

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

**ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL:
A INTERVENÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVA-
PREVENTIVAS NA SALVAGUARDA
DO MEIO AMBIENTE**

João Leonardo Mele

Santos

2008

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

**ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL:
A INTERVENÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVA-
PREVENTIVAS NA SALVAGUARDA
DO MEIO AMBIENTE**

João Leonardo Mele

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre no curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Direito Ambiental, sob a orientação da Professora Doutora Solange Teles da Silva.

Santos

2008

João Leonardo Mele

**ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL:
A INTERVENÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVA-PREVENTIVAS NA
SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE**

**A presente dissertação foi examinada, nesta data pela Banca
Examinadora, composta pelos seguintes membros:**

Profa. Dra. Solange Teles da Silva
Universidade Católica de Santos – Orientadora

Profa. Dra. Cristiane Derani
Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Aprovado

Santos, 08 de abril de 2008.

Algumas pessoas são muito especiais em nossas vidas. Estamos ligados a elas por laços que fundamentam a própria razão de nossa existência. Célia, minha esposa e companheira; João Thiago, Paola e João Lucas, meus filhos; Vicente, meu pai, em memória; Gilda, minha mãe; Gilda, minha irmã e Marco Antonio, meu sobrinho,

a vocês eu dedico este trabalho.

À Professora Doutora Solange Teles da Silva, pela orientação, de forma incansável, segura e técnica. O seu alto grau de exigência nunca deixou de vir acompanhado de uma orientação e um caminho científico a seguir. Suas atitudes marcaram, ao longo do curso, o exemplo de comprometimento social e ambiental, de forma indelével;

Às instituições que colaboraram com dados e informações, possibilitando a fundamentação científica da pesquisa e seus resultados:

Polícias Militares do Brasil;

Polícia Militar do Estado de São Paulo, em especial ao Comando Geral e o Comando de Policiamento Ambiental; e Polícia Federal;

Aos Professores da Universidade Católica de Santos, pela preciosa contribuição ao emprestarem seus sólidos conhecimentos, para a formação de mestres em Direito Ambiental,

meus sinceros e especiais agradecimentos.

A resposta ao problema de lei e ordem pode ser colocada numa única expressão: constituição das instituições.

Ralf Dahrendorf

RESUMO

O presente estudo analisa a questão da ordem pública ambiental, destacando o papel das polícias ostensiva-preventivas brasileiras na salvaguarda do meio ambiente. As polícias militares estaduais brasileiras são responsáveis constitucionalmente pela salvaguarda da ordem pública e, na mesma esteira, pela salvaguarda da ordem pública ambiental. Assim, em um primeiro momento, são analisados os fundamentos teóricos da ordem pública e da ordem ambiental, cuja fusão possibilita a construção do conceito de ordem pública ambiental. Esse conceito fundamenta a intervenção policial para a proteção ambiental. Para a compreensão de sua aplicabilidade, são objetos de estudo o poder de polícia, as normas ambientais e princípios que conduzem à intervenção policial. Uma pesquisa qualitativa e quantitativa sobre as polícias militares especializadas em matéria ambiental, e as não especializadas, complementam o estudo, ressaltando-se o exemplo da Polícia Ambiental do Estado de São Paulo, cuja intervenção possibilitou a reversão do processo de degradação do meio ambiente. Tal pesquisa permite igualmente identificar as potencialidades da utilização do aparato de toda polícia militar seja ela especializada em meio ambiente, ou não, para intervir, sobretudo, na prevenção do crime ambiental.

Palavras-chave: Ordem Pública Ambiental - Polícia Ostensiva-Preventiva – Fiscalização Ambiental.

ABSTRACT

This study analyses the matter of environmental public order, stressing the role of the preventive-ostensive Brazilian police in the protection of the environment. The Brazilian state police are constitutionally responsible for the enforcement of public order and, in the wake of this responsibility, for protecting environmental public order. Thus, as a first step we proceeded to the analysis of the theoretical fundamentals of public order and environmental order, the fusion of which makes possible the concept of environmental public order. This concept justifies police intervention for environmental protection. To the understanding of its applicability we defined as object of research police power, environmental norms and principles which lead to police intervention. A qualitative and quantitative survey about the military police specialised in environmental matters - and also the unspecialised police - complement this study, standing out the example of the São Paulo State Environment Police, whose intervention made possible the reversion of the environment's degradation process. Such a research also makes possible the identification of the potentialities of the utilization of the military police's instruments - whether they be environment-specialised or not - to intervene, above all, in the prevention of environmental crimes.

Key-words: Environmental Public Order - Preventive-Ostensive Police – Environmental Inspection.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Norte	155
Gráfico 2 - Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Nordeste	155
Gráfico 3 - Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Centro-Oeste	156
Gráfico 4 - Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Sudeste	156
Gráfico 5 - Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Sul	157
Gráfico 6 - Competência Administrativa de Polícia Ambiental	158
Gráfico 7 - Competência Administrativa de Polícia Ambiental	159
Gráfico 8 - Recursos materiais para o policiamento ambiental	160
Gráfico 9 - Fiscalização ambiental conjunta com o Estado	161
Gráfico 10 - Operações conjuntas da fiscalização ambiental	162
Gráfico 11 - Polícias militares que elaboram Termo Circunstanciado	163
Gráfico 12 - Intervenções do policiamento ostensivo em ocorrências ambientais .	164
Gráfico 13 - Instrução sobre crimes contra o meio ambiente – oficiais	165
Gráfico 14: Instrução sobre crimes contra o meio ambiente – praças	165
Gráfico 15 - Instrução de atualização profissional	166
Gráfico 16 - Apoio da polícia militar para agentes de fiscalização ambiental	167
Gráfico 17 - Requisições do Ministério Público e Judiciário	167
Gráfico 18 - Divulgação das intervenções ambientais	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa da população mundial	58
Tabela 2 - Efetivo das polícias militares e suas frações especializadas de proteção ambiental	119
Tabela 3 - Intervenções do policiamento ambiental – atendimentos e autos de Infração	128
Tabela 4 - Intervenções do policiamento ambiental – vegetação natural	129
Tabela 5 - Intervenções do policiamento ambiental – fauna silvestre	130
Tabela 6 - Termos Circunstanciados lavrados pelo policiamento ambiental de São Paulo	137
Tabela 7 - Incidência de delitos ambientais tipificados na Lei nº 9.605 de 1998, por região, de acordo com o mapa do crime ambiental no Brasil	153

