribuam com a polícia ambiental, denunciando as infrações das quais tenham conhecimento, para que o SEPNA possa ter uma intervenção rápida e fazer cessar o ato ilícito, de forma a minimizar os seus efeitos (GNR,2010).

Parte II

Capítulo 3

Trabalho de Campo – Metodologia e procedimentos

3.1 – Introdução

Após a revisão da literatura, onde se procurou dar um enquadramento teórico ao tema do trabalho de investigação, através da referência à evolução da política ambiental a nível internacional e a nível nacional, o enunciar da necessidade de segurança para o ambiente, o enquadramento jurídico do ambiente em Portugal e um pouco da história da criação e desenvolvimento do SEPNA, segue-se para a parte relativa ao trabalho de campo.

O trabalho de campo permitirá adquirir informações para atingir as conclusões necessárias que devem ir de encontro ao estudo do problema formulado no início do estudo.

Neste capítulo são abordadas as hipóteses formuladas, a metodologia utilizada na recolha e tratamento de dados, enunciando quais os procedimentos e técnicas aplicadas.

3.2 – Hipóteses

Para Quivy (Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2008), a elaboração de hipóteses é uma excelente forma de conduzir a investigação com ordem e rigor. Afirma que estas, fornecem um fio condutor ao estudo e que o seguimento do trabalho consiste em testar essas hipóteses, confrontando-as com os dados da observação. Assim, de forma a responder à questão de partida “Qual a importância do SEPNA na aplicação das contraordenações ambientais?” foram concebidas as hipóteses abaixo apresentadas, as quais foram base para a estruturação da investigação:

H1: Pode afirmar-se que as infrações ambientais, anteriormente à criação do SEPNA, passavam praticamente despercebidas;

H2: Existia real necessidade de criar um serviço específico numa força policial vocacionado para a proteção da natureza e do ambiente;

H3: O trabalho desenvolvido pelo SEPNA é preponderante no combate às infrações de mera ordenação social ambiental;

H4: As contraordenações ambientais constituem um fator de consciencialização para a população;

H5: O SEPNA contribuiu para a melhoria da política ambiental em Portugal.

3.3 - Procedimentos e métodos de investigação

A recolha dos dados, para Quivy (Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2008, p. 183) “ constitui a execução do instrumento de observação” e consiste na recolha concreta de informações determinadas junto das entidades incluídas na amostra. Este estudo expõe a análise efetuada pelo autor às respostas fornecidas pelos elementos com conhecimentos ajustados ao tema no decorrer de cada entrevista. Dessa forma, foram realizadas entrevistas semidiretivas, conhecidas por não serem inteiramente abertas nem encaminhadas por um vasto número de questões precisas. O guião é composto por uma série de perguntas-guias, de certa forma abertas, das quais é importante receber informação da parte do entrevistado (Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2008). O guião construído para este estudo foi sempre acompanhado de uma carta de apresentação do autor para que o entrevistado tomasse conhecimento do que era pretendido¹¹. As entrevistas realizadas neste estudo foram todas efetuadas por correio eletrónico, devido ao fator da localização dos elementos da amostra ser dispersa pelo país. Por outro lado, e seguindo a metodologia deste, Quivy (Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 2008, p. 194) afirma que a “espontaneidade do entrevistado” pode ser um obstáculo. Assim, torna-se mais simples a obtenção de respostas objetivas, claras e concisas porque o entrevistado tem tempo para refletir sobre a pergunta e dar uma resposta estruturada.

Noutra fase deste estudo foi feita uma análise de dados das contraordenações registadas pela direção do SEPNA desde a sua criação até ao ano de 2012. Para Sousa e Baptista (2011) estes são considerados dados secundários, pois resultam da análise documental, onde o investigador acede a informações tratadas por terceiros. São dados já existentes, recolhidos, registados e analisados por outras pessoas, que servem o mesmo fim

¹¹ Cfr. Apêndice A.

ou não, da presente necessidade de informação para a elaboração de trabalhos (Sarmiento,2008).

3.4 – Caraterização da amostra

O grupo de oficiais da GNR que constitui a amostra deste estudo para a recolha qualitativa de dados através da realização de entrevistas está exposto no quadro n.º 2. O universo de análise do trabalho é constituído por elementos que possuem amplo conhecimento e experiência na matéria em questão, sendo que todos eles já desempenharam ou ainda desempenham funções no SEPNA. Procurou-se assim, entrevistar este conjunto de oficiais por forma a obter as perspetivas que estes têm acerca do trabalho desenvolvido pelo serviço da GNR dedicado às questões ambientais, desde a sua criação até ao papel deste na aplicação das contraordenações.

Quadro n.º 2 - Caraterização da amostra

ENTREVISTADOS	POSTO	FUNÇÕES DESEMPENHADAS RELACIONADAS COM O ESTUDO
E1	Coronel Grisante	Diretor do SEPNA
E2	Coronel Oliveira	Diretor do SEPNA
E3	Tenente-Coronel Afonso	Chefe da Secção SEPNA
E4	Tenente-Coronel Machado	Chefe da Secção SEPNA
E5	Tenente-Coronel Alves	Chefe da Repartição Florestal na Divisão da Natureza e do Ambiente
E6	Tenente-Coronel Figueiredo	Chefe da Secção SEPNA
E7	Tenente-Coronel Belchior	Chefe da Secção SEPNA
E8	Tenente-Coronel Amado	Oficial Coordenador do Projeto de Criação do SEPNA
E9	Tenente-Coronel Delgado	Chefe da Divisão da Natureza e do Ambiente

Capítulo 4

Trabalho de Campo – Apresentação, análise e discussão de resultados

4.1 – Introdução

A análise e discussão de resultados de todas as entrevistas realizadas foram tratadas com o recurso a quadros onde são apresentadas as respostas de forma, nalguns casos, resumida sem que se afetasse o conteúdo destas. De maneira a simplificar as informações obtidas, as respostas foram processadas de forma individual, correspondendo assim, um quadro a cada questão. O guião já referido anteriormente, é constituído por sete questões que foram analisadas qualitativamente. Abaixo de cada um dos quadros é efetuado o relato e discussão dos resultados obtidos, conjugando as diversas respostas da amostra.

A transcrição integral de cada uma das entrevistas encontra-se no final do trabalho em Apêndice.

4.2 – Análise e discussão de resultados

4.2.1 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 1

Questão n.º 1 - Em que situação se encontrava a fiscalização ambiental antes da criação do SEPNA/GNR?

Quadro n.º 3 - Respostas à questão n.º 1

Entrevistado	Respostas
E1	“A fiscalização ambiental anterior à criação do SEPNA/GNR era feita de forma repartida por todas as entidades com competência nas diferentes matérias que hoje constituem o enorme volume de normativos jurídicos que enquadram as questões relacionadas com a Natureza e o Meio Ambiente. Envolvendo vários e diferentes ministérios, desde o do Ambiente, passando pelo da Agricultura, Economia, Defesa, Justiça e terminando na Administração Interna, todos eles intervinham de per si nas áreas próprias das suas competências, circunstância que para além de acarretar uma dispersão da informação, também resultava, na maioria dos casos, numa incapacidade de intervenção, fosse esta derivado de meios fosse de capacidade legal (...)”

E2	“Quando em Maio de 2001 os então ministros da Administração Interna (MAI) e do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT), assinaram um protocolo em que o MAI através da GNR – Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente se compromete a intervir pedagógica e coercivamente, na prevenção e no combate, contra condutas passivas e ativas, contrárias ao devido cumprimento das normas legais que vigorem na área do ambiente e do ordenamento do território, partindo das premissas do interesse nacional e internacional na preservação do ambiente e na preocupação de criar medidas de efetivação do cumprimento legal, poderemos afirmar que a fiscalização nesta matéria era muito insipiente.”
E3	“A fiscalização ambiental apesar de reduzida era efetuada pelos Postos Territoriais.”
E4	“A fiscalização estava entregue às entidades administrativas que por diversos motivos não tinha meios para fazer uma fiscalização efetiva.”
E5	“Quase inexistentes, pois não existia polícia ambiental em Portugal, as forças de segurança não davam a devida importância às infrações ambientais, porque não estavam sensibilizadas nem preparadas para intervir nesta matéria.”
E6	“Nalgumas matérias era praticamente nula e noutras a fiscalização fazia-se a um nível e de forma muito incipiente e superficial. Muitas das situações que eram conhecidas, de modo próprio ou através de denúncia, eram simplesmente transmitidas às entidades competentes sem qualquer elaboração dos respetivos autos e expediente conexo por desconhecimento da matéria.”
E7	“Em rigor não existia uma polícia de âmbito nacional, com implantação territorial completa, que tivesse competências transversais e capacidade de resposta numa área tão vasta como a da proteção da natureza e ambiente. Existiam algumas forças ou serviços com competências, muitas vezes dispersas e sem coordenação ou cooperação mútua.”
E8	“A criação do SEPNA veio colmatar uma grande lacuna existente, que era a falta de um “agente” com capacidade de fiscalização e sensibilização ambiental à escala nacional.”
E9	“A fiscalização antes da criação do SEPNA era praticamente inexistente, o que por si só potenciava a prática da ilicitude, constituindo assim um dos problemas ambientais mais graves. Apesar de existirem alguns serviços inspetivos no seio das entidades administrativas com competências de ordem ambiental, a verdade é que devido à sua centralização quando os problemas lhes chegavam ao conhecimento, já o dano tinha ocorrido e atingido grandes dimensões, por vezes com efeitos irreversíveis. (...) “

Esta questão foi colocada com o intuito de adquirir informação acerca da forma como se encontrava a fiscalização ambiental antes da criação do SEPNA. Esta estava sob alçada das entidades administrativas que tratam da questão ambiental mas que não possuíam uma célere força de intervenção sobre as infrações que eram cometidas. Esta

enorme quantidade de entidades¹² divide-se em Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA) nacionais, regionais, locais, sem âmbito e ainda, as equiparadas a estas ONGA. De forma geral, todos os entrevistados concordam que na altura a fiscalização era executada pelas autoridades administrativas, mas de forma muito insignificante ou nula, sendo que o facto de serem em grande número poderia levar a uma dissipação da informação. Apesar de muitas, devido a fatores como a falta de meios e escassa capacidade de resposta que abrangesse todo o território nacional, as ONGA não produziam uma fiscalização concreta. É então, notória a necessidade, de a certa altura, implementar um organismo que fosse de encontro a estas limitações e combatesse as infrações ambientais.

4.2.2 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 2

Questão n.º 2 - Na sua opinião, qual foi a grande razão para que fosse criado um serviço numa força de segurança apenas vocacionado para a questão ambiental?

Quadro n.º 4 - Respostas à questão n.º 2

Entrevistado	Respostas
E1	<p>“A criação de um Serviço específico numa força de segurança, no caso concreto a Guarda Nacional Republicana, com uma competência de intervenção em áreas ambientais, poder-se-ia resumir ou reajustar ao significado limitado que à data se pretendeu definir, passo a citar “O SEPNA é o braço armado do Ministério do Ambiente”.</p> <p>Tal desiderato vinha demonstrar a assunção da incapacidade de atuação e fiscalização de todas as entidades envolvidas nestas matérias, ressurgindo algo, que pelas suas características organizacionais e intervencionais iria permitir uma outra ação e conseqüente resolução dos diferentes problemas que começavam a levantar-se, quer de âmbito nacional, quer internacional.</p> <p>A criação do SEPNA, numa força de segurança e em concreto na Guarda, não só resulta da mera escolha das existentes à data, tal assentou na possibilidade de desenvolver as competências já definidas para a organização, agregando outras e a respetiva capacidade técnica para as executar (...).”</p>
E2	<p>“ (...) creio que a necessidade de fazer cumprir normas europeias de implementação obrigatória no quadro legal português e da inexistência de uma força dedicada a estas matérias, aliás tal parece estar plenamente implícito na justificação da consolidação do serviço através do DL 22 de 02 de Fevereiro de 2006, foram uma forte razão.”</p>
E3	<p>“A ausência de uma força especializada para este tipo de matéria, e pela necessidade de fiscalizar as infrações ambientais.”</p>

¹² Cfr. Aviso n.º 3366/2011 – Em cumprimento do disposto no artigo 17º, n.º4 da Lei n.º 35/98, de 18 de julho tornou-se pública a lista das ONGA e equiparadas até dezembro de 2010.

E4	<p>“A razão principal foi a falta de fiscalização, que era quase nula. Passando a Guarda a ter competência de fiscalização, as entidades administrativas passaram a ter uma força de segurança para verificar as denúncias e fiscalizar áreas que habitualmente não eram abrangidas.”</p>
E5	<p>“As questões relacionadas com a sustentabilidade ambiental começaram a ser uma constante em vários fóruns nacionais e internacionais, como em Portugal se verificavam inúmeros atentados ambientais sem controlo e fiscalização policial não seria possível combater este flagelo, pelo que em boa hora a Guarda iniciou um projeto de criação de uma valência na sua estrutura vocacionada para o ambiente e a natureza.”</p>
E6	<p>“Essencialmente por duas grandes ordens de razão: - a experiência altamente positiva que a congénere espanhola “Guardia Civil” estava a ter com o seu “SEPRONA” - e devido às imposições da União Europeia para que Portugal cumprisse e fizesse cumprir a legislação comunitária ao nível ambiental.”</p>
E7	<p>“A principal razão passa, por um lado, pela necessidade de resposta formal às exigências da sociedade, cada vez mais consciencializada com a questão ambiental e por outro com as exigências de integração legislativa nacional com a europeia e, ainda, o facto de o nosso País ter de demonstrar capacidade de resposta a novas necessidades.”</p>
E8	<p>“Não havia, e continua a não existir em Portugal, um organismo/serviço com tanta capacidade como o SEPNA/GNR. Por outro lado, a introdução de um serviço com capacidade de poder exercer a força no combate às infrações, foi outra ferramenta muito importante no panorama nacional.”</p>
E9	<p>“A GNR já era na sua génese uma entidade fiscalizadora noutras matérias, algumas bem específicas como o trânsito e com valor reconhecido, face à qualidade do serviço prestado e resultados obtidos. A GNR, fruto do seu dispositivo distribuído ao longo de todo o território nacional, aliado a um conhecimento profundo das pessoas e da realidade específica de cada local, dispunha de condições privilegiadas para alargar e aprofundar a sua intervenção ao nível da prevenção, fiscalização, investigação e repressão das infrações ambientais. (...). Como existe uma tendência natural em seguir outros exemplos a nível europeu, eventualmente poderá ter contribuído o facto da nossa vizinha Espanha ter criado em 1988 um Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPRONA) no seio da nossa congénere Guardia Civil.”</p>

Na sequência da questão anterior, e indo de encontro a uma das questões derivadas do estudo, considerou-se importante questionar a amostra acerca da principal razão que levou à criação de um serviço específico numa força de segurança que tratasse da matéria ambiental. Seria de esperar que a questão colocada de forma aberta levasse a respostas que apontam para mais do que uma razão e assim, estas são de certa maneira desiguais mas devidamente fundamentadas e com grande conteúdo. As razões apresentadas para a criação

do SEPNA resumem-se na falta de fiscalização ambiental das entidades envolvidas na matéria, a inevitabilidade de conjugar as normas emanadas da UE com a norma jurídica portuguesa de forma a cumprir e fazer cumprir toda a legislação ambiental. Ainda a considerar a razão apontada pelos E6 e E9 de que Portugal seguiu o bom exemplo da *Guardia Civil*, que tornou o seu *Servicio de Protección de la Naturaleza* (SEPRONA) numa experiência totalmente positiva.