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. DA ORDEM PÚBLICA À ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL	16
1.1 Uma abordagem preliminar da questão ambiental	16
1.2 Conceitos fundamentais: Da ordem pública à ordem pública ambiental .	23
1.2.1 Ordem pública	27
1.2.1.1 Estado de paz	30
1.2.1.2 Grau de garantia individual e coletiva	32
1.2.1.3 Segurança Pública	33
1.2.1.4 Tranqüilidade e salubridade	40
1.2.1.5 Ordem moral, estética, política, econômica e manifestação de desordem	42
1.2.1.6 Interesse público	44
1.2.1.7 Bem comum	46
1.3 Ordem ambiental na construção da ordem pública do meio ambiente ...	48
1.3.1 A construção de um conceito de ordem ambiental	48
1.3.2 Estado de equilíbrio entre os seres vivos e seu meio	49
1.3.3 Salvaguarda da vida, sua qualidade e os componentes da ordem pública presentes na ordem ambiental	53
1.3.4 Dignidade humana	55
1.4 Ordem pública ambiental	57
2. O PAPEL DA POLÍCIA OSTENSIVA NA SALVAGUARDA DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL	68
2.1 Atividade de polícia	69
2.2 Polícia judiciária e polícia administrativa	74
2.3 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais de polícia ostensiva	76
2.4 Poder de polícia e poder de polícia ambiental	82
2.5 Poder-dever das polícias ostensivas frente aos delitos ambientais: Salvaguarda da ordem pública ambiental	93
2.6 Marcos legais da proteção e fiscalização ambientais	97
2.6.1 Lei de Política Nacional de Meio Ambiente - LPNMA e polícia ostensiva-preventiva	97
2.6.2 Lei de Crimes Ambientais e a polícia ostensiva-preventiva	100
2.6.3 Estatuto da Cidade: defesa da ordem pública e do meio ambiente	109
2.7 Princípios do Direito Ambiental de interesse direto à salvaguarda da ordem pública ambiental	111
2.7.1 Princípios da prevenção e da precaução	111
2.7.2 Princípio da obrigatoriedade de intervenção do poder público	114

3. INTERVENÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVAS NA PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL DO BRASIL	117
3.1 Polícias ostensivas especializadas em meio ambiente	117
3.2 O exemplo da Polícia Ambiental de São Paulo, na reversão do processo de degradação do meio ambiente	120
3.3 Polícia ostensiva-preventiva e segurança do meio ambiente no Estado de São Paulo	123
3.4 Medidas auxiliares de prevenção, aplicadas pelo policiamento ambiental	131
3.4.1 Preparação do policial ambiental	132
3.4.2 Representação no CONAMA e CONSEMA	132
3.4.3 Participação nos Comitês e Sub-Comitês de Bacias Hidrográficas	133
3.4.4 Programa Estadual de Educação Socioambiental	133
3.4.5 Boletim Técnico	135
3.4.6 Conselho de Polícia Ambiental e Sistema de Administração Ambiental	135
3.4.7 Patrulhamento rural	135
3.4.8 Programas de certificação de qualidade	136
3.4.9 Lavratura de Termo Circunstanciado	136
3.5 O “mapa” do crime ambiental no Brasil	138
3.5.1 Análise do crime ambiental na Região Norte	138
3.5.2 Análise do crime ambiental na Região Nordeste	142
3.5.3 Análise do crime ambiental na Região Centro-Oeste	146
3.5.4 Análise do crime ambiental na Região Sudeste	148
3.5.5 Análise do crime ambiental na Região Sul	150
3.5.6 Comparação dos tipos de crimes ambientais nas diferentes regiões brasileiras	153
3.6 Análise da pesquisa com as polícias militares brasileiras	154
CONCLUSÃO	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	173
ANEXO	182

INTRODUÇÃO

Apenas a existência de uma norma jurídica,¹ que tenha como objetivo a proteção ambiental, não garante sua eficácia social, ou seja, o fato de uma norma estar no ordenamento jurídico pode não produzir imediatamente os efeitos *in concreto* almejados. É necessário, e fundamental, que ao preconizar o dever-ser, a norma considere a complexidade das relações que almeja regular, bem como adote mecanismos que assegurem sua eficácia social. Dentre tais mecanismos há instrumentos que têm um papel fundamental de comando e controle, sobretudo na área ambiental, pois o que se deseja é evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente.

O presente trabalho se limitou ao estudo das atividades de polícia ostensiva, enquanto mantenedoras das normas de ordem pública, particularmente no que se refere à ordem pública do meio ambiente. Ainda que sejam utilizados alguns autores e conceitos que levam a tangenciar a filosofia ou sociologia, o propósito do presente trabalho não é realizar uma análise filosófica ou sociológica do que venha a ser a ordem pública ambiental, mas, sim analisar essa matéria, particularmente, sob o prisma eminentemente jurídico e as possibilidades para sua operacionalização. Para tanto, serão analisadas as formas de estruturas de fiscalização, já existentes, e seu papel na salvaguarda dos interesses coletivos: as polícias militares ostensivas.

Esse estudo se justifica na medida em que as polícias militares estaduais possuem uma gigantesca estrutura, se analisada sua distribuição pelo território nacional, pois reúnem cerca de meio milhão de agentes², que possuem, também, competência de intervenção na esfera criminal, como integrantes do ciclo de polícia.

¹ Acerca da norma, afirma FERRAZ JUNIOR que “os juristas, de forma geral, vêem a norma, primeiramente, como proposição, independentemente de quem a estabeleça ou para quem ela é dirigida. Trata-se de uma proposição que diz como *deve ser* o comportamento, isto é, uma proposição de dever-ser. Promulgada uma norma, ela passa a ter vida própria, conforme o *sistema de normas no qual está inserida*.... Os juristas, porém, também costumam conceber normas como prescrições, isto é, como atos de vontade impositiva que estabelece disciplina para conduta, abstração feita de qualquer resistência. A *norma* como *prescrição* também se expressa pelo *deve-ser* que significa então impositivo ou impositivo de vontade”. (FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.100 e 101).

² (cf) dados constantes do capítulo 3.

Porém, as ações realizadas pela polícia ostensiva, no que se refere aos crimes contra o meio ambiente, correspondem a um pequeno percentual, se comparado com os demais tipos de intervenção. Ademais, os efetivos especializados de policiamento ambiental das polícias militares somam apenas cerca de 2% do efetivo geral, conforme dados apresentados no Capítulo 3, do presente trabalho.

Assim, em primeiro lugar, será estudado o conceito de ordem pública, uma vez que as polícias ostensiva-preventivas têm como missão constitucional a sua defesa. A questão da ordem na sociedade conduz à observação dos fatores ambientais, havendo a necessidade de se analisar, igualmente, os aspectos da ordem do meio ambiente, considerado sob a ótica dinâmica entre os seres vivos e seu meio. Da fusão da ordem pública e da ordem ambiental, é possível construir uma conceituação para a ordem pública ambiental. E, os agentes de polícia ostensiva-preventiva, representados pelos integrantes das polícias militares, não só possuem a competência legal para intervir na manutenção da ordem pública, mas, também, têm o dever de intervir na prevenção e repressão imediata dos delitos praticados contra o meio ambiente, como forma de restabelecer a ordem pública do meio ambiente.

Em segundo momento, será abordado de que forma as polícias ostensiva-preventivas podem contribuir na defesa do meio ambiente, particularmente, no que tange à prevenção, que é um dos maiores pilares da proteção ambiental, pois há a questão da irreversibilidade do dano ambiental. Os aspectos relativos ao poder de polícia e poder de polícia ambiental, particularmente, os referentes à polícia administrativa, diante dos crimes ambientais, são objeto de análise desse segundo capítulo, destacando-se igualmente o princípio da prevenção e precaução, bem como o dever de intervenção das polícias ostensivas, frente aos delitos ambientais.

Nesse contexto, são examinadas as normas ambientais que fundamentam a intervenção das polícias militares para a salvaguarda da ordem pública ambiental, dentre as quais se destacam, notadamente, dispositivos do texto constitucional, de 1988, e normas infraconstitucionais, como a Lei que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31.08.1981; a Lei de Crimes Ambientais, Lei nº

9.605, de 12.02.1998; e a Lei que instituiu o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10.07.2001.

No último capítulo são analisados os dados referentes às polícias ostensivas, especializadas em meio ambiente, também conhecidas como polícias ambientais, e igualmente aqueles que dizem respeito às polícias ostensivas não especializadas em meio ambiente, retratando as suas estruturas e suas atividades na segurança do ambiente. Realiza-se uma comparação entre as instituições policiais militares estaduais brasileiras, com ou sem frações especializadas de proteção do meio ambiente, enfatizando os diferentes efetivos que as compõem. A polícia militar do Estado de São Paulo é estudada de forma particular, em razão dos resultados de proteção, obtidos na reversão do processo de degradação ambiental no Estado.

Apresenta-se, ainda, o que se designou chamar de “Mapa da delinqüência ambiental no Brasil”, com análise do crime ambiental nas diferentes regiões brasileiras. Por fim, apresenta-se a pesquisa qualitativa e quantitativa realizada com as polícias militares estaduais brasileiras, destacando-se aspectos da atividade policial militar na seara ambiental. Tais dados foram coletados de dezembro de 2006 a dezembro de 2007, através da aplicação de questionários, base dessa pesquisa.

1. DA ORDEM PÚBLICA À ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

1.1 Uma abordagem preliminar da questão ambiental

O homem e os demais seres vivos dependem do meio ambiente e suas inter-relações. Desde tempos imemoriais, o ser humano atravessou as diversas épocas de desenvolvimento sobre a Terra, até atingir o estágio atual. A simples e rudimentar forma de usar os recursos naturais satisfazia suas necessidades básicas de sobrevivência. Com a descoberta e emprego de tecnologias transformadoras, os recursos naturais puderam ser transformados em bens a serem consumidos, gerando abrigo e alimentação.

Os primeiros seres humanos utilizavam os recursos naturais, gerando impactos muito baixos no meio ambiente, face à própria relação entre a quantidade de indivíduos e os recursos disponíveis, bem como, o grau de desenvolvimento tecnológico. Com o advento do aprendizado da agricultura, se deu início ao processo de substituição de vegetações nativas³ para cultivo de plantas, as quais atendiam a demanda alimentar de indivíduos ou de grupos de indivíduos organizados com essa finalidade. A vegetação nativa, ainda, passou a ceder espaço para atividades pecuárias, pois a necessidade do consumo de proteína animal gerava essa demanda.

Ao tratar dessa questão, ARRUDA afirma que a agricultura com base no plantio do trigo, da cevada e da aveia e a domesticação de alguns animais, contribuíram para a sedentarização dos grupos humanos e o conseqüente desenvolvimento de aglomerados com finalidade defensiva. Com a necessidade de

³ A substituição de vegetações nativas apresenta, como impactos mais significativos, a perda da diversidade vegetal, e a decorrente da diversidade de vida animal, que dela depende. Outros impactos podem se associar, face ao papel que desempenha a cobertura nativa como fixadora de nutrientes do solo, protetora de processos erosivos e, particularmente, responsável pela preservação da qualidade e quantidade de águas superficiais e subterrâneas.

armazenar cereais, tais grupos produziram potes, que deram origem à cerâmica. Também começaram a fabricar os primeiros tecidos de lã e linho, substituindo os trajes feitos com pele de animal. A organização social da comunidade primitiva se baseava em laços de sangue, idioma e costumes. Porém, a economia era fundamentada na exploração direta da natureza.⁴

Nesse período, o sedentarismo fixou grupos em determinadas áreas, particularmente naquelas mais abundantes na produção agrícola, multiplicando aldeias que garantiam maior segurança contra ameaças externas.⁵ Com as técnicas agrícolas, as colheitas se tornaram mais fartas, o que favoreceu o aumento populacional. A formação de grupos familiares maiores constituiu o primeiro passo para a organização do Estado.⁶

Nesse contexto, o conhecimento e a descoberta das possibilidades de variados usos de minerais⁷ passaram a representar um vetor de degradação do ambiente natural. Para serem extraídos implicavam, não só na retirada da vegetação nativa, como, também, em outros desarranjos no local que se encontravam. A geração de impactos nas paisagens, nos rios e vales, decorrentes do assoreamento, provocavam as diferentes formas de poluição, quando da transformação dos minerais em bens de consumo. Contudo, a tecnologia rudimentar disponível e a quantidade de intervenções pela população existente,⁸ permitiam a absorção desses impactos.