4.2.3 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 3

Questão n.º 3 - O trabalho desenvolvido por este serviço especializado tem desempenhado um papel importante no combate às infrações de mera ordenação social ambiental?

Quadro n.º 5 - Respostas à questão n.º 3

Entrevistado	Respostas
E1	“(…) O SEPNA/GNR, desde a sua implantação, tem desenvolvido um trabalho preponderante no combate às infrações praticadas contra a Natureza e o Meio Ambiente, que assenta prioritariamente nas ações de fiscalização, mas não só se limita nas mesmas. As suas ações de informação, esclarecimento e correção de procedimentos, bem como todo um conjunto de participações de sensibilização, per si ou em conjunto com outras valências da Guarda, criaram uma dinâmica de participação social bastante abrangente, essencialmente a nível futuro com uma aposta tremenda nos mais jovens. O enorme volume de infrações verificadas na fase inicial releva a importância da criação e implantação do SEPNA/GNR, demonstrando a pouca ou nula eficácia da fiscalização existente (...)”.
E2	“Os números das ações fiscalizadoras e de pedagogia levada a cabo pelos militares e civis que integram o SEPNA parecem refletir claramente a importância da atividade, (...)”.
E3	“Sem margem para duvida que este serviço tem desempenhado um papel importante.”
E4	“O serviço desempenhado pelas equipas tem de facto um papel importante na prevenção e naturalmente na fiscalização da legislação vigente, nomeadamente no combate às infrações de mera ordenação social ambiental.”
E5	“Com certeza que sim, porque desde a criação do SEPNA têm vindo a ser realizadas inúmeras ações de sensibilização à sociedade para que as pessoas e empresas tenham condutas mais amigas do ambiente, também tem sido incrementado o policiamento preventivo e repressivo que muito tem contribuído para disciplinar e desincentivar os infratores e assim contribui para diminuir as infrações ambientais.”
E6	“Sim, muito importante mesmo. Estando este serviço diariamente empenhado no

	controlo e fiscalização das questões de índole ambiental e dando resposta às denúncias apresentadas na Linha SOS Ambiente e Território, bem como as outras denúncias, verificou-se um maior cuidado e responsabilização quer ao nível do tecido empresarial quer da população em geral em respeitar a legislação em vigor.”
E7	“Sem dúvida alguma. De norte a sul do País o serviço do SEPNA, através dos seus efetivos, tem desenvolvido um trabalho de relevância assinalável, reconhecida quer por serviços públicos, quer por entidades privadas como associações ambientalistas, de intervenção nesta área.”
E8	“As infrações detetadas pelo SEPNA representam cerca de 90% do total de infrações detetadas em Portugal, pelo que é bem evidente a sua importância. A capacidade de uma fiscalização uniforme e de amplitude nacional, podendo, a partir da sua criação, passar a ser possível em Portugal a realização de operações denominadas de “nacionais”, uma vez que nenhum outro organismo gestor das diversas áreas ambientais, tem capacidade para esta realização individualmente. É fácil verificar nos diversos relatórios anuais do SEPNA, que as contraordenações resultantes dos autos elaborados pelo serviço, se a todas fosse aplicada a coima mínima, representaria uma entrada de cerca de 42.871.757,13 € para o Estado. ”
E9	“Efetivamente nos últimos anos o SEPNA tem vindo a denotar um crescendo na atividade fiscalizadora a nível ambiental. A quantidade de operações realizadas, o número de autos elaborados, bem como de investigações, são bem elucidativos dessa realidade. A especialização, associada à qualidade e eficácia do trabalho desenvolvido pelo SEPNA tem merecido o reconhecimento por parte de todas as entidades com responsabilidades nesta área. O SEPNA evidencia-se por uma permanente e vincada presença no terreno, através de ações de patrulhamento diário, um conhecimento profundo do histórico e dos locais propícios à prática de infrações ambientais, o que facilita desde logo a deteção das infrações e a identificação dos seus responsáveis. (...)”

Esta questão vai de encontro ao tema do trabalho, já que procura a opinião da amostra acerca do papel que o SEPNA tem desempenhado no combate às infrações de mera ordenação social ambiental. O resultado da análise das respostas é claramente unânime, o SEPNA exerce um papel preponderante em termos de fiscalização ambiental. Este serviço, como referido pelo E8, é responsável por 90% das infrações ambientais detetadas em Portugal. Mas, não é só nestes termos a que se pode resumir o trabalho executado por este serviço, a sensibilização, a distribuição de informação, correção e esclarecimentos de procedimentos no âmbito da educação ambiental são atribuições que o SEPNA tem desenvolvido que se traduzem em resultados positivos no que diz respeito à responsabilização ambiental. As intervenções do E1 e E2 vão de encontro ao apresentado anteriormente relativamente ao número de contraordenações registadas nas diversas matérias de índole ambiental desde a criação do serviço, o que reflete que anteriormente a este, a fiscalização era insuficiente.

4.2.4 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 4

Questão n.º 4 - Acha que o SEPNA/GNR contribui para uma melhoria da política ambiental em Portugal? Se sim, de que maneira?

Quadro n.º 6 - Respostas à questão n.º 4

Entrevistado	Respostas
E1	<p>“O SEPNA/GNR contribuiu e contribui para todo um conjunto de ações que se desenvolvem de forma permanente para melhorar a funcionalidade das atividades humanas que possam afetar direta ou indiretamente a Natureza e o Meio Ambiente.</p> <p>Esta questão, na sua outra vertente, mais pragmática e de envolvimento política, poder-se-á afirmar que, o estatuto adquirido ao longo dos anos pela capacidade técnica e de competências adquiridas pelo Serviço, hoje constitui-se sem dúvida numa mais-valia nos atos preparatórios das revisões ou criação de novos diplomas legais.</p> <p>Será também importante referir neste campo a participação, por previsão legal, nomeação, solicitação ou indicação superior, em grupos de trabalho, comissões e outras organizações de âmbito governamental ou não, nacionais e internacionais, que derivam numa envolvimento de intervenções diretas em determinadas matérias ou análise e estudo de propostas a ser implementadas no futuro.”</p>
E2	<p>“Sim. Por um lado o enorme esforço que ao longo dos anos tem sido feito na área de sensibilização, junto da comunidade escolar, de associações cívicas e de organizações de carácter associativo, tem vindo a fazer despertar na população uma maior consciencialização para os temas do ambiente. Por outro lado a ação repressora das fiscalizações tem também servido para que os prevaricadores não sintam tanta impunidade nas suas ações de agressão ao ambiente e à natureza.”</p>
E3	<p>“Sim. As infrações e situações de âmbito ambiental passaram a ser constantemente fiscalizadas por elementos preparados/formados para o efeito.”</p>
E4	<p>“Contribui. Pelo que já foi exposto, pela sensibilização, pela prevenção e pela fiscalização/repressão. As empresas e o cidadão sabem que existe uma força de segurança que tem a competência fiscalizadora. A fiscalização levada a efeito pelas equipas do SEPNA, permitiu que por exemplo as Câmaras Municipais olhassem para as suas ETAR’s como uma fonte de problemas e face a isto providenciassem para sua modernização.”</p>
E5	<p>“Sim, porque participa em inúmeros fóruns com todas as instituições com competências na área do ambiente onde são debatidas medidas a implementar em benefício do ambiente, participa e colabora ativamente com o ministério do ambiente na implementação das políticas ambientais e na melhoria das normas existentes.”</p>
E6	<p>“Sem sombra de dúvidas. Apesar de a imagem do SEPNA ter ficado um pouco marcada por se ter iniciado logo pela fiscalização/punição sem se ter dado importância à componente da sensibilização, foi possível evidenciar o vazio que até aí existia, quer no que toca à fiscalização quer ao desrespeito pela legislação que imperava. A ação repressiva e as defesas apresentadas por algumas entidades coletivas levaram a que alguma legislação fosse adaptada à realidade e colmatadas algumas lacunas existentes.”</p>

E7	“A GNR, através do seu serviço do SEPNA, tem vindo a afirmar-se pela competência, profissionalismo e resultados reconhecidos no combate tanto à criminalidade como às infrações contraordenacionais, na área ambiental. Situações de poluição ambiental que se arrastavam há décadas, empresas contaminadoras, sucateiras sem quaisquer condições de funcionamento e tantos outros casos, são exemplos do trabalho que, aos poucos tem vindo a dar os seus frutos. Cada vez mais o estado tem conferido maiores competências à Guarda nesta área, reconhecimento do caminho percorrido. ”
E8	“A criação do SEPNA veio colmatar lacunas na fiscalização ambiental em Portugal. A ampla fiscalização que passou a ser realizada permitiu, ao nível legislativo, conhecer melhor eventuais lacunas dada a maior aplicação da legislação, ao nível de fiscalização, permitiu ao país passar a ter uma polícia ambiental nacional, e ao nível da sensibilização, uma muito maior consciência ambiental das populações, que é uma das principais ferramentas que um país deve ter na proteção dos valores natural e ambiental.”
E9	“Sem dúvida que sim. O SEPNA assume-se desde logo como o garante do cumprimento da vasta legislação ambiental em vigor. (...) O SEPNA constitui um serviço de inegável capacidade no combate eficaz às infrações ambientais, com resultados reconhecidos por parte de inúmeras instituições e da própria população, comprovado pela atribuição do Prémio Nacional do Ambiente, concedido em 2003, pela Confederação das Associações Ambientalistas em parceria com o Observatório Nacional do Ambiente. (...)”

O objetivo desta questão é saber se o SEPNA contribui para a melhoria da política ambiental em Portugal e de que maneira atinge essa realidade. As respostas apresentadas pela amostra afirmam positivamente o contributo do serviço da GNR na criação de melhores políticas ambientais no país. De notar que existe a ideia de que é através da sensibilização, prevenção e repressão que chegamos a esse objetivo, sendo transversal a todos os entrevistados. O E1 e o E5 referem ainda que, é um fator importante a participação do SEPNA em ações com as outras instituições com competências nesta área, onde são apresentadas e debatidas medidas para posterior implementação. O enunciado pelo E3 reporta-se a que uma das formas para contribuir para uma melhor política ambiental no país, é o facto de que as infrações começaram a ser tratadas constantemente por elementos formados especificamente para esse efeito, podendo logo no momento da deteção da infração intervir de forma a cessar, explicar e prevenir o agente infrator do que poderá fazer e as consequências que podem resultar da sua ação. É importante ainda referir aquilo que foi dito pelo E6 que por consequência da ação repressiva, as defesas apresentadas pelos agentes infratores fizeram com que certa legislação fosse revista e melhorada, de forma a anular possíveis lacunas.

4.2.5 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 5

Questão n.º 5 - Até que ponto a criação do SEPNA/GNR terá alterado o comportamento dos cidadãos em relação às questões ambientais?

Quadro n.º 7 - Respostas à questão n.º 5

Entrevistado	Respostas
E1	<p>“A intervenção do SEPNA na envolvimento social, além do aspeto interventivo fiscalizador e repressivo, pela comunicação das infrações detetadas para as diferentes entidades com responsabilidade de processamento das mesmas, tem possibilitado toda uma alteração de comportamentos, não só de âmbito individual, mas também coletivo e até institucional.</p> <p>O conhecimento das infrações detetadas, independentemente da ação subsequente desenvolvida pelos elementos do SEPNA, tem derivado no despertar social para estas matérias, não só pela instabilidade causada pela presença de elementos identificados e capacitados, mas também e cada vez mais, pela possibilidade que deriva da sua presença no esclarecimento, aconselhamento e ajuda na resolução dos problemas que resultam das atividades praticadas (...)”</p>
E2	<p>“O grande volume de denúncias efetuadas para a Linha SOS Ambiente e Território e de pedidos de esclarecimento sobre temáticas relacionadas com o ambiente e a natureza, fazem-nos crer que os comportamentos estão a ser alterados, contudo e pela experiência do terreno sabemos que alterar comportamentos enraizados é uma tarefa difícil e que só a educação o poderá consolidar gradualmente, daí a nossa grande aposta nas ações de sensibilização junto das camadas mais jovens, em detrimento das populações mais idosas.”</p>
E3	<p>“A sensibilização efetuada e por vezes a autuação mudaram o comportamento das populações.”</p>
E4	<p>“O papel das equipas do SEPNA para além da repressão, contribuem para a sensibilização do cidadão. É claro que o cidadão sabendo que poderá ser encontrado a cometer uma infração ambiental, já alterou o seu comportamento, mas o aumento das coimas e também as condições criadas, tem permitido que os cidadãos olhem para as questões ambientais de outra forma.”</p>
E5	<p>“O SEPNA desde a sua existência tem vindo a adotar medidas para melhorar o comportamento das pessoas relativamente às questões ambientais, a tal ponto que hoje a sociedade está muito mais conhecedora da legislação ambiental e ciente da importância que tem a adoção de condutas menos lesivas do ambiente, ou seja as pessoas já sentem maior necessidade em contribuir com o seu esforço para reduzir a pegada ecológica, atitude que antes da criação do SEPNA não existia.”</p>
E6	<p>“Alguns começaram a ter conhecimento da legislação em vigor e mostraram vivo interesse em cumprir e manter políticas ambientais, enquanto outros com receio dos altos valores pecuniários foram obrigados a alterar o seu padrão comportamental (...)”</p>
E7	<p>“Hoje em dia a “marca” SEPNA é conhecida e reconhecida pelo cidadão comum. Todos os dias chegam denúncias ou pedidos dos mais variados à linha “SOS Ambiente”, as nossas patrulhas são tidas como gente competente a quem se pode</p>

	recorrer e que tratam dos assuntos, e ganhou-se a simpatia entre a população. A população adere a comportamentos mais amigos do ambiente não só pelo receio da autuação, mas porque também há um esforço de proximidade, de sensibilização e de esclarecimento (...)"
E8	“Muitas das situações ilegais verificadas existiam porque as pessoas não sabiam como fazer, e então copiavam as atuações uns pelos outros ou de práticas antecedentes sem qualquer preocupação ambiental. Com o policiamento de proximidade ambiental que a Guarda passou a desenvolver através das equipas SEPNA, as populações passaram a ter um conhecimento diferente das práticas ambientais.”
E9	“Todas as ações desenvolvidas pelo SEPNA até ao momento terão certamente contribuído para alterar comportamentos e mentalidades. É claro que em virtude do público-alvo ser bastante heterogéneo, leva a crer que nem todos interiorizaram a mensagem da mesma forma. (...) Estou ciente que o cidadão comum está cada vez mais atento e sensível às questões ambientais, uma vez que se tem verificado um significativo aumento no número de denúncias e chamadas via Linha SOS Ambiente e Territórios. No decorrer das ações de fiscalização é notória alguma melhoria no cumprimento da legislação ambiental em vigor e certamente o trabalho desenvolvido pelo SEPNA ao longo dos anos terá produzido efeitos e contribuído para esse quadro positivo.”