Porém, foi a Revolução Industrial, do século XVIII, que teve como marco histórico o início de funcionamento da primeira fábrica têxtil da Inglaterra, em Derly, (fiação de seda),⁹ em 1719, que se deu início a uma nova ordem mundial, com reflexos no comportamento da sociedade, na economia e nas formas de apropriação

⁴ ARRUDA, José Jobson de; PILLETE, Nelson. **Toda História**. 11.ed., São Paulo: Ática, 2000, p.11.

⁵ O período referido é o da pré-história que data a 4.000 a.C. e antecede a história antiga, marcada pela invenção da escrita. (cf) VICENTINO, Cláudio. **História Geral**. São Paulo: Scipione, 2000, p. 13.

⁶ VICENTINO, Cláudio. Op cit., p.15.

⁷ O desenvolvimento de técnicas de fundição possibilitou o abandono progressivo dos instrumentos de pedra. ARRUDA, José Jobson de A.; et al. Op cit., p.15.

⁸ A estimativa populacional em 1700 era de 600 milhões habitantes. PONTING, Clive (1991) **A Green History of the World**, New York: Penguin Books, 1993. Apud VEIGA, José Eli da. **Crescimento, Agricultura e Meio Ambiente**. Anais do 25º Encontro Nacional de Economia. Recife, 1997.

⁹ DECCA, Edgar de; MENEGUELO, Cristiane. **Fábrica e Homens – Revolução Industrial e o Cotidiano dos Trabalhadores**. São Paulo: Atual, 1999, p.74.

dos recursos naturais, afinal, “a velocidade da destruição dos recursos naturais, está diretamente comprometida com a forma que se dá a sua apropriação pela sociedade”.¹⁰ A Revolução Industrial “foi muito mais que o fruto de uma revolução técnica e científica. Ela representou uma mudança social profunda na medida em que transformou a vida dos homens sem se preocupar com os custos sociais e ambientais dessa mudança”.¹¹ O progresso e as riquezas gerados pelas fábricas contrastavam com as péssimas condições de vida dos operários e a pobreza que se gerou nas cidades.

Para uma sociedade que vivia, basicamente, no campo e migrou para o trabalho na indústria, o impacto à qualidade de vida foi muito expressivo. BELLIA retrata essa situação, quando afirma que:

Marx e Angels descrevem as terríveis condições que cercavam os trabalhos nas fábricas e a vida dos trabalhadores nas cidades. Para eles, toda riqueza era obtida à custa do sofrimento dos operários. Só visitando os cortiços em que viviam os trabalhadores poderia se ter a dimensão da miséria humana por trás de um sistema que parecia tão benéfico. Nascia assim uma longa discussão, que se prolonga até hoje, sobre as conseqüências do projeto econômico.¹²

Com o advento da Revolução Industrial foi possível observar degradações ambientais com as quais o ser humano não tinha se deparado antes, decorrentes de poluição da água, do solo e do ar, produzida nos processos industriais. Por sua vez, a velocidade do uso de energia, obtida, inicialmente, com a queima de madeira e, posteriormente, de combustíveis fósseis, passou a ser cada vez mais significativa. A ela se aliou o uso indiscriminado dos recursos naturais, que alimentavam a indústria e se transformavam em bens de consumo.

Em que pese a importância do fator econômico na questão ambiental moderna, até o final do século XX ainda reinava a idéia de inesgotabilidade dos recursos naturais. Tal assertiva foi defendida por um dos “pais” da economia ocidental, Jean Baptiste Say, que afirmou, em sua obra “Custo de Economia Política e Prática”: “as riquezas naturais são inesgotáveis e não podendo ser multiplicadas

¹⁰ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.105.

¹¹ BRAICK, Patricia Ramos; MOTA, Myriam Becho. **História das Cavernas ao Terceiro Milênio**. São Paulo: Moderna, 1998, p.273.

¹² BELLIA, Vítor. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. Brasília: IBAMA, 1999, p.24.

nem esgotadas, não constituem objeto das ciências econômicas”,¹³ afirmação essa que se mostrou completamente equivocada, diante dos exemplos contemporâneos de esgotabilidade dos recursos naturais e seu valor econômico.

A produção industrial se acelerou no início do século XX e, como “não há produção sem recursos naturais”,¹⁴ a utilização desses bens começou a contemplar a necessidade de se economizar, face à possibilidade da escassez. No entanto, com o advento da Primeira e Segunda Guerras Mundiais, o que se viu foi exatamente o inverso. A guerra e a tecnologia, que se desenvolveram nesses períodos, levaram ao aumento vertiginoso do consumo de recursos naturais, para atender ao esforço bélico, em um primeiro momento, e na reconstrução das cidades, em um segundo momento. O poder de destruição humana deu várias demonstrações de requinte, culminando com o lançamento de bombas atômicas que aniquilaram o ambiente natural, artificial e humano em gigantescas áreas habitadas, cujos efeitos foram perpetuados nas gerações seguintes.

Com esse breve histórico ambiental, se iniciou a segunda metade do século XX. O conhecimento disponível, até então, de que os efeitos da escassez de recursos e as diferentes formas de agressões ambientais apresentavam riscos e efetivos prejuízos à vida humana, vegetal e animal, tornou imperativa a necessidade de mudanças comportamentais, voltadas à defesa do ambiente.