Esta questão traduz-se na vasta experiência de trabalho no terreno derivado da profissão exercida da amostra, isto porque, para realmente se apurar se a criação do SEPNA alterou ou não o comportamento dos cidadãos em relação às matérias ambientais, esta questão teria de ser colocada diretamente aos cidadãos, o que iria exigir uma amostra de grandes dimensões para se chegar a uma concreta conclusão. Assim, da análise das respostas resulta a constatação de que o SEPNA tem clara influência no comportamento dos cidadãos quando relacionados com questões ambientais. Desde a comunicação das infrações detetadas e respetivo encaminhamento para as autoridades administrativas competentes, o amplo volume de denúncias efetuadas através da Linha SOS Ambiente e Território, o facto de que a sociedade está mais atenta e conhecedora da legislação ambiental e a própria consciencialização de cada indivíduo que pode ser encontrado a cometer um infração ambiental e que daí podem resultar avultados prejuízos pecuniários são os principais fatores que mostram que a criação e o trabalho desenvolvido pelo SEPNA alterou atuação dos cidadãos sobre a matéria ambiental.

4.2.6 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 6

Questão n.º 6 - A atuação do SEPNA/GNR corresponde às expectativas da sociedade, que de certa maneira sentia a necessidade da existência de uma força vocacionada para a prevenção e fiscalização de questões ambientais?

Quadro n.º 8 - Respostas à questão n.º 6

Entrevistado	Respostas
E1	<p>“A atuação do SEPNA/GNR corresponde sem dúvida a uma expectativa social, os resultados dessa atuação em termos objetivos e reais possivelmente não corresponderão às expectativas da sociedade. Tal facto resulta da incapacidade técnica da aplicação da lei, em concreto da morosidade no processamento dos autos e respetivas decisões, ou indecisões.</p> <p>Para demonstrar e sustentar o anteriormente referido, veja-se a quantidade enorme de denúncias que são feitas para a Linha SOS Ambiente, através da participação dos diversos e diferentes estratos sociais, localizada nas instalações da Direção do SEPNA/GNR, a celeridade e acuidade do seu tratamento, e um dos fatores mais importantes, a resposta com informação detalhada ao denunciante, procedimento já largas vezes reconhecido por diferentes instituições nacionais e estrangeiras como de muito mérito (...).”</p>
E2	<p>“A imposição coerciva das normas legais tem sempre duas perspetivas, a daqueles a quem ela foi imposta e a daqueles que aguardavam a sua imposição, por outro lado existem também aqueles que esperam que a atuação do SEPNA, só por si, resolva todas as ações que consideram ilícitas, pelo que afirmar-se que a atuação corresponde às expectativas da sociedade em geral é um ato pouco razoável, contudo quando abordamos setores da sociedade relacionados com matérias de proteção da natureza e ambiente julgamos não errar quando acreditamos nisso.”</p>
E3	<p>“Nesta fase não, já que o serviço necessita urgentemente de um reforço quer de meios humanos quer materiais além de uma mudança de estratégia de atuação interna.”</p>
E4	<p>“Julgo que sim. Embora a atuação do SEPNA/GNR tenha sido mais importante para as entidades que até à criação do SEPNA, tinham a competência de fiscalização. A sociedade reconhece a mais-valia deste serviço e o papel que tem tido na melhoria do ambiente.”</p>
E5	<p>“Creio que sim, no entanto admito que a sociedade ainda pretenda mais e melhor trabalho por parte desta força, mas os recursos são sempre insuficientes para todas as necessidades e solicitações a que o SEPNA tem de responder no âmbito da sua abrangente missão.”</p>
E6	<p>“A existência do SEPNA é acarinhada por todos aqueles que se sentem lesados, pois a GNR está presente em quase todo o território nacional, sendo acessível e próxima do cidadão. Contudo, a maioria da população esperava que este serviço estivesse dotado com mais “poder”. Poucas são as situações em que a lei nos permite fazer cessar a infração, sendo morosa a burocracia que as entidades levam a despachar os inquéritos e a analisar as situações (algumas sanções são aplicadas ao fim de quase dois anos, quando não mais) e as sanções acessórias só nesta altura referem que a infração deve cessar ou que devem ser repostas as situações anteriores. Acabamos por ser o único contato direto a quem o lesado consegue recorrer durante o transcorrer deste processo,</p>

	que ao fim de algum tempo começa a duvidar se de facto demos a importância necessária ao seu caso. Algumas situações mais simples e de pouca gravidade acabam na punição do agente, que se sente revoltado por verificar outras situações de mais graves a continuarem impunes ao longo de anos, acabando por ficar descredenciado todo o sistema fiscalizador/punidor, principalmente a GNR que é quem mais uma vez está mais próxima do cidadão e é apontada por estes e pelos meios de comunicação social.”
E7	“Como já referido assim creio que sim. No entanto a sociedade continua a exigir mais e melhor. A Guarda tem que continuar a apostar na formação dos recursos humanos, na alocação de recursos materiais e na cimentação das valências e capacidades instaladas, sob pena de perdermos a capacidade de resposta numa área cada vez mais técnica.”
E8	“Isso é atualmente uma questão inegável, porque há muito que foi considerado de grande utilidade pública pelos sucessivos Governos, quer em documentação escrita quer em diversos discursos, tendo mesmo sido referido por um alto representante do Estado, em 2006, numa das muitas cerimónias de apresentação de projetos relacionados como SEPNA, que se fosse colocado a votação nacional todos os projetos do Estado, que pelo seu funcionamento ou utilidade os portugueses consideram mais importante e que melhor funcionam, o SEPNA estaria certamente no pódio.”
E9	“Penso que sim. Demonstrativo disso mesmo é o reconhecimento de inúmeras instituições e da própria população em geral e que culminou com a atribuição do Prémio Nacional do Ambiente, concedido em 2003, pela Confederação das Associações Ambientalistas em parceria com o Observatório Nacional do Ambiente. O crescente recurso à Linha SOS Ambiente e Território é igualmente elucidativo desse reconhecimento e na deposição de confiança no trabalho do SEPNA. “

Esta questão vai de encontro à questão anterior relativa à mudança do comportamento dos cidadãos desde a criação do SEPNA, tendo como objetivo verificar se este corresponde às expectativas da sociedade que, atualmente tem os problemas ambientais na ordem do dia. Quando confrontados com esta questão os entrevistados responderam, na sua grande maioria, afirmativamente. Referem que a atuação deste serviço corresponde de forma geral às expectativas da sociedade, embora, existam certos aspetos que podem contestar essa tendência. Por falta de conhecimento, ou por simples falta de interesse acerca de como se processam os ilícitos ambientais, a população por vezes espera que seja o SEPNA a resolver por si só a questão, desconhecendo que o tratamento do processo é da competência das entidades administrativas. Por consequência, a morosidade que certos processos levam até chegar à resolução faz transparecer que é o SEPNA que não está a desenvolver o seu trabalho corretamente, o que pode levar a uma imagem menos boa, tanto do serviço em si, como da própria instituição.

Apesar da existência do SEPNA ser bem recebida por todos, principalmente pelos lesados, a amostra afirma que a sociedade ainda espera mais deste serviço. Pode ver-se

pela resposta do E3, referindo que é necessário um reforço ao nível de efetivo e nível material e pela afirmação do E7 que declara que a GNR deveria apostar mais na formação dos recursos humanos de forma a evitar a perda da capacidade de resposta numa vertente cada vez mais técnica.

4.2.7 – Análise e discussão de resultados da questão n.º 7

Questão n.º 7 - Pensa que a aplicação de contraordenações a ilícitos ambientais foi de tal maneira revolucionária que neste momento, a população tende a agir de maneira diferente perante a natureza e o ambiente, devido às consequências que daí podem advir?

Quadro n.º 9 - Respostas à questão n.º 7

Entrevistado	Resposta
E1	<p>“De toda a intervenção do SEPNA/GNR, quer de âmbito contraordenacional, quer criminal, resulta, como não podia deixar de ser, um efeito dissuasor sobre o próprio infrator e todos aqueles que o rodeiam.</p> <p>Também é claro, que o efeito antes referido, se torna muito mais eficaz através do elemento sancionatório, causa final de todo um processo que se inicia na verificação da infração e comunicação desta para a entidade competente, circunstância que urge modificar, atendendo à diferença existente entre o nº de infratores denunciados e percentagem de sancionados.</p> <p>Por ultimo referir que, efetivamente a influência da aplicação de contraordenações ambientais foi um dos fatores que influenciaram o comportamento dos cidadãos em geral, que se denotam alterações significativas na relação humana com a Natureza e o Meio Ambiente, e que só a continuidade das ações conjugadas com a alteração dos comportamentos nos darão um futuro mais sustentado Ambientalmente.”</p>
E2	<p>“Sem dúvida o fator repressão é uma ferramenta muito poderosa para a dissuasão de comportamentos ilícitos, embora careça de ter associado outras vertentes sociais e por vezes económicas para consolidar as alterações de comportamentos.”</p>
E3	<p>“Sem margem para dúvida, hoje em dia uma grande parte da população pensa antes de agir.”</p>
E4	<p>“Sim, muitas vezes a repressão obriga a alterar os comportamentos, contudo acho que o cidadão também esta consciencializado da necessidade de modificar os seus comportamentos relativamente às questões ambientais. ”</p>
E5	<p>“Penso que sim pois o que não é punido não surte efeito nem altera condutas, com a aplicação das contraordenações aos infratores é notório o maior respeito pelo ambiente e a adoção de medidas preventivas de forma a cumprir a legislação.”</p>
E6	<p>“Não se poderá falar de uma situação “revolucionária” uma vez que já anteriormente à existência do SEPNA eram punidos alguns ilícitos ambientais. O que se passou teve a ver com uma maior incidência e consistência fiscalizadora, que também obrigou as entidades com competência na matéria a “andar para a frente”, como costuma dizer-se.</p>

	<p>Também em alguns casos a atualização dos valores foi de tal modo exagerada que criou algum receio na população, sendo que apenas aqueles que estão habituados a “manipular” a legislação em sua defesa ou a fugir às suas obrigações é que ainda vão cometendo certos ilícitos pois sabem como evitar e fugir às correspondentes sanções. Pode parecer amargo referir isto mas infelizmente ainda é o que se passa.”</p>
E7	<p>“Não. A aplicação de coimas nos ilícitos ambientais não é uma medida revolucionária. Já existe de há muito tempo. De facto grande parte das sanções de mera ordenação social que existem nesta matéria são mesmo de sanções excessivamente elevadas, em termos pecuniários. De tal forma que muitas vezes se torna vantajoso gastar uma quantia avultada em reclamar a autuação e recorrer até à última instância, pois ainda assim, por um qualquer aspeto processual ou de prescrição, compensa aos prevaricadores o custo da ação interposta. Aqueles que não têm essas posses, ou em que as autuações são de valores menores, vão-se esforçando por pagar a sanção e esta tem um efeito persuasivo. A população, em geral, está mais sensibilizada para o cumprimento, não só pela ação direta da Guarda, como também de todo um sistema social e administrativo que propiciam o conhecimento das obrigações (...).”</p>
E8	<p>“Sim. A maior consciência que a atividade do SEPNA possibilitou e proporcionou junto das populações, mudou muito a atitude das pessoas, não só pelo receio do pagamento de coimas, mas principalmente, e isso é um grande passo para a nossa sociedade, pela grande efeito que a sensibilização e motivação veiculada pelo Serviço atuou e atua como veículo de uma maior consciência das populações, procurando fazer bem para proteger o ambiente e não apenas pelo receio do pagamento pecuniário.”</p>
E9	<p>“Penso que sim. A responsabilização moral e monetária do infrator acaba por produzir efeitos de ordem comportamental e esse acaba por ser o principal objetivo do direito de mero ordenamento social. A aplicação de contraordenações acaba por desencadear um duplo efeito, preventivo e dissuasor. O sistema contraordenacional afigura-se de certa forma revolucionário a partir do momento que cria o princípio ou conceito do “poluidor-pagador”, como forma de prevenir e reparar os danos ambientais.”</p>

Para concluir, foi colocada a questão de forma a verificar a influência que a aplicação das contraordenações ambientais possui, podendo levar a que a população mude a forma de agir perante a natureza e o ambiente devido às consequências que daí podem resultar. Quando se fala nessas consequências, é evidente que a referência aponta para os valores pecuniários previstos na Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto que estabelece o regime aplicável às contraordenações ambientais. No artigo 22º estão previstos os valores das coimas, que se encontram num intervalo entre quinhentos euros e dois milhões e quinhentos mil euros dependendo se o agente é pessoa singular ou coletiva e se o ilícito foi praticado com dolo ou negligência. Isto vai de encontro às respostas apresentadas pela amostra, são valores muito elevados que podem levar a, como considera o E7, tornar-se mais vantajoso para o agente infrator gastar o dinheiro para recorrer da autuação até à última instância. O E7 e o E6 não consideram que a aplicação das contraordenações foi revolucionária, mas que, mais uma vez devido aos valores monetários, a população tem

receio do que poderá resultar se cometer um ilícito de índole ambiental. É importante ainda, evidenciar que o E2, E4 e o E5 referem que o fator da repressão é um instrumento de coação forte que leva à alteração do comportamento dos cidadãos perante as questões ambientais, assim como, a consciencialização para estas.