Um fator a ser considerado é o de que as formas de poluição e degradação não ficam restritas aos países que as produzem, ou seja, transcendem as fronteiras político-administrativas dentro do próprio Estado e das fronteiras com outros países, atingindo a população e os bens ambientais desses outros Estados. Dessa forma, as mudanças não podem se restringir a um grupo de nações. Pelo contrário, devem alcançar todos os povos.

¹³ SAY, Jean Baptist. **Custo de Economia Política e Prática**. Apud BELLIA, Vitor. Op cit., p.21.

¹⁴ DERANI, Cristiane. Op cit., p.73.

A Organização das Nações Unidas,¹⁵ órgão com legitimidade internacional, promoveu, ao final da década de 1960, reuniões preparatórias que culminaram com a convocação de uma conferência mundial sobre meio ambiente, realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia, em 1972, conforme se retrata:

A Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1968, convocou uma Conferência sobre Meio Ambiente Humano, que se realizou em 1972. Seu principal propósito era encorajar a ação governamental e de organismos internacionais, bem como oferecer diretrizes para a proteção do meio ambiente humano, mediante a cooperação internacional. As questões ambientais, entendidas apenas como poluição do ar, da água e do solo derivadas da industrialização, deveriam ser corrigidas; aos países em desenvolvimento dever-se-ia fornecer instrumentos de prevenção dos males ambientais.¹⁶

Como resultado da conferência, vinte e seis princípios¹⁷ foram enunciados, e questões de extrema relevância passaram a ter possibilidade de serem administradas sob novas premissas. Nelas, se incluem as questões legais, relativas à defesa, não só dos recursos naturais, mas do meio ambiente humano, que se estende, entre outros, ao meio ambiente artificial, do trabalho e cultural. Acerca do meio ambiente artificial, leciona SILVA que ele é “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”.¹⁸

A conferência e seus objetivos deram início a mudanças e provocaram a adoção de normas ambientais em vários países. Elas, entretanto, não foram isoladamente suficientes para alterar comportamentos de consumo de recursos.

¹⁵ A Organização das Nações Unidas, com 192 países soberanamente reconhecidos, foi fundada após a Segunda Guerra Mundial, em 24 de outubro de 1945. Constituída, inicialmente, por 51 Estados Membros, tem como objetivo a promoção da paz mundial, da segurança e a colaboração internacional.

¹⁶ COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA ONU. **O Desafio do Desenvolvimento Sustentável, Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Secretaria da Imprensa da Presidência da República, 1991, p.80.

¹⁷ Os 26 Princípios da Conferência de Estocolmo, de 1972, não apresentam uma hierarquia entre si e relacionam aspectos como: liberdade, igualdade e vida digna ao homem; preservação dos recursos naturais para atuais e futuras gerações; ação sobre os recursos renováveis e sobre os não renováveis de forma a não esgotá-los; impedimento das várias formas de poluição; desenvolvimento econômico e social para melhoria da qualidade de vida; políticas demográficas; educação ambiental; respeito à soberania de cada país na exploração de seus recursos e consideração dos valores de cada país, entre outros.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p.21.

Pelo contrário, aumentaram significativamente nos anos seguintes, conforme observou a comissão interministerial para preparar a conferência da ONU, de 1992.

Vinte anos depois de Estocolmo, somos obrigados a reconhecer, porém, que nem todos os povos ocupam a mesma posição nessa espaçonave¹⁹. Menos de uma quinta parte da população do planeta ocupa a primeira classe da nave e consome 80% das reservas disponíveis. A imensa maioria, cerca de 80% da população mundial ocupa os compartimentos de carga da nave. Mais de um terço destes padece de fome ou desnutrição e três quartos não tem acesso adequado à água e acomodações dignas. Cada passageiro de primeira classe, em quase sua totalidade proveniente dos países do mundo desenvolvido, produz impactos nas reservas de recurso 25 vezes superior aos ocupantes dos compartimentos de carga.²⁰

A Declaração sobre o Meio Ambiente Humano e os princípios norteadores das questões relativas ao meio ambiente conduziram à necessidade de um novo entendimento para o conceito de desenvolvimento. Essa tarefa ficou a cargo de uma comissão, sob a responsabilidade da então primeira ministra da Noruega, Gro Brundtland, a qual foi denominada Comissão Brundtland. Nesse sentido, competia a ela, ainda, avaliar os resultados da conferência de Estocolmo. Referida comissão elaborou o Relatório Nosso Futuro Comum,²¹ cuja conclusão ocorreu em 1987, trazendo, como premissa, o fato da gestão ambiental ser um desafio global e que, portanto, deveria envolver todos os países, minimizando os efeitos catastróficos dos problemas ambientais.

Em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu a segunda conferência mundial sobre meio ambiente que recebeu o nome de Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nela, foram firmados importantes documentos internacionais, direcionados à proteção ambiental, destacando-se:

- a Declaração do Rio de Janeiro, considerada, então, a nova Carta da Terra e seus 27 princípios, a exemplo do que ocorrera com os princípios de Estocolmo. Registre-se que em nenhum momento há

¹⁹ A espaçonave se refere ao conceito de economia astronauta, que a Conferência de Estocolmo, de 1972, difundiu, comparando o planeta a uma nave espacial onde todos os povos seriam passageiros. O objetivo era o de representar um sistema fechado e limitado em si mesmo, demonstrando que a natureza tem capacidade limitada de recursos para absorver a expansão das atividades humanas e, ainda, que o modelo de crescimento humano estava se contrapondo à preservação ambiental. (cf) RELATÓRIO DO BRASIL PARA CONFERÊNCIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.

²⁰ COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA ONU. Op cit., p.19.

²¹ **NOSSO FUTURO COMUM. O RELATÓRIO BRUNDTLAND.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990, p.4.

conflito entre ambas. Pelo contrário, a Declaração do Rio complementa e ratifica aqueles princípios anteriormente estabelecidos;

- a Agenda XXI, que em detalhada redação apresenta direcionamentos para a proteção ambiental e humana do século XXI;
- a Declaração de Florestas, que define princípios de ordenação e conservação de florestas;
- a Convenção sobre Alterações Climáticas e, finalmente,
- a Convenção sobre Biodiversidade.