Capítulo 5

Trabalho de Campo – Apresentação e análise de dados das contraordenações

5.1 – Introdução

De maneira a poder verificar o trabalho desenvolvido pelo SEPNA desde a sua criação em 2001 foram recolhidos todos os dados existentes relativos a matéria contraordenacional presentes na base de dados da GNR¹³. O Decreto-Lei n.º22/2006, de 2 de fevereiro que consolidou a criação deste serviço específico, juntamente com a Portaria n.º798/2006, de 11 de agosto, atribuiu-lhe competências em termos de sensibilização, prevenção e fiscalização. São estes três princípios que estão na base de atuação do SEPNA, sendo que neste estudo o mais aprofundado será o que diz respeito à fiscalização.

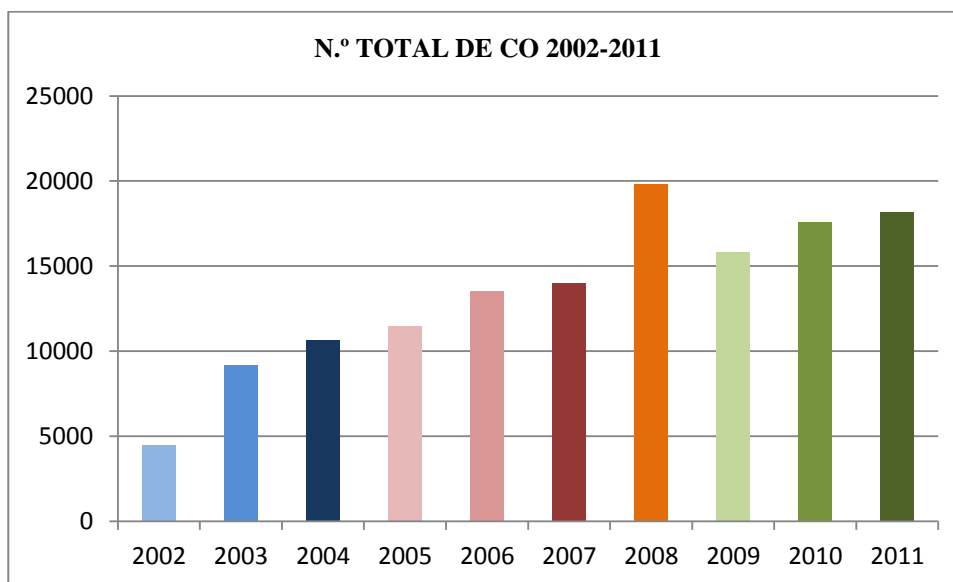
5.2 – Dados das contraordenações

A missão geral do serviço engloba várias matérias específicas tais como a fauna e flora; *Convention on International Trade in Endangered Species* (convenção CITES); florestas, áreas classificadas e rede natura 2000; prevenção e investigação de incêndios florestais; caça e pesca; proteção dos recursos hídricos; poluição atmosférica; poluição dos solos; ruído; ordenamento do território; resíduos e substâncias perigosas; exploração de inertes; turismo e desportos; património histórico e natural; controlos sanitários e de

¹³ Todos os dados foram fornecidos pela Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente, que é o Órgão de Coordenação Nacional de Segurança e Proteção da Natureza e do Ambiente, à qual compete o planeamento, coordenação e supervisão de toda a atividade relacionada com a problemática ambiental (GNR,2010). Consultado em <http://www.gnr.pt/default.asp?do=5r20n/DI.r5647674n/R5647674n>

proteção animal e atividades perigosas ou nocivas para o ambiente (GNR,2010). Estas matérias foram traduzidas noutros termos, para facilitar a introdução dos dados como se pode verificar nas tabelas presentes no apêndice K.

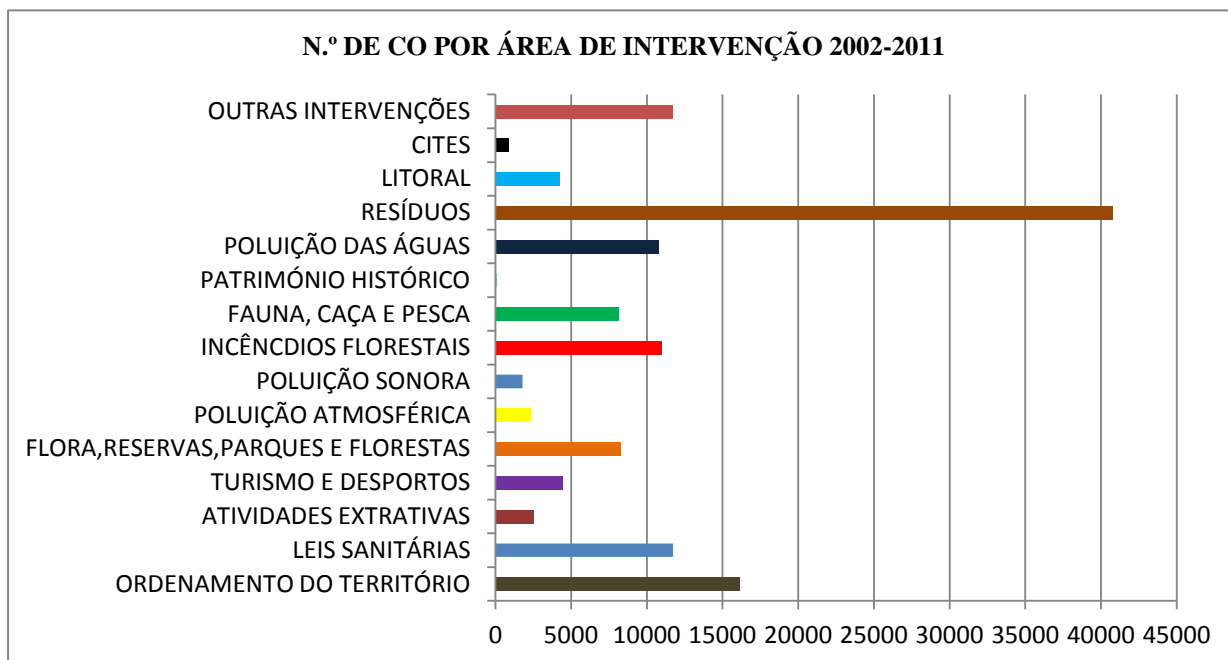
Figura n.º 4 - Gráfico com o n.º total de CO entre 2002 e 2011



O gráfico apresentado na figura n.º 4 resulta da tabela presente no apêndice K e representa o número total de infrações registadas pelo SEPNA a nível nacional desde janeiro do ano seguinte à sua criação, 2002, até dezembro de 2011. De notar durante o ano de 2002 que as infrações de mera ordenação social ambiental registadas chegam perto das quatro mil e quinhentas, o que não é um número preocupante devido ao facto de serem contabilizadas por todo o país. Consta-se que este baixo número de contraordenações advém de fatores como a falta de efetivo que o SEPNA possuía na altura, a falta de formação que os militares possuíam em determinadas matérias e ainda a falta de implementação do serviço por todo o todo o território. A diferença significativa entre os números atingidos em 2002 e o ano de 2003 está diretamente relacionada com o aumento de efetivos (ver tabela 1) e a maior especialização adquirida por esses elementos nas diversas matérias ambientais.

Outro fator que certamente contribuiu para o aumento do número de contraordenações registadas foi a criação em 2002, da Linda SOS Ambiente e Território. Esta confere a possibilidade a todos os cidadãos de participar ou denunciar situações que violem a legislação ambiental. É uma linha que funciona em permanência, o que implicou um maior empenhamento do SEPNA.

Figura n.º 5 - Gráfico com o n.º total de CO por área de intervenção do SEPNA entre 2002 e 2011



Com a transição do Corpo de Guardas Florestais para a estrutura do SEPNA, foram constituídas as Equipas de Proteção Florestal (EPF) às quais ficaria atribuída uma missão em concreto, desde a fiscalização e cumprimento da legislação florestal, da caça e da pesca, com incidência na defesa da floresta contra incêndios. Com a integração destes elementos, passou a existir uma maior capacidade de intervenção, sendo assim, uma mais-valia para o serviço da GNR (Azevedo, 2011).

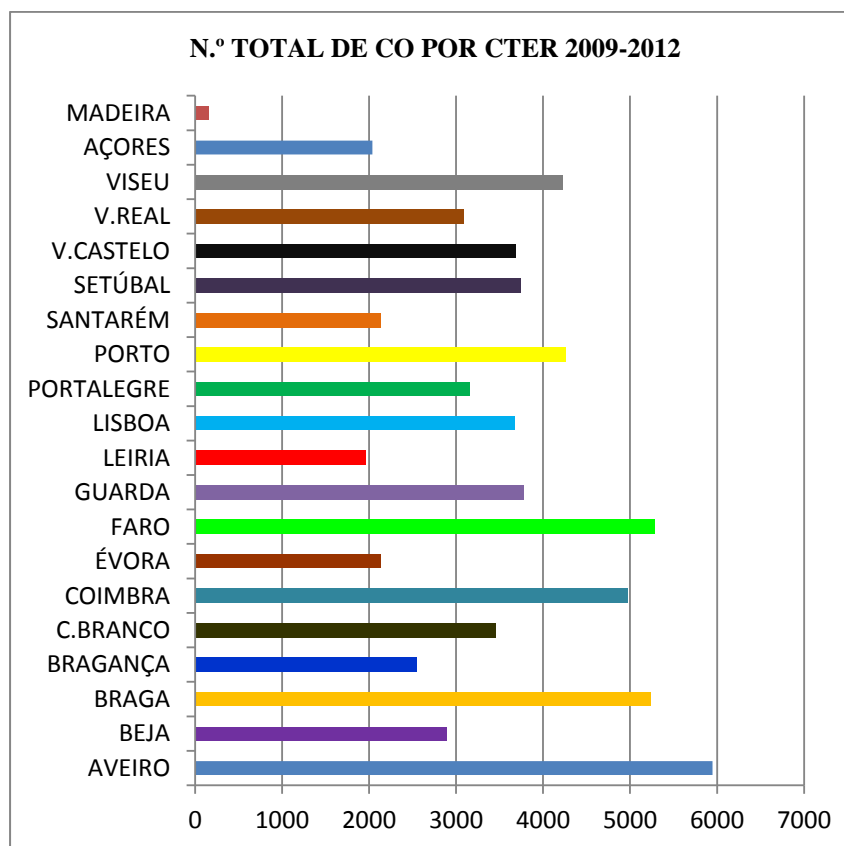
O número de contraordenações registadas pelo SEPNA foi aumentando progressivamente ao longo dos anos seguintes à sua criação, facto que se prende com o aumento claro do efetivo que se pode verificar na tabela 1. Pode verificar-se isso, desde logo, pela comparação de que no ano de 2002 o efetivo do SEPNA atingia quase as duas centenas e o número de contraordenações chegou perto das 4500. No ano de 2008, já consolidada a integração dos elementos do Corpo de Guardas Florestais, tanto o número de contraordenações como o efetivo dispararam para valores bastante elevados em relação aos anos anteriores.

Tabela n.º 1 - Efetivo total do SEPNA entre 2001 e 2012

EFETIVO TOTAL DO SEPNA	ANOS											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	115	199	291	335	336	442	459	967	819	1004	997	992

A partir do ano de 2009, os dados começaram a ser registados por Comando Territorial, podendo assim fornecer informação mais específica acerca das zonas do país onde são registadas maior número de contraordenações e qual o tipo destas, de forma a poder direcionar atenções para aquelas que são mais problemáticas. A figura n.º 6 mostra o número de contraordenações ambientais registadas por Comando Territorial desde 2009 a 2012.

Figura n.º 6 - Gráfico com o n.º total de CO por CTer entre 2009 e 2012



Como se pode verificar, em quatro anos o distrito que maior número de contraordenações ambientais registou, com cerca de seis mil, foi Aveiro que é uma região com elevado desenvolvimento industrial. Seguem-se os distritos de Braga, Faro, Coimbra, Porto e Viseu com um registo superior a quatro mil contraordenações. Sendo importante

referenciar que os valores mais baixos se encontram nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, assim como Leiria e Santarém.

A tabela presente no apêndice K expõe as diversas matérias específicas em que o SEPNA atua. Aí, podem constatar-se quais são os ilícitos de mera ordenação social ambiental mais cometidos por distrito entre os anos de 2009 e 2011. Não estão presentes os dados relativos a 2012 devido ao facto de que nesse ano foram abrangidas mais áreas e fez-se referência a outras convenções que anteriormente não eram especificadas, como se pode verificar através da tabela 5, presente no anexo A. Os dados que sobressaem dizem respeito a infrações de ordenamento do território no distrito de Aveiro e o elevado número de contraordenações a leis sanitárias em Faro e Setúbal. Também foram registados elevados números em relação a incêndios florestais em Coimbra, Guarda, Viana do Castelo e Viseu. A referência feita a outro tipo de intervenções feitas pelo SEPNA nas figuras presentes no estudo diz respeito a intervenções tais como, a recolha de um animal perdido na via pública ou a aplicação de um inseticida na limpeza das ruas e que possivelmente causou algum tipo de incómodo a terceiros, por exemplo.

Capítulo 6

Conclusões e Recomendações

6.1 – Introdução

Nesta fase, pretende-se através dos resultados apresentados nos capítulos anteriores verificar as hipóteses formuladas no início do trabalho de investigação, assim como, apresentar as reflexões finais resultantes da análise geral do estudo e ainda, algumas recomendações.

6.2 – Verificação das hipóteses

H1: Pode afirmar-se que as infrações ambientais, anteriormente à criação do SEPNA, passavam praticamente despercebidas.

A fiscalização ambiental, antes da criação do SEPNA, era praticamente nula. Podemos verificar, através do que foi afirmado pelos E2, E5 e E6 que esta era quase inexistente, apesar da existência das forças de segurança, estas não estavam direcionadas nem sensibilizadas para as questões ambientais. A escassa fiscalização ambiental que era realizada pertencia às diversas entidades administrativas existentes, sendo feita de forma repartida pelas diferentes matérias. Estas, como afirmam o E4, não possuíam os meios necessários para uma fiscalização efetiva de forma a poder exercer medidas de coação sobre os agentes infratores. Muitas das situações de infrações ambientais eram conhecidas por denúncia, como refere o E6, sendo que de seguida apenas era feita a transmissão às entidades administrativas competentes sem se elaborar qualquer tipo de auto ou expediente por falta de conhecimento da matéria em questão. Assim, pode considerar-se verificada a hipótese proposta de que, no período anterior à criação do serviço na GNR as infrações de carácter ambiental passavam despercebidas devido a vários fatores, deixando impunes os agentes infratores.

H2: Existia real necessidade de criar um serviço específico numa força policial vocacionado para a proteção da natureza e do ambiente.

A necessidade da criação do SEPNA assentou em vários fatores. Para além do facto importante e bastante conclusivo de que até à data da sua criação não existia uma polícia ambiental, as respostas apresentadas pelos entrevistados, quando confrontados com a questão de qual teria sido a grande razão para a criação de um serviço especializado em matéria ambiental, sugerem mais factos que contribuíram para a sua origem. O E1, E4 3 E7 afirmam que um dos fatores era a clara falta de capacidade de fiscalização de todas as entidades envolvidas. Estas entidades, com criação do SEPNA passaram a ter quem pudesse verificar as infrações, as denúncias e até fiscalizar certas áreas que anteriormente não eram conferidas. A criação do SEPNA também foi influenciada pela necessidade de cumprir as imposições da UE para Portugal quanto a questões ambientais, para que se cumprissem os objetivos da legislação comunitária a nível ambiental, como refere o E2 e o E6. O bom exemplo que congénere espanhola estava a ter com o seu *SEPRONA* constituiu de igual modo um fator importante para a origem da polícia ambiental em Portugal, do mesmo modo, o referido pelos E5 e E6 de que, por vezes se verificavam atentados ambientais sem fiscalização e era urgente dar uma resposta às exigências da sociedade. Com isto, verifica-se afirmativamente a hipótese apresentada, a criação do SEPNA era um facto necessário.

H3: O trabalho desenvolvido pelo SEPNA é preponderante no combate às infrações de mera ordenação social ambiental.

A implementação do SEPNA no combate às infrações de mera ordenação social ambiental tem sido de todo relevante desde o momento da sua criação. Os números presentes nas figuras apresentadas (n.º4, n.º5 e n.º6) relativas ao número de contraordenações registadas por este serviço, realçam a importância deste, provando o supracitado acerca da insipiente fiscalização. Mas, apesar de o fator da repressão ser a forma de coação mais eficaz, não é só através deste que o trabalho desenvolvido pelo SEPNA mostra resultados. Através das várias ações de sensibilização, com o objetivo de fornecer informação, esclarecimentos e procedimentos, os elementos desta força criam na consciência da população um alerta para as questões ambientais, cada vez mais importantes para continuidade de um futuro sustentável. Pelo aqui apresentado e pela análise já efetuada no trabalho de campo pode considerar-se verificada a hipótese de que o

SEPNA tem um papel importante no combate às infrações de mera ordenação social ambiental.

H4: As contraordenações ambientais constituem um fator de consciencialização para a população.

A Lei n.º50/2006, de 29 de agosto estabelece o regime aplicável às contraordenações ambientais, fixando os valores que estas podem atingir dependendo da tipologia da infração. É nesta lei que está presente o maior fator de consciencialização da população para os problemas que podem resultar de uma infração ambiental. Os valores das contraordenações podem atingir valores que a maior parte dos agentes infratores não está preparada para assumir. De tal forma, que por vezes estes tentam evitar a punição, recorrendo até à última instância ou mesmo empregar valores na reparação dos danos para de qualquer forma atenuar a situação. A repressão passa assim, a ser um instrumento muito poderoso na dissuasão das ações que resultem em comportamentos ilícitos, porque altera a maneira de agir e de pensar dos cidadãos quanto às questões ambientais. Pode afirmar-se que neste momento, grande parte da população faz um raciocínio relativo ao seu comportamento em matéria ambiental. Pelo que, a hipótese acima apresentada é totalmente verificada.

H5: O SEPNA contribuiu para a melhoria da política ambiental em Portugal.

Por último, foi colocada a hipótese de maneira a verificar se o SEPNA contribuiu para uma melhoria da política ambiental em Portugal. Pelo que se consta, contribuiu e continua a contribuir, através de um conjunto de ações desenvolvidas na direção de aperfeiçoar certas atividades humanas que possam afetar o ambiente. Ações essas, que passam pela sensibilização, prevenção e fiscalização que mostram que existe uma força de segurança com competências suficientes na matéria. O papel do SEPNA também passa por participar em reuniões e fóruns com as diversas instituições na área do ambiente, onde coopera no debate para a criação de medidas a ser implementadas a favor do ambiente. Desta boa conduta desempenhada pelo SEPNA resultam certos reconhecimentos de outras entidades que valorizam o trabalho desenvolvido por este serviço, como por exemplo, a congratulação feita pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável que expressou a bom trabalho que o SEPNA tem desenvolvido na direção da proteção do ambiente e, por consequência, do bem-estar das populações.

Pelo apresentado, pode dizer-se que o SEPNA contribuiu para a melhoria da política ambiental em Portugal, verificando assim, a hipótese formulada ao início.

6.3 – Reflexões finais e recomendações

A preocupação com a problemática ambiental está presente há muito tempo nas diversas questões debatidas diariamente pela população mundial. Pode verificar-se que os movimentos ambientalistas remontam a finais do século XIX e inícios do século XX, demonstrando assim, a crescente preocupação na altura relativa à conservação da natureza e à gestão de recursos naturais.

A criação do SEPNA foi um marco importantíssimo na política ambiental em Portugal. Desde a sua criação, tornando-se na primeira polícia ambiental no país, este tem desenvolvido um relevante trabalho a nível nacional. É um serviço dotado de competência, especialização técnica e meios para o combate às infrações ambientais, tendo conseguido colmatar as lacunas existentes na enorme falta de fiscalização até essa altura. As entidades administrativas, que por lei lhe são atribuídas as competências pela instauração, instrução e aplicação das sanções dos processos por contraordenação passaram a ter uma força que contribui de forma exemplar para a verificação e fiscalização dos ilícitos ambientais.

Apesar da grande vontade de continuar com o bom trabalho, a falta de recursos humanos e de meios são condicionantes para uma ampla e rápida capacidade de resposta às exigências da população. Os militares que integram o SEPNA são neste momento cerca de mil, o que cria a impossibilidade de responder a todas as solicitações em tempo oportuno, assim como o facto de determinadas agressões ambientais não serem descobertas para posterior encaminhamento para as entidades competentes.

Assim, seria importante, dentro das possibilidades da instituição, que a GNR dotasse este serviço com maior número de recursos humanos e recursos materiais por forma a colmatar as condicionantes acima apresentadas. Recomenda-se ainda, que a formação dos elementos seja orientada conforme as infrações que mais se revelem. Por exemplo, se o maior número registado de contraordenações (ver apêndice K) em Aveiro diz respeito a infrações relativas à legislação do ordenamento do território, a formação dos militares dessa zona deve ser orientada nesse sentido, do mesmo modo para a incidência em matéria de leis sanitárias que formam elevados números nos distritos de Faro e Setúbal.

Bibliografia

- Academia Militar (2011). Norma para a redação do relatório científico final - Anexo F à NEP 520/DE, de 30 de junho de 2011, Academia Militar, Lisboa.
- Afonso, C. (2009). *Segurança Ambiental – A GNR na Prevenção e Proteção do Ambiente*. Dissertação apresentada com vista à obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Agência Portuguesa do Ambiente. (2013). *Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes*. Retirado: junho, 3, 2013, de <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=296&sub2ref=297>.
- Almeida, V. (2009). *Novas coimas para as contraordenações ambientais – revisão da lei quadro*. Retirado: julho, 10, 2013, de http://www.vda.pt/xms/files/O_QUE_FAZEMOS/NEWSLETTERS_E_FLASHES/Flash_Lei_Quadro_das_Contra-Ordena_oes_Ambientais-01.09.2009-.pdf.
- Amado, J. (2001). Em nome do meio ambiente. *Revista da Guarda nacional Republicana*. Nº1, janeiro-março de 2001.
- Antunes, P. (1997). *Evolução do Direito e da política do ambiente Internacional, Comunitário e Nacional*. Retirado: maio, 30, 2013, de http://www.ipv.pt/milennium/ect7_pba.htm.
- APA. Acedido em julho, 19, 2013, em <http://www.apambiente.pt/>.
- Azevedo, P. (2011). *O Desempenho do Serviço de Proteção da natureza e do Ambiente (SEPNA) no Concelho de Bragança*. Dissertação apresentada com vista à obtenção do grau de mestre, Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Bragança.
- Borrego, C. (2010). *A política ambiental de Portugal no espaço: atitudes e desafios*. Retirado: junho, 2, 2013, de <https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000044001-000045000/000044764.pdf>.
- Brito, R. (2010). *Para uma estratégia de Segurança Nacional “Verde”*. Retirado: junho, 15, 2013, de http://inscricao.consede.pt/conteu-do/congresso/ICNSD_4H_texto_pdf_rafae-la_brito.pdf.

- Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. (2010). *Reflexão sobre a Revisão da lei de Bases do Ambiente*. Retirado: junho, 30, 2013, de <http://www.cnads.pt/>.
- Cunha, L. (1998). *Segurança Ambiental e Gestão dos Resíduos Hídricos*. Retirado: junho, 10, 2013, de http://co-mum.rcaap.pt/bitstream/123456789/1500/1/NeD86_LuisVeigadaCunha.pdf.
- Decreto-Lei n.º 22/2006 de 2 de fevereiro. *Diário da República n.º 24/06 – 1ª Série – A*. Ministério da Administração Interna. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro. *Diário da República n.º 221/82 – 1ª Série*. Ministério da Justiça. Lisboa.
- Despacho n.10393/2010, de 22 de junho. *Diário da República n.º 119/10 – 2ª Série*. Ministério da Administração Interna. Lisboa.
- Frade, C. (1999). *A Componente Ambiental no Ordenamento do Território*. Retirado: maio, 15, 2013, de <http://www.ces.pt/download/581/CompAmbOrdTerrit.pdf>.
- Freitas, H. Martins, M. (2012). *A Europa e a política de ambiente em Portugal*. Retirado: maio, 22, 2013, de <http://europe-direct-aveiro.aeva.eu/de-batereu-ropa/imagens/n7/hfreitas.pdf>.
- GNR. (2003). *Relatório de Atividades 2003 – SEPNA*. Retirado: julho, 10, 2013, de <http://www.gnr.pt/portal/internet/sepna/11.relatorios/00.Documentos/RelatorioAtividades.pdf>.
- GNR. (2010). *Relatório de Atividades 2010 – SEPNA*. Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente.
- GNR. Acedido em julho, 15, 2013, em <http://www.gnr.pt/>.
- Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2008). *Lei Quadro das Contraordenações Ambientais*. Retirado: julho, 5, 2013, de <http://www.igaot.pt/wp-content/uploads/2008/05/lco-amb.pdf>.
- Lei n.º 11/87, de 7 de abril. *Diário da República n.º 81/87 – 1ª Série*. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto. *Diário da República n.º 168/09 – 1ª Série*. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro. *Diário da República n.º 170/07 – 1ª Série*. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro. *Diário da República n.º 213/07 – 1ª Série*. Assembleia da República. Lisboa.

- Lei n.º1/2005, de 12 de agosto. *Diário da República n.º 155/05 – 1ª Série – A*. Assembleia da República. Lisboa.
- Norma de Execução Permanente n.º 520/DE, de 30 de junho de 2011. Academia Militar.
- Queirós, M. (2002). *O ambiente nas políticas públicas em Portugal*. Retirado: junho, 6, 2013, de http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2002-73/73_02.pdf.
- Quental, N. (2009). *O longo percurso da política ambiental internacional: as datas mais marcantes dos últimos quarenta anos*. Retirado: maio, 30, 2013, de http://nurlink.sapo.pt/Noticias/Opinioao/content/O-longo-percurso-da-politica-ambiental-internacional-As-datas-mais-marcantes-dos-ultimos-quarenta-anos?bl=1&viewall=true#Go_1.
- Quivy, R. Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editora Gradiva.
- Ribeiro, A. (2011). *A Revisão da Lei de Bases do Ambiente (algumas notas sobre a vertente sancionatória)*. Retirado: julho, 3, 2013, de <http://www.igaot.pt/wp-content/uploads/2012/01/LeiBasesAmbienteRev.pdf>.
- RMV & Associados. (2008). *Legislação Fundamental do Ambiente*. Porto: Porto Editora.
- Schmidt, L. (2008). *Políticas Ambientais em Portugal – processos e insucessos entre o “global” e o “nacional”*. Retirado: junho, 5, 2013, de <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/256.pdf>.
- Soromenho-Marques, V. (2005). *A segurança ambiental: oportunidades e limites*. Retirado: junho, 20, 2013, de <http://www.viriatosoromenho-marques.com/Imagens/PDFs/Seguranca%20Ambiental%202005.pdf>.
- Sousa, M. Baptista, C. (2011). *Como fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor – Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea.
- Teixeira, S. (2001). *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Apêndices

APÊNDICE A – Guião de Entrevista



ACADEMIA MILITAR

2013

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

**O papel do SEPNA nas infrações de mera ordenação social
ambiental**

**Autor: Ricardo Jorge Fernandes Portal
Aspirante de GNR-Infantaria**

A entrevista que se segue, enquadra-se no âmbito do Trabalho de Investigação Aplicada, referente ao Mestrado Integrado em Curso de Ciências Militares, na especialidade de Segurança, das Armas da Guarda Nacional Republicana, frequentado na Academia Militar.

O trabalho visa avaliar a importância das contraordenações ambientais nos dias de hoje, assim como, verificar qual o tipo de infrações ambientais mais cometidas e apurar qual o papel do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da GNR, adiante designado SEPNA/GNR.