O Brasil, por sua vez, no que tange ao meio ambiente e seus recursos, possui uma histórica tradição extrativista. Desde a colonização, suas madeiras, pedras e metais preciosos, produtos de fauna e flora, foram objeto de intensa exploração, fato que ocorre ainda nos dias atuais. A defesa desse patrimônio, pelos mecanismos legais, remonta ao período das Ordenações Portuguesas.²² Depois da Independência do Brasil, as Constituições de 1824 e 1891, não fizeram qualquer referência ao ambiente ou recursos naturais. As Constituições de 1934 até 1969 se limitaram a atribuir competência exclusiva à União para legislar sobre recursos naturais.

A atual Constituição, promulgada em 1988, adotou vários princípios²³ da Conferência de Estocolmo e recepcionou a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981. Assim, buscou uma nova ordem na proteção do meio ambiente e, a partir dela, muitas leis foram elaboradas, tendo como objeto a preservação e a conservação ambiental.

²² As Ordenações continham normas e funcionavam como Constituições. Recebiam o nome dos reis de Portugal que as editavam. As Ordenações Manuelinas, de 1520, promulgadas pelo rei Dom Manoel I, previa punições a quem cortasse árvores frutíferas ou matasse animal. As Ordenações Filipinas, por sua vez, editadas em 1603, pelo rei Dom Felipe II, criaram restrições de caça e pesca em determinados locais e com equipamentos proibidos. Há que se considerar que as Ordenações eram portuguesas e que o Brasil as cumpria na condição de colônia daquele país.

²³ Dos princípios da Conferência de Estocolmo, claramente absorvidos e positivados no Brasil, se pode relacionar: Princípio 1, que versa sobre o direito humano fundamental à liberdade e igualdade em meio ambiente com qualidade que lhe permita uma vida digna, com a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras; Princípio 2, referente à preservação dos recursos naturais, especialmente amostras representativas de ecossistemas naturais; Princípio 5, que fala do uso dos recursos não-renováveis, evitando seu esgotamento; Princípio 6, que aborda a questão da poluição por substâncias tóxicas; Princípio 8, que aborda a questão do desenvolvimento econômico e social e sua relação com o ambiente e a qualidade de vida; Princípio 19, que aborda a questão da educação em questões ambientais; e Princípio 22, no que concerne à responsabilização e indenização às vítimas da poluição e danos ambientais. Demais princípios também permearam a Constituição Federal, porém, com descrições que a alcançam de forma indireta.

Nesse sentido, podem ser efetuados alguns questionamentos, quais sejam: é possível sustentar que a norma constitucional e as normas infraconstitucionais consagram uma nova ordem pública, a do meio ambiente? O Brasil possui estruturas institucionais capazes de atuarem adequadamente na defesa dessa ordem pública ambiental, por meio de suas polícias ostensivas, responsáveis pela defesa da ordem pública? Essas indagações constituem o ponto de partida das reflexões que nortearam a realização da presente pesquisa.

1.2 Conceitos fundamentais: Da ordem pública à ordem pública ambiental

Para a ciência clássica, a ordem é a palavra-mestre, reinante do átomo à Via Láctea, estendendo-se tanto que a terra se tornou um planeta pequeno e o sol regressou à proteção da galáxia.²⁴ O indivíduo sempre se questionou acerca da questão do nascimento da ordem e, nesse sentido, vem MORIN responder a tal questionamento, explicando que “ela nasce ao mesmo tempo que a desordem, da catástrofe térmica e das condições originais singulares que determinam o processo constitutivo do Universo”.²⁵

Na Grécia Antiga, “berço da filosofia e da ciência teórica”,²⁶ os filósofos pré-socráticos foram os primeiros a proporem teorias acerca da natureza do universo e suas origens. Heráclito, assim se referia à questão da ordem do universo:

O mito grego dissociou cronologicamente o caos original – espécie de pré-universo monstruoso em que um Urano furioso copula com sua mãe Gaia e destrói seus filhos – do cosmos – universo organizado em que reina a regra e a ordem.²⁷

Após esse breve comentário acerca da ordem no berço filosófico da humanidade, há que se dizer que a construção de um conceito pode ser realizada

²⁴ MORIN, Edgar. **O Método. 1: A Natureza da Natureza**. 2. ed., Porto Alegre: Sulina, 2005, p.51.

²⁵ Idem, p.71.

²⁶ **PRÉ-SOCRÁTICOS – VIDA E OBRA**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 2000, p.5.

²⁷ MORIN, Edgar. Op cit., p. 79.

de diversas maneiras, via hermenêutica, analogia, direito comparado, entre outras. No presente trabalho buscar-se-á construir um conceito de ordem pública ambiental através de uma análise das normas que tratam dessa questão e da doutrina. Porém, como proceder a esse trabalho se tal conceito ainda não apresenta definições expressa nas normas e também não é explorado de maneira específica pelos doutrinadores? Quais elementos constitutivos de um conceito de ordem pública ambiental poderiam ser apontados?

Partiu-se, então, da composição entre os conceitos formadores da consolidada conceituação de ordem pública e de elementos do entendimento de uma ordem ambiental, para que, da fusão das mesmas, se pudesse chegar ao conceito de ordem pública ambiental, derivativa da ordem pública. Nessa condição, será analisado o papel de salvaguarda da ordem pública ambiental pelas polícias ostensivas estaduais, representadas, no Brasil, pelas polícias militares. Para tal, se mostra oportuno proceder, inicialmente, a uma abordagem da ordem na sociedade, tendo em vista que:

A ordem sempre fascinou os homens. Por que as estações se sucedem sempre numa mesma ordem e regularidade constante? Por que as estrelas giram permanentemente? Por que certas aves migram em momentos precisos? Por que determinadas causas produzem sempre efeitos determinados e previsíveis?²⁸

.....
A agricultura, a pesca, a navegação, as várias formas de artesanato desenvolveram-se na medida em que os homens descobriram ordem na natureza. Sementes, estações, peixes e bichos, ventos e materiais se comportarão amanhã da forma como se comportam hoje.²⁹

.....
E aí descobrimos que a exigência de ordem se fundamenta na própria necessidade de sobrevivência. Não existe vida sem ordem, nem comportamento inteligente sem ela.³⁰

.....
A inspiração mais profunda da ciência não é privilégio dos cientistas, porque a exigência de ordem se encontra presente mesmo nos níveis mais primitivos da vida.³¹

A civilização moderna, cujas bases remontam ao século XIV, na Europa, é especialmente marcada pela busca de ordem. Seu desenvolvimento percorreu o

28 ALVES, Rubem. **Filosofia da Ciência**. 12. ed., São Paulo: Loyola, 2007, p.28.

²⁹ Idem, p.29.

³⁰ ALVES, Rubem. Op cit., p.39.

³¹ Idem, p.40.

trilho da organização, do estabelecimento de normas e de obediência às regras institucionalizadas.³² A idéia de sociedade é inseparável da idéia de governo e supõe, necessariamente, uma influência constante, ora diretora, ora repressiva, exercida dentro de certos limites, pelo conjunto sobre as partes. A fim de fazê-las concorrer para uma ordem geral,³³ conduz ao raciocínio de que “a comunidade consiste na ordem normativa que regula a pluralidade dos indivíduos”.³⁴ No entanto, há que se ter a compreensão de que:

O homem nada teria conseguido de eficaz, se não tivesse se organizado em grandes comunidades com seus vizinhos, e se não tivesse dado a estas uma estrutura política e social apta a coordenar o estudo, a realização e o emprego de trabalhos de interesse coletivo.³⁵

Em sua abordagem acerca de ordem, KISS defende uma ordem cósmica, em que tudo está em perpétuo movimento e transformação, nela inclusas as estruturas da biosfera e a organização das sociedades humanas. Em relação a estas, há que se dizer que não são perfeitas, e a conveniência está em assegurar o bom funcionamento dos grupos humanos, reunidos dentro de estruturas estáveis, respeitados os padrões históricos.³⁶

O autor argumenta, ainda, que a experiência entre as sociedades humanas e os animais mostra que seu bom funcionamento não precisa, necessariamente, passar por regras aplicáveis a todos os membros do grupo, reconhecendo a sua personalidade e seu lugar dentro de cada grupo. Porém, uma parte dessas regras deve existir como mecanismo de ordem, designada como ordem jurídica, já que, com a multiplicação dos grupos, a aparição das ordens jurídicas nacionais passaram a se multiplicar.³⁷

³² DERANI, Cristiane. Op cit., p.26.

³³ (cf) COMTE, Augusto. **Sociologia**. MORAES FILHO, Evaristo de (tradutor). 3. ed., São Paulo: Ática, 1989, p. 187.

³⁴ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. MACHADO, João Baptista (tradutor). 7. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 168.

³⁵ CROUZET, Maurice. **História Geral das Civilizações**. CAMPOS, Pedro Moacir (tradutor). 2. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p.42.

³⁶ (cf) KISS, Alexandre. **L'Ordre Public Écologique**. In, BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude. **L'Ordre Public Écologique**. Bruxelas: Bruylant, 2005, p.155.

³⁷ (cf) KISS, Alexandre. Op cit, p.156.

Na realidade, à medida que evoluíam, os agrupamentos humanos foram ficando cada vez mais dependentes de estabelecer formas de ordem. Além do controle interno de pessoas e seus bens, essas sociedades necessitavam se preparar para enfrentar inimigos, por meio da guerra, e garantir seu território, seu patrimônio material, sua integridade, sua cultura e seu costume, entre outros valores.³⁸ Assim, se tornou evidente que, para tais sistemas funcionarem, a ordem estabelecida criou uma relação em que cada integrante da sociedade desempenhava um papel, subordinando os interesses individuais aos coletivos. Adquiria, dessa forma, a característica de organização política e social. Para KELSEN, a conduta do indivíduo,

pode estar - mas não necessariamente deve estar - em relação com um ou vários indivíduos, isto é, um indivíduo pode comportar-se de determinada maneira em face de outros indivíduos. Porém, uma pessoa pode ainda comportar-se de determinada maneira em face de outros objetos que não indivíduos humanos: em face dos animais, das plantas e dos objetos inanimados.³⁹

No dizer de MOREIRA NETO:

Toda organização necessita de um princípio de disposição dos elementos e de inter-relações do sistema de modo que ela venha produzir os resultados que se propõe. A ordem é, pois, esse pré-requisito funcional da organização. Qualquer organização não se estabelece, natural e artificialmente, senão para desempenhar uma função. Em outros termos, a ordem é a disposição interna que viabiliza uma organização.⁴⁰

O mesmo autor, ao analisar a ordem, sob o prisma social, afirmando que “se trata de um sistema social, a organização se refere a elementos integrantes sociológicos, psicológicos, econômicos e políticos e a ordem deve ser descrita a partir da constatação da regularidade e estabilidade das inter-relações que apresentam”.⁴¹

³⁸ A segurança externa e a defesa de territórios, no passado e nos dias atuais, em que pese não ser o tema central do presente trabalho, devem ser lembradas, face a se constituírem em elementos de ordem e de soberania.

³⁹ KELSEN, Hans. Op Cit., p.25.

⁴⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistemática**. Revista de Informação Legislativa. V. 25, n. 97, Brasília: Senado Federal, jan./mar, 1988, p.138/139.

⁴¹ Idem, p.139.

Trazendo a questão da ordem às sociedades com alguma consolidação, forçosamente, há que se considerar o interesse público que a envolve, pois a prevalência do interesse coletivo conduz a uma relação de administradores e administrados, respondendo os primeiros, pela gestão desses interesses, para alcance do bem comum. Assim, “quando a ordem se refere a toda a organização da convivência pública de uma sociedade, temos a ordem pública”.⁴²

1.2.1 Ordem pública

O conceito de ordem pública, partindo de uma ordem geral, tem sido tratado pela doutrina especializada, bem como, pela legislação pertinente, denotando que o tema é objeto de estudos, análises e discussões já consolidadas através do tempo. A matéria ambiental, entretanto, é mais recente e não apresenta, para uma ordem pública do meio ambiente, o mesmo arcabouço legal ou doutrinário. Bem por isso, se pretende contribuir para a construção de um conceito, tomando por base aspectos da ordem pública e aspectos da ordem ambiental, ainda que esta última também tenha o caráter recente e menos estruturado que a primeira.