Dentro da sua disponibilidade de V.Ex.^a, proponho a resposta a esta entrevista com o objetivo de obter informação sobre questões relacionadas com SEPNA/GNR e aplicação das contraordenações de eventuais ilícitos cometidos por pessoas singulares ou coletivas.

As respostas farão parte do Trabalho de Investigação Aplicada constituídas em apêndice, se assim o concordar.

IDENTIFICAÇÃO

Nome completo:

Idade:

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

Bacharelato:

Licenciatura:

Mestrado:

Doutoramento:

SITUAÇÃO PROFISSIONAL

(Função desempenhada relacionada com o SEPNA)

QUESTÕES

Q1 - Em que situação se encontrava a fiscalização ambiental antes da criação do SEPNA/GNR?

Q2 – Na sua opinião, qual foi a grande razão para que fosse criado um serviço numa força de segurança apenas vocacionado para a questão ambiental?

Q3 – O trabalho desenvolvido por este serviço especializado tem desempenhado um papel importante no combate às infrações de mera ordenação social ambiental?

Q4 - Acha que o SEPNA/GNR contribui para uma melhoria da política ambiental em Portugal? Se sim, de que maneira?

Q5 – Até que ponto a criação do SEPNA/GNR terá alterado o comportamento dos cidadãos em relação às questões ambientais?

Q6 – A atuação do SEPNA/GNR corresponde às espetativas da sociedade, que de certa maneira sentia a necessidade da existência de uma força vocacionada para a prevenção e fiscalização de questões ambientais?

Q7 – Pensa que a aplicação de contraordenações a ilícitos ambientais foi de tal maneira revolucionária que neste momento, a população tende a agir de maneira diferente perante a natureza e o ambiente, devido às consequências que daí podem advir?

Grato pela disponibilidade e atenciosa colaboração

Ricardo Portal

Aspirante GNR - Infantaria

APÊNDICE B – Entrevista ao Coronel Grisante

Q1 - A fiscalização ambiental anterior à criação do SEPNA/GNR era feita de forma repartida por todas as entidades com competência nas diferentes matérias que hoje constituem o enorme volume de normativos jurídicos que enquadram as questões relacionadas com a Natureza e o Meio Ambiente. Envolvendo vários e diferentes ministérios, desde o do Ambiente, passando pelo da Agricultura, Economia, Defesa, Justiça e terminando na Administração Interna, todos eles intervinham de per si nas áreas próprias das suas competências, circunstância que para além de acarretar uma dispersão da informação, também resultava, na maioria dos casos, numa incapacidade de intervenção, fosse esta derivado de meios fosse de capacidade legal.

Subjaz aqui referir, até pela necessidade de sustentação da criação do próprio Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA/GNR) na Guarda Nacional Republicana, que o passado e a organização nos vincula de forma acentuada a estas matérias, a Natureza nos primórdios e o Ambiente no atual e passado recente, como assunto e tema de enorme envolvimento social.

Q2 – A criação de um Serviço específico numa força de segurança, no caso concreto a Guarda Nacional Republicana, com uma competência de intervenção em áreas ambientais, poder-se-ia resumir ou reajustar ao significado limitado que à data se pretendeu definir, passo a citar “O SEPNA É O BRAÇO ARMADO DO MINISTÉRIO DO AMBIENTE”.

Tal desiderato vinha demonstrar a assunção da incapacidade de atuação e fiscalização de todas as entidades envolvidas nestas matérias, ressurgindo algo, que pelas suas características organizacionais e intervencionais iria permitir uma outra ação e conseqüente resolução dos diferentes problemas que começavam a levantar-se, quer de âmbito nacional, quer internacional.

A criação do SEPNA, numa força de segurança e em concreto na Guarda, não só resulta da mera escolha das existentes à data, tal assentou na possibilidade de desenvolver as competências já definidas para a organização, agregando outras e a respetiva capacidade técnica para as executar.

Será relevante aqui sublinhar outros exemplos que despertavam ou se desenvolviam na Comunidade Europeia, que vinham demonstrando resultados bastante prometedores relativamente à sua capacidade de intervenção, e mais importante, resolução de alguns problemas, essencialmente de âmbito ambiental, cujas estruturas organizacionais tinham como referência uma força de segurança com implantação territorial nacional (Espanha, França, etc.

Q3 – O ordenamento jurídico português relativo a estas matérias, como é sabido, assenta essencialmente em infrações de mera ordenação social, circunstância que deriva

diretamente da legislação produzida a nível interno ou, como é o caso em avaliação, numa maioria bastante acentuada, resulta da integração do normativo comunitário no português.

O SEPNA/GNR, desde a sua implantação, tem desenvolvido um trabalho preponderante no combate às infrações praticadas contra a Natureza e o Meio Ambiente, que assenta prioritariamente nas ações de fiscalização, mas não só se limita nas mesmas. As suas ações de informação, esclarecimento e correção de procedimentos, bem como todo um conjunto de participações de sensibilização, per si ou em conjunto com outras valências da Guarda, criaram uma dinâmica de participação social bastante abrangente, essencialmente a nível futuro com uma aposta tremenda nos mais jovens.

O enorme volume de infrações verificadas na fase inicial releva a importância da criação e implantação do SEPNA/GNR, demonstrando a pouca ou nula eficácia da fiscalização existente. Outrossim será a avaliação dos resultados da fiscalização exercida, não minimamente adequados ou concordantes com o nº de ações efetuadas ou infrações detetadas.

Q4 - O SEPNA/GNR contribuiu e contribui para todo um conjunto de ações que se desenvolvem de forma permanente para melhorar a funcionalidade das atividades humanas que possam afetar direta ou indiretamente a Natureza e o Meio Ambiente.

Esta questão, na sua outra vertente, mais pragmática e de envolvimento política, poder-se-á afirmar que, o estatuto adquirido ao longo dos anos pela capacidade técnica e de competências adquiridas pelo Serviço, hoje constitui-se sem dúvida numa mais valia nos atos preparatórios das revisões ou criação de novos diplomas legais.

Será também importante referir neste campo a participação, por previsão legal, nomeação, solicitação ou indicação superior, em grupos de trabalho, comissões e outras organizações de âmbito governamental ou não, nacionais e internacionais, que derivam numa envolvimento de intervenções diretas em determinadas matérias ou análise e estudo de propostas a ser implementadas no futuro.

Q5 – A intervenção do SEPNA na envolvimento social, além do aspeto interventivo fiscalizador e repressivo, pela comunicação das infrações detetadas para as diferentes entidades com responsabilidade de processamento das mesmas, tem possibilitado toda uma alteração de comportamentos, não só de âmbito individual, mas também coletivo e até institucional.

O conhecimento das infrações detetadas, independentemente da ação subsequente desenvolvida pelos elementos do SEPNA, tem derivado no despertar social para estas matérias, não só pela instabilidade causada pela presença de elementos identificados e capacitados, mas também e cada vez mais, pela possibilidade que deriva da sua presença no esclarecimento, aconselhamento e ajuda na resolução dos problemas que resultam das atividades praticadas.

Hoje, “OS VERDES”, conforme caracteristicamente se atribui anexins em diferentes regiões deste país, o SEPNA marca uma presença de conforto social, não só pela sua

qualificação e competência técnica e policial, mas também pela sua participação e envolvimento nos problemas que nos afetam ao nível da Natureza e do Ambiente.

Q6 –A atuação do SEPNA/GNR corresponde sem dúvida a uma expectativa social, os resultados dessa atuação em termos objetivos e reais possivelmente não corresponderão às expectativas da sociedade. Tal facto resulta da incapacidade técnica da aplicação da lei, em concreto da morosidade no processamento dos autos e respetivas decisões, ou indecisões.

Para demonstrar e sustentar o anteriormente referido, veja-se a quantidade enorme de denúncias que são feitas para a Linha SOS Ambiente, através da participação dos diversos e diferentes estratos sociais, localizada nas instalações da Direção do SEPNA/GNR, a celeridade e acuidade do seu tratamento, e um dos fatores mais importantes, a resposta com informação detalhada ao denunciante, procedimento já largas vezes reconhecido por diferentes instituições nacionais e estrangeiras como de muito mérito.

Ressalvo neste capítulo o elemento humano do SEPNA/GNR que muito contribui diariamente para toda esta capacitação de intervenção, com competência e qualificação, e de toda uma estrutura de apoio que sustenta esta atuação, que como não podia deixar de ser a Guarda Nacional Republicana.

Q7 – De toda a intervenção do SEPNA/GNR, quer de âmbito contraordenacional, quer criminal, resulta, como não podia deixar de ser, um efeito dissuasor sobre o próprio infrator e todos aqueles que o rodeiam.

Também é claro, que o efeito antes referido, se torna muito mais eficaz através do elemento sancionatório, causa final de todo um processo que se inicia na verificação da infração e comunicação desta para a entidade competente, circunstância que urge modificar, atendendo à diferença existente entre o nº de infratores denunciados e percentagem de sancionados.

Por ultimo referir que, efetivamente a influência da aplicação de contraordenações ambientais foi um dos fatores que influenciaram o comportamento dos cidadãos em geral, que se denotam alterações significativas na relação humana com a Natureza e o Meio Ambiente, e que só a continuidade das ações conjugadas com a alteração dos comportamentos nos darão um futuro mais sustentado Ambientalmente.

APÊNDICE C – Entrevista ao Coronel Oliveira

Q1 - Quando em Maio de 2001 os então ministros da Administração Interna (MAI) e do Ministério e do Ordenamento do Território (MAOT), assinaram um protocolo em que o MAI através da GNR – Serviço da Proteção da Natureza e Ambiente se compromete a intervir pedagógica e coercivamente, na prevenção e no combate, contra condutas passivas e ativas, contrárias ao devido cumprimento das normas legais que vigorem na área do ambiente e do ordenamento do território, partindo das premissas do interesse nacional e internacional na preservação do ambiente e na preocupação de criar medidas de efetivação do cumprimento legal, poderemos afirmar que a fiscalização nesta matéria era muito insipiente.

Q2 – Não estando ligado a esta área á época da criação do serviço, tenho alguma dificuldade em conhecer em profundidade as razões da sua criação, no entanto creio que a necessidade de fazer cumprir normas europeias de implementação obrigatória no quadro legal português e da inexistência de uma força dedicada a estas matérias, aliás tal parece estar plenamente implícito na justificação da consolidação do serviço através do DL 22 de 02 de Fevereiro de 2006, foram uma forte razão.

Q3 – Os números das ações fiscalizadoras e de pedagogia levada a cabo pelos militares e civis que integram o SEPNA parecem refletir claramente a importância da atividade, contudo uma apreciação interna poderá sempre estar eivada de alguma isenção, pelo que esta é uma questão que deverá também ser apreciada por entidades externas.

Q4 - Sim. Por um lado o enorme esforço que ao longo dos anos tem sido feito na área de sensibilização, junto da comunidade escolar, de associações cívicas e de organizações de carácter associativo, tem vindo a fazer despertar na população uma maior consciencialização para os temas do ambiente. Por outro lado a ação repressora das fiscalizações tem também servido para que os prevaricadores não sintam tanta impunidade nas suas ações de agressão ao ambiente e à natureza.

Q5 – O grande volume de denúncias efetuadas para a Linha SOS Ambiente e Território e de pedidos de esclarecimento sobre temáticas relacionadas com o ambiente e a natureza, fazem-nos crer que os comportamentos estão a ser alterados, contudo e pela experiência do terreno sabemos que alterar comportamentos enraizados é uma tarefa difícil e que só a educação o poderá consolidar gradualmente, daí a nossa grande aposta nas ações de sensibilização junto das camadas mais jovens, em detrimento das populações mais idosas.

Q6 – A imposição coerciva das normas legais tem sempre duas perspetivas, a daqueles a quem ela foi imposta e a daqueles que aguardavam a sua imposição, por outro lado existem também aqueles que esperam que a atuação do SEPNA, só por si, resolva todas as ações que consideram ilícitas, pelo que afirmar-se que a atuação corresponde às expectativas da sociedade em geral é um ato pouco razoável, contudo quando abordamos setores da

sociedade relacionados com matérias de proteção da natureza e ambiente julgamos não errar quando acreditamos nisso.

Q7 – Sem dúvida o fator repressão é uma ferramenta muito poderosa para a dissuasão de comportamentos ilícitos, embora careça de ter associado outras vertentes sociais e por vezes económicas para consolidar as alterações de comportamentos.

APÊNDICE D – Entrevista ao TCor Afonso

- Q1** - A fiscalização ambiental apesar de reduzida era efetuada pelos Postos Territoriais
- Q2** – A ausência de uma força especializada para este tipo de matéria, e pela necessidade de fiscalizar as infrações ambientais.
- Q3** – Sem margem para dúvida que este serviço tem desempenhado um papel importante.
- Q4** - Sim. As infrações e situações de âmbito ambiental passaram a ser constantemente fiscalizadas por elementos preparados/formados para o efeito.
- Q5** – A sensibilização efetuada e por vezes a atuação mudaram o comportamento das populações.
- Q6** – Nesta fase não, já que o serviço necessita urgentemente de um reforço quer de meios humanos quer materiais além de uma mudança de estratégia de atuação interna.
- Q7** – Sem margem para dúvida, hoje em dia uma grande parte da população pensa antes de agir.

APÊNDICE E – Entrevista ao TCor Machado

Q1 - A fiscalização estava entregue as entidades administrativas que por diversos motivos não tinha meios para fazer uma fiscalização efetiva.

Q2 – A razão principal foi a falta de fiscalização, que era quase nula. Passando a Guarda a ter competência de fiscalização, as entidades administrativas passaram a ter uma força de segurança para verificar as denúncias e fiscalizar áreas que habitualmente não eram abrangidas.

Q3 – O serviço desempenhado pelas equipas tem de facto um papel importante na prevenção e naturalmente na fiscalização da legislação vigente, nomeadamente no combate às infrações de mera ordenação social ambiental.

Q4 - Contribui. Pelo que já foi exposto, pela sensibilização, pela prevenção e pela fiscalização/repressão. As empresas e o cidadão sabem que existe uma força de segurança que tem a competência fiscalizadora. A fiscalização levada a efeito pelas equipas do SEPNA, permitiu que por exemplo as Câmaras Municipais olhassem para as suas ETAR's como uma fonte de problemas e face a isto providenciassem para sua modernização.

Q5 – O papel das equipas do SEPNA para além da repressão, contribuem para a sensibilização do cidadão. É claro que o cidadão sabendo que poderá ser encontrado a cometer uma infração ambiental, já alterou o seu comportamento, mas o aumento das coimas e também as condições criadas, tem permitido que os cidadãos olhem para as questões ambientais de outra forma.

Q6 – Julgo que sim. Embora a atuação do SEPNA/GNR tenha sido mais importante para as entidades que até à criação do SEPNA, tinha a competência de fiscalização. A sociedade reconhece a mais-valia deste serviço e o papel que tem tido na melhoria do ambiente.

Q7 – Sim, muitas vezes a repressão obriga a alterar os comportamentos, contudo acho que o cidadão também está consciencializado da necessidade de modificar os seus comportamentos relativamente às questões ambientais.

APÊNDICE F – Entrevista ao TCor Alves

Q1 - Quase inexistentes, pois não existia polícia ambiental em Portugal, as forças de segurança não davam a devida importância às infrações ambientais, porque não estavam sensibilizadas nem preparadas para intervir nesta matéria.

Q2 – As questões relacionadas com a sustentabilidade ambiental começaram a ser uma constante em vários fóruns nacionais e internacionais, como em Portugal se verificavam inúmeros atentados ambientais sem controlo e fiscalização policial não seria possível combater este flagelo, pelo que em boa hora a Guarda iniciou um projeto de criação de uma valência na sua estrutura vocacionada para o ambiente e a natureza.

Q3 – Com certeza que sim, porque desde a criação do SEPNA tem vindo a ser realizadas inúmeras ações de sensibilização à sociedade para que as pessoas e empresas tenham condutas mais amigas do ambiente, também tem sido incrementado o policiamento preventivo e repressivo que muito tem contribuído para disciplinar e desincentivar os infratores e assim contribui para diminuir as infrações ambientais.

Q4 - Sim, porque participa em inúmeros fóruns com todas as instituições com competências na área do ambiente onde são debatidas medidas a implementar em benefício do ambiente, participa e colabora ativamente com o ministério do ambiente na implementação das políticas ambientais e na melhoria das normas existentes.

Q5 – O SEPNA desde a sua existência tem vindo a adotar medidas para melhorar o comportamento das pessoas relativamente às questões ambientais, a tal ponto que hoje a sociedade está muito mais conhecedora da legislação ambiental e ciente da importância que tem a adoção de condutas menos lesivas do ambiente, ou seja as pessoas já sentem maior necessidade em contribuir com o seu esforço para reduzir a pegada ecológica, atitude que antes da criação do SEPNA não existia.

Q6 – Creio que sim, no entanto admito que a sociedade ainda pretenda mais e melhor trabalho por parte desta força, mas os recursos são sempre insuficientes para todas as necessidades e solicitações a que o SEPNA tem de responder no âmbito da sua abrangente missão.

Q7 – Penso que sim pois o que não é punido não surte efeito nem altera condutas, com a aplicação das contraordenações aos infratores é notório o maior respeito pelo ambiente e a adoção de medidas preventivas de forma a cumprir a legislação.

APÊNDICE G – Entrevista ao TCor Figueiredo

Q1 - Nalgumas matérias era praticamente nula e noutras a fiscalização fazia-se a um nível e de forma muito incipiente e superficial. Muitas das situações que eram conhecidas, de modo próprio ou através de denuncia, eram simplesmente transmitidas às entidades competentes sem qualquer elaboração dos respetivos autos e expediente conexo por desconhecimento da matéria.

Q2 - Essencialmente por duas grandes ordens de razão:

- a experiência altamente positiva que a congénere espanhola “Guardia Civil” estava a ter com o seu “SEPRONA”

- e devido às imposições da União Europeia para que Portugal cumprisse e fizesse cumprir a legislação comunitária ao nível ambiental.

Q3 - Sim, muito importante mesmo. Estando este serviço diariamente empenhado no controlo e fiscalização das questões de índole ambiental e dando resposta às denúncias apresentadas na Linha SOS Ambiente e Território, bem como as outras denúncias, verificou-se um maior cuidado e responsabilização quer ao nível do tecido empresarial quer da população em geral em respeitar a legislação em vigor.

Q4 - Sem sombra de dúvidas. Apesar de a imagem do SEPNA ter ficado um pouco marcada por se ter iniciado logo pela fiscalização/punição sem se ter dado importância à componente da sensibilização, foi possível evidenciar o vazio que até aí existia, quer no que toca à fiscalização quer ao desrespeito pela legislação que imperava. A ação repressiva e as defesas apresentadas por algumas entidades coletivas levaram a que alguma legislação fosse adaptada à realidade e colmatadas algumas lacunas existentes.

Q5 - Alguns começaram a ter conhecimento da legislação em vigor e mostraram vivo interesse em cumprir e manter políticas ambientais, enquanto outros com receio dos altos valores pecuniários foram obrigados a alterar o seu padrão comportamental. Para isto contribuem também as ações de sensibilização que o SEPNA vem desenvolvendo junto da população escolar e em geral.

Q6 - A existência do SEPNA é acarinhada por todos aqueles que se sentem lesados, pois a GNR está presente em quase todo o território nacional, sendo acessível e próxima do cidadão. Contudo, a maioria da população esperava que este serviço estivesse dotado com mais “poder”. Poucas são as situações em que a lei nos permite fazer cessar a infração, sendo morosa a burocracia que as entidades levam a despachar os inquéritos e a analisar as situações (algumas sanções são aplicadas ao fim de quase dois anos, quando não mais) e as sanções acessórias só nesta altura referem que a infração deve cessar ou que devem ser repostas as situações anteriores. Acabamos por ser o único contato direto a quem o lesado

consegue recorrer durante o transcorrer deste processo, que ao fim de algum tempo começa a duvidar se de facto demos a importância necessária ao seu caso. Algumas situações mais simples e de pouca gravidade acabam na punição do agente, que se sente revoltado por verificar outras situações de mais graves a continuarem impunes ao longo de anos, acabando por ficar desacreditado todo o sistema fiscalizador/punidor, principalmente a GNR que é quem mais uma vez está mais próxima do cidadão e é apontada por estes e pelos meios de comunicação social.

Q7 - Não se poderá falar de uma situação “revolucionária” uma vez que já anteriormente à existência do SEPNA eram punidos alguns ilícitos ambientais. O que se passou teve a ver com uma maior incidência e consistência fiscalizadora, que também obrigou as entidades com competência na matéria a “andar para a frente”, como costuma dizer-se. Também em alguns casos a atualização dos valores foi de tal modo exagerada que criou algum receio na população, sendo que apenas aqueles que estão habituados a “manipular” a legislação em sua defesa ou a fugir às suas obrigações é que ainda vão cometendo certos ilícitos pois sabem como evitar e fugir às correspondentes sanções. Pode parecer amargo referir isto mas infelizmente ainda é o que se passa.

APÊNDICE H – Entrevista ao TCor Belchior

Q1 - Em rigor não existia uma polícia de âmbito nacional, com implantação territorial completa, que tivesse competências transversais e capacidade de resposta numa área tão vasta como a da protecção da natureza e ambiente. Existiam algumas forças ou serviços com competências, muitas vezes dispersas e sem coordenação ou cooperação mútua.

Q2 – A principal razão passa, por um lado, pela necessidade de resposta formal às exigências da sociedade, cada vez mais consciencializada com a questão ambiental e por outro com as exigências de integração legislativa nacional com a europeia e, ainda, o facto de o nosso País ter de demonstrar capacidade de resposta a novas necessidades.

Q3 – Sem dúvida alguma. De norte a sul do País o serviço do SEPNA, através dos seus efetivos, tem desenvolvido um trabalho de relevância assinalável, reconhecida quer por serviços públicos, quer por entidades privadas como associações ambientalistas, de intervenção nesta área.

Q4 - A GNR, através do seu serviço do SEPNA, tem vindo a afirmar-se pela competência, profissionalismo e resultados reconhecidos no combate tanto à criminalidade como às infrações contraordenacionais, na área ambiental. Situações de poluição ambiental que se arrastavam há décadas, empresas contaminadoras, sucateiras sem quaisquer condições de funcionamento e tantos outros casos, são exemplos do trabalho que, aos poucos tem vindo a dar os seus frutos. Cada vez mais o estado tem conferido maiores competências à Guarda nesta área, reconhecimento do caminho percorrido.

Q5 - Hoje em dia a “marca” SEPNA é conhecida e reconhecida pelo cidadão comum. Todos os dias chegam denúncias ou pedidos dos mais variados à linha “SOS Ambiente”, as nossas patrulhas são tidas como gente competente a quem se pode recorrer e que tratam dos assuntos, e ganhou-se a simpatia entre a população. A população adere a comportamentos mais amigos do ambiente não só pelo receio da autuação, mas porque também há um esforço de proximidade, de sensibilização e de esclarecimento. O apoio e o auxílio precedem a repressão, mas esta não pode deixar de estar presente quando se impõe.

Q6 – Como já referido assim creio que sim. No entanto a sociedade continua a exigir mais e melhor. A Guarda tem que continuar a apostar na formação dos recursos humanos, na alocação de recursos materiais e na cimentação das valências e capacidades instaladas, sob pena de perdermos a capacidade de resposta numa área cada vez mais técnica.

Q7 – Não. A aplicação de coimas nos ilícitos ambientais não é uma medida revolucionária. Já existe de há muito tempo. De facto grande parte das sanções de mera ordenação social que existem nesta matéria são mesmo de sanções excessivamente elevadas, em termos pecuniários. De tal forma que muitas vezes se torna vantajoso gastar uma quantia avultada em reclamar a autuação e recorrer até à última instância, pois ainda assim, por um qualquer

aspecto processual ou de prescrição, compensa aos prevaricadores o custo da ação interposta. Aqueles que não têm essas posses, ou em que as autuações são de valores menores, vão-se esforçando por pagar a sanção e esta tem um efeito persuasivo. A população, em geral, está mais sensibilizada para o cumprimento, não só pela ação direta da Guarda, como também de todo um sistema social e administrativo que propiciam o conhecimento das obrigações. No entanto muito trabalho ainda resta no campo da cooperação institucional e, principalmente, em áreas administrativas que propiciem o efetivo cumprimento da legislação em vigor. Não necessitamos mais legislação e mais pesadas infrações, o País necessita ferramentas que permitam os vários intervenientes de, efetivamente, fazer cumprir a lei que a todos os cidadãos de bem protege.

APÊNDICE I – Entrevista ao TCor Amado

Q1 - A criação do SEPNA veio colmatar uma grande lacuna existente, que era a falta de um “agente” com capacidade de fiscalização e sensibilização ambiental à escala nacional.

Q2 – Não havia, e continua a não existir em Portugal, um organismo/serviço com tanta capacidade como o SEPNA/GNR. Por outro lado, a introdução de um serviço com capacidade de poder exercer a força no combate às infrações, foi outra ferramenta muito importante no panorama nacional.

Q3 – As infrações detetadas pelo SEPNA representam cerca de 90% do total de infrações detetadas em Portugal, pelo que é bem evidente a sua importância. A capacidade de uma fiscalização uniforme e de amplitude nacional, podendo, a partir da sua criação, passar a ser possível em Portugal a realização de operações denominadas de “nacionais”, uma vez que nenhum outro organismo gestor das diversas áreas ambientais, tem capacidade para esta realização individualmente. É fácil verificar nos diversos relatórios anuais do SEPNA, que as contraordenações resultantes dos autos elaborados pelo serviço, se a todas fosse aplicada a coima mínima, representaria uma entrada de cerca de **42.871.757,13 €** para o Estado.

Q4 - A criação do SEPNA veio colmatar lacunas na fiscalização ambiental em Portugal. A ampla fiscalização que passou a ser realizada permitiu, ao nível legislativo, conhecer melhor eventuais lacunas dada a maior aplicação da legislação, ao nível de fiscalização, permitiu ao país passar a ter uma polícia ambiental nacional, e ao nível da sensibilização, uma muito maior consciência ambiental das populações, que é uma das principais ferramentas que um país deve ter na proteção dos valores natural e ambiental.

Q5 – Muitas das situações ilegais verificadas existiam porque as pessoas não sabiam como fazer, e então copiavam as atuições uns pelos outros ou de práticas antecedentes sem qualquer preocupação ambiental. Com o policiamento de proximidade ambiental que a Guarda passou a desenvolver através das equipas SEPNA, as populações passaram a ter um conhecimento diferente das práticas ambientais.

Q6 – Isso é atualmente uma questão inegável, porque há muito que foi considerado de grande utilidade pública pelos sucessivos Governos, quer em documentação escrita quer em diversos discursos, tendo mesmo sido referido por um alto representante do Estado, em 2006, numa das muitas cerimónias de apresentação de projetos relacionados como SEPNA, que se fosse colocado a votação nacional todos os projetos do Estado, que pelo seu funcionamento ou utilidade os portugueses consideram mais importante e que melhor funcionam, o SEPNA estaria certamente no pódio.

Q7 – Sim. A maior consciência que a atividade do SEPNA possibilitou e proporcionou junto das populações, mudou muito a atitude das pessoas, não só pelo receio do pagamento

de coimas, mas principalmente, e isso é um grande passo para a nossa sociedade, pela grande efeito que a sensibilização e motivação veiculada pelo Serviço atuou e atua como veículo de uma maior consciência das populações, procurando fazer bem para proteger o ambiente e não apenas pelo receio do pagamento pecuniário.

APÊNDICE J – Entrevista ao TCor Delgado

Q1 - A fiscalização antes da criação do SEPNA era praticamente inexistente, o que por si só potenciava a prática da ilicitude, constituindo assim um dos problemas ambientais mais graves.

Apesar de existirem alguns serviços inspetivos no seio das entidades administrativas com competências de ordem ambiental, a verdade é que devido à sua centralização quando os problemas lhes chegavam ao conhecimento, já o dano tinha ocorrido e atingido grandes dimensões, por vezes com efeitos irreversíveis.

Não existia até à criação do SEPNA um serviço descentralizado que garantisse uma fiscalização atempada, oportuna e geograficamente próxima.

Se a falta de licenciamento ambiental já por si constituía um ilícito óbvio, também em relação às licenças emitidas não havia a adequada fiscalização e acompanhamento no que toca ao rigoroso cumprimento das mesmas. Por vezes as licenças emitidas afiguravam-se como uma verdadeira camuflagem á prática dos maiores atentados ambientais.

Perante este cenário, tornou-se premente a criação um serviço de fiscalização, a nível nacional, com capacidade para atuar com sentido de oportunidade, com forte implementação no terreno, ou seja, geograficamente descentralizado e conhecedor da realidade local. Essas características permitiriam desde logo desenvolver um trabalho pró-ativo, alicerçado na sensibilização e na prevenção, em detrimento da reação ou repressão.

Desenhada esta estratégia, rapidamente se reconheceu ser a GNR a única entidade com características que possibilitava criar no seu seio um serviço de fiscalização e assim surge o SEPNA em 2001, na sequência de um despacho interministerial, entre o MAI e o Ministério do Ambiente.

Para melhor compreendermos e enquadrarmos a realidade da fiscalização antes da criação do SEPNA, importa referir que a política ambiental em Portugal só ficou devidamente consolidada na prática a partir da década de 90, apesar da primeira lei de bases do ambiente datar de 1987.

Q2 – A GNR já era na sua génese uma entidade fiscalizadora noutras matérias, algumas bem específicas como o trânsito e com valor reconhecido, face à qualidade do serviço prestado e resultados obtidos.

A GNR, fruto do seu dispositivo distribuído ao longo de todo o território nacional, aliado a um conhecimento profundo das pessoas e da realidade específica de cada local, dispunha de condições privilegiadas para alargar e aprofundar a sua intervenção ao nível da prevenção, fiscalização, investigação e repressão das infrações ambientais.

Não deixou de pesar e de forma muito significativa o facto da GNR ter como área de jurisdição e responsabilidade cerca de 90% do território nacional.

Como existe uma tendência natural em seguir outros exemplos a nível europeu, eventualmente poderá ter contribuído o facto da nossa vizinha Espanha ter criado em 1988

um Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPRONA) no seio da nossa congénere Guardia Civil.

Q3 – Efetivamente nos últimos anos o SEPNA tem vindo a denotar um crescendo na atividade fiscalizadora a nível ambiental. A quantidade de operações realizadas, o número de autos elaborados, bem como de investigações, são bem elucidativos dessa realidade.

A especialização, associada à qualidade e eficácia do trabalho desenvolvido pelo SEPNA tem merecido o reconhecimento por parte de todas as entidades com responsabilidades nesta área.

O SEPNA evidencia-se por uma permanente e vincada presença no terreno, através de ações de patrulhamento diário, um conhecimento profundo do histórico e dos locais propícios à prática de infrações ambientais, o que facilita desde logo a deteção das infrações e a identificação dos seus responsáveis.

A formação do SEPNA é praticamente toda ministrada por entidades estranhas à GNR, o que permite aos seus elementos adquirir sólidos e profundos conhecimentos técnicos e assim desenvolver um trabalho alicerçado em elevados padrões de rigor, eficiência e qualidade.

Q4 - Sem dúvida que sim. O SEPNA assume-se desde logo como o garante do cumprimento da vasta legislação ambiental em vigor.

O trabalho realizado pelo SEPNA é essencialmente desenvolvido num quadro de grande proximidade para com as populações. É um serviço transversal, pois desenvolve uma multiplicidade de ações e de objetivos, nomeadamente a sensibilização com propósitos preventivos e pedagógicos, o patrulhamento visando a prevenção e dissuasão e a fiscalização propriamente dita, com o intuito de reprimir e combater as infrações ambientais, identificando e responsabilizando os seus autores.

As ações de sensibilização junto da comunidade escolar têm sido uma grande aposta do SEPNA, visto que assumem um papel fundamental para o surgimento de novas mentalidades para com as questões relacionadas com a proteção e preservação do meio ambiente. Estas ações acabam por ter um efeito transversal, uma vez que os jovens acabam por fazer passar a mensagem a terceiros, nomeadamente aos familiares e amigos.

Em complemento a esta postura de proximidade ao cidadão, a GNR criou a Linha SOS Ambiente e Território-808 200 520, tratando-se de um número de telefone disponível 24 horas por dia durante todo o ano, através do qual o cidadão poderá expor situações que possam violar a legislação ambiental e os instrumentos de ordenamento do território ou simplesmente obter uma informação de cariz ambiental.

O SEPNA constitui um serviço de inegável capacidade no combate eficaz às infrações ambientais, com resultados reconhecidos por parte de inúmeras instituições e da própria população, comprovado pela atribuição do Prémio Nacional do Ambiente, concedido em 2003, pela Confederação das Associações Ambientalistas em parceria com o Observatório Nacional do Ambiente

Este sucesso deve-se em parte à estreita e permanente interligação com os diversos organismos ambientais, uma excelente coordenação e conjugação de esforços e ainda aos

conhecimentos técnicos adquiridos e aprofundados, sujeitos a permanente atualização através de frequentes ações de sensibilização/formação.

A formação do SEPNA é praticamente toda ministrada por entidades estranhas à GNR, o que permite aos seus elementos adquirir sólidos e profundos conhecimentos técnicos e assim desenvolver um trabalho alicerçado em elevados padrões de rigor, eficiência e qualidade.

Q5 – Todas as ações desenvolvidas pelo SEPNA até ao momento terão certamente contribuído para alterar comportamentos e mentalidades. É claro que em virtude do público-alvo ser bastante heterogêneo, leva a crer que nem todos interiorizaram a mensagem da mesma forma.

Os jovens são simultaneamente os mais entusiastas, os mais recetivos e que mais facilmente interiorizam a informação disponibilizada, talvez pelo facto de estarem mais sensibilizados e familiarizados com estas matérias e se encontrarem em pleno processo de formação interior.

Estou ciente que o cidadão comum está cada vez mais atento e sensível às questões ambientais, uma vez que se tem verificado um significativo aumento no número de denúncias e chamadas via Linha SOS Ambiente e Territórios.

No decorrer das ações de fiscalização é notória alguma melhoria no cumprimento da legislação ambiental em vigor e certamente o trabalho desenvolvido pelo SEPNA ao longo dos anos terá produzido efeitos e contribuído para esse quadro positivo

Q6 – Penso que sim. Demonstrativo disso mesmo é o reconhecimento de inúmeras instituições e da própria população em geral e que culminou com a atribuição do Prémio Nacional do Ambiente, concedido em 2003, pela Confederação das Associações Ambientalistas em parceria com o Observatório Nacional do Ambiente.

O crescente recurso à Linha SOS Ambiente e Território é igualmente elucidativo desse reconhecimento e na deposição de confiança no trabalho do SEPNA.

Q7 – Penso que sim. A responsabilização moral e monetária do infrator acaba por produzir efeitos de ordem comportamental e esse acaba por ser o principal objetivo do direito de mero ordenamento social. A aplicação de contraordenações acaba por desencadear um duplo efeito, preventivo e dissuasor.

O sistema contraordenacional afigura-se de certa forma revolucionário a partir do momento que cria o princípio ou conceito do “poluidor-pagador”, como forma de prevenir e reparar os danos ambientais.

APÊNDICE K – Tabelas com os dados das CO

(Adaptado dos dados fornecidos pela Direção do SEPNA)

Tabela n.º 2- n.º total de CO cometidas entre 2002 e 2011

INFRAÇÕES SEPNA	N.º DE CONTRAORDENAÇÕES COMETIDAS										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	426	1254	1476	1731	1879	2075	2730	1545	1353	1648	16117
LEIS SANITÁRIAS	29	99	396	454	578	1234	495	2030	2903	3506	11724
ATIVIDADES EXTRATIVAS	401	268	218	473	203	196	486	104	88	74	2511
TURISMO E DESPORTOS	147	171	392	54	568	491	563	533	833	661	4413
FLORA, RESERVAS, PARQUES E FLORESTAS	55	172	197	304	779	885	369	2198	2019	1272	8250
POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA	16	110	87	90	69	174	197	434	566	576	2319
POLUIÇÃO SONORA	169	384	171	94	141	118	555	65	41	42	1780
INCÊNDIOS FLORESTAIS	33	27	37	154	1968	988	64	2267	2491	2974	11003
FAUNA, CAÇA E PESCA	67	124	231	360	709	1074	355	1770	1846	1612	8148
PATRIMÓNIO HISTÓRICO	0	0	1	43	6	9	1	3	7	3	73
POLUIÇÃO DAS ÁGUAS	315	670	1010	1284	1271	1402	1680	969	1016	1157	10774
RESÍDUOS	2131	4726	4916	4862	3888	3500	9642	2177	2349	2603	40794
LITORAL	160	383	409	585	604	375	792	328	328	281	4245
CITES	12	72	78	21	34	77	150	47	226	141	858
OUTRAS INTERVENÇÕES	491	743	1012	982	836	1397	1755	1370	1488	1646	11720
TOTAL DE CO COMETIDAS	4452	9203	10631	11491	13533	13995	19834	15840	17554	18196	

(Adaptado dos dados fornecidos pela Direção do SEPNA)

Tabela n.º 3 - n.º total de CO cometidas por CTer entre 2009 e 2012

DISTRITO	N.º TOTAL DE CO COMETIDAS				
	2009	2010	2011	2012	TOTAL
A VEIRO	1420	1319	1770	1440	5949
BEJA	677	614	914	684	2889
BRAGA	905	1059	1442	1823	5229
BRAGANÇA	607	947	538	456	2548
C.BRANCO	679	906	903	963	3451
COIMBRA	1217	1385	1348	1018	4968
ÉVORA	546	557	503	529	2135
FARO	1135	1583	1383	1174	5275
GUARDA	984	895	1156	743	3778
LEIRIA	463	456	465	574	1958
LISBOA	835	928	1154	758	3675
PORTALEGRE	1016	844	695	595	3150
PORTO	947	1004	1151	1154	4256
SANTARÉM	417	523	674	514	2128
SETÚBAL	1102	1026	810	809	3747
V.CASTELO	927	847	857	1054	3685
V.REAL	831	954	743	558	3086
VISEU	861	1123	1188	1051	4223
AÇORES	220	559	467	790	2036
MADEIRA	51	25	26	46	148

(Adaptado dos dados fornecidos pela Direção do SEPNA)

Tabela n.º 4 - n.º total de CO cometidas por área de intervenção entre 2009 e 2011

INFRAÇÕES SEPNA	N.º DE CONTRAORDENAÇÕES COMETIDAS POR COMANDO TERRITORIAL 2009-2011																					
	AVIEIRO	BEJA	BRAGA	BRAGANÇA	CABRANCO	COIMBRA	ÉVORA	FARO	GUARDA	LEIRIA	LISBOA	PORTALEGRE	PORTO	SANTARÉM	SETÚBAL	V. CASTELO	V. REAL	VISEU	AÇORES	MADERIRA		
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	735	147	351	127	197	462	69	92	154	113	182	155	478	77	307	189	286	374	51	0		
LEIS SANITÁRIAS	282	620	337	365	418	208	311	1865	291	134	524	650	260	65	740	234	274	394	464	3		
ATIVIDADES EXTRATIVAS	18	1	12	10	3	31	7	28	6	7	18	3	12	15	3	13	35	24	18	2		
TURISMO E DESPORTOS	132	285	110	24	37	12	26	604	10	3	20	283	1	14	284	4	62	16	98	2		
FLORA, RESERVA, PARQUESE FLORESTAS	498	149	339	159	500	546	308	362	617	94	109	459	145	310	213	198	98	344	41	0		
POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA	236	42	166	6	36	155	26	12	38	50	117	3	234	41	86	88	58	95	86	1		
POLUIÇÃO SONORA	4	2	11	3	3	5	5	27	24	16	4	5	5	6	11	0	4	3	10	0		
INCÊNDIOS FLORESTAIS	302	103	501	231	247	1423	125	99	882	285	388	201	120	233	116	1195	554	727	0	0		
FAUNA	41	27	57	48	84	34	5	27	25	25	73	144	152	22	98	55	63	50	11	1		
GAÇA	168	218	201	254	160	181	147	32	169	108	158	118	49	208	78	110	265	118	1	0		
PESCA	46	78	43	85	70	39	164	29	65	115	36	110	147	29	49	34	136	83	16	69		
PATRIMÓNIO HISTÓRICO	0	1	3	2	2	1	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	0	- €	0	0		
POLUIÇÃO DAS ÁGUAS	341	88	458	140	143	244	89	63	150	161	160	20	348	115	97	114	137	226	47	1		
RESÍDUOS LITORAL	787	165	570	187	196	498	180	472	246	193	622	160	994	235	301	212	349	496	265	1		
CITES	538	6	0	0	0	8	0	60	0	0	101	0	0	0	202	20	1	0	1	0		
OUTRAS INTERVENÇÕES	39	31	24	2	8	28	4	22	18	16	75	4	28	3	38	17	27	17	3	10		
	342	242	223	449	384	75	140	307	349	63	329	240	127	241	315	148	179	205	134	12		

Anexos

ANEXO A – Atividade Operacional 2012

Tabela n.º 5 - Autos de Notícia por Área de Intervenção em 2012

Área de Intervenção	Crimes SEPNA	Crimes EPF	CO SEPNA	CO EPF	Crimes	CO
Atividades extrativas	2	0	63	1	2	64
Animais de companhia	0	0	1412	88	0	1500
Animais perigosos	4	0	389	1	4	390
Áreas Classificadas	1	0	365	79	1	444
Bem estar animal	7	0	728	22	7	750
Caça	131	46	448	229	177	677
Convenção Berna	1	0	45	14	1	59
Convenção CITES	1	0	133	7	1	140
DFCI e Incêndios	598	1289	879	1337	1887	2216
Domínio Hídrico	2	1	826	33	3	859
Leis sanitárias	3	0	1465	91	3	1556
Ordenamento do Território	2	0	1078	176	2	1254
Outros do âmbito SEPNA	28	2	449	67	30	516
Outros fora do âmbito SEPNA	91	3	1264	10	94	1274
Património Histórico	0	0	2	0	0	2
Pesca	77	29	341	134	106	475
Poluição Atmosférica	2	0	434	34	2	468
Poluição dos Solos	2	0	156	5	2	161
Poluição Sonora	0	0	20	0	0	20
Proteção Florestal	7	14	761	557	21	1318
Resíduos	2	0	2080	92	2	2172
Turismo e Desportos	0	0	509	2	0	511
Total	961	1384	13847	2979	2345	16826
	2345		16826		19171	