A ordem pública pode ser conceituada como “uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”.⁴³ É necessário, todavia, esclarecer que o conceito de ordem pública não é unívoco. Aliás, se trata de “um conceito jurídico indeterminado,⁴⁴ porque varia

⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Segurança Pública na Constituição**. Revista Força Policial nº 3. São Paulo: IMESP, 1994, p.40.

⁴³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op cit, p.43.

⁴⁴ LAZZARINI sustenta o motivo pelo qual considera o conceito jurídico como indeterminado (LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p.97). GRAU, em sua obra Ensaio e Discurso Sobre a Interpretação / Aplicação do Direito (GRAU, Eros. São Paulo: Malheiros, 2002, p.212 e 213) apresenta outro enfoque. Afirma que um sumário com característica abstrata, para que seja um conceito deve ter determinação. Aponta que a indeterminação não é de conceitos como de idéias universais, mas sim de suas expressões, ou termos. Porém, menciona que de modo mais amplo podem ser considerados indeterminados os conceitos cujos termos são ambíguos, ou imprecisos e nessas condições necessitam ser completados por quem os aplica.

no tempo e no espaço”.⁴⁵ Essa variação decorre da própria dinâmica social, em que os valores individuais e coletivos ganham maior ou menor importância, de acordo com a passagem do tempo, a evolução cultural e tecnológica e, por consequência, as alterações comportamentais.

Não se pode perder de vista que a ordem pública é, portanto, variável em cada sociedade, pela sua origem histórica, pelas suas crenças religiosas, e pelos integrantes da comunidade que atribuem como relevantes os valores imateriais e materiais. Acerca desse sistema de valores, assim se manifesta KISS:

Se vamos explicar o fenômeno é necessário remontar as estruturas sociais. A vida em comunidade, uma família, uma tribo, uma vila, uma região, uma nação é necessariamente fundada sobre a aceitação de quaisquer valores reconhecidos e aceitos como comuns.

Estes valores são mais ou menos abstratos – valores éticos, religiosos, filosóficos e históricos.

Invocar a Ordem Pública dentro de situações precisas é um meio de fazer valer o interesse comum: um pouco mesmo dizer que a Ordem Pública é a expressão tangível de certos valores fundamentais e, portanto, de interesse geral dentro da vida cotidiana.⁴⁶

A questão da ordem pública foi objeto de estudo do mesmo autor, ao afirmar que “a Ordem Pública limita as liberdades, não a liberdade de contratar ou proceder atos relevantes do Direito Civil, mas a Ordem Pública se opõe a certos direitos e liberdades fundamentais reconhecidas pelas constituições nacionais”.⁴⁷ Assim,

Dentro da ordem jurídica interna a salvaguarda da Ordem Pública está frequentemente em oposição a certos direitos do indivíduo.

É bem claro que impondo o princípio da Ordem Pública às instituições do Estado, devem se inspirar em noções que constituem o fundamento da vida social dentro da comunidade.⁴⁸

Nesse sentido, é possível analisar a ordem pública no âmbito dos diferentes ramos do direito. No direito civil a ordem pública acaba sendo “utilizada quando se estabelecem limites à autonomia da vontade privada ante valores que o ordenamento quer

⁴⁵ LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 97.

⁴⁶ KISS, Alexandre. Op cit, p.158.

⁴⁷ Idem, p.157.

⁴⁸ Idem, p.157.

preservar”.⁴⁹ Já na esfera do direito administrativo, MEDAUAR afirma que tal expressão é utilizada,

sobretudo para exercício do poder de polícia, ordem pública significa um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica; seu conteúdo varia com o estágio da vida social.

Além dos aspectos clássicos de segurança dos bens e das pessoas, da salubridade e da tranqüilidade, abarca também aspectos econômicos (...), ambientais (...) e até estéticos.⁵⁰

Ensina MOREIRA NETO que:

Na acepção sistêmica, a ordem pública é o pré-requisito do sistema de convivência pública. Não só ele contém no polissistema social como imprescindível ao seu funcionamento, uma vez que viver em sociedade importa, necessariamente, em conviver publicamente.⁵¹

Ainda, é possível citar a definição de ordem pública, apresentada pelo Manual de bases doutrinárias para emprego da força da Polícia Militar do Rio de Janeiro, publicada no Boletim Reservado Polícia Militar, nº 68, de 15 de abril de 1982:

Ordem Pública é o estado de paz social, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciada pelo poder público, que envolve, além das garantias de segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independente das manifestações visíveis de desordem.⁵²

Não são apenas os doutrinadores que buscam elucidar a questão do que venha a ser a ordem pública. Existem, no ordenamento jurídico brasileiro, normas que procuraram conceituar ordem pública, como é o caso do Decreto Federal nº 88 777, de 30 de setembro de 1983, que, em seu artigo 2º, inciso 21, assim descreve:

Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.⁵³

⁴⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.335.

⁵⁰ Idem, p. 335.

⁵¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistêmica**. Op cit., p.142.

⁵² Boletim Reservado Polícia Militar, nº 68, de 15 de abril de 1982. Apud MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In CRETELLA JUNIOR, José (Organizador). **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.76.

⁵³ Decreto Federal que regulamenta atividade das Polícias Militares na salvaguarda da ordem pública.

O conceito explícito no Decreto nº 88.777, de 1983, ressalta, inicialmente, na definição de ordem pública, o conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da nação. Oportuno salientar que o ordenamento jurídico se positiva através do Direito, quando a administração traduz, em norma, as relações que a sociedade ou o poder constituído que a representa, edita, acerca do que é de interesse geral e, por consequência, de interesse público.

Acerca do assunto, também se manifesta LAZZARINI, afirmando que há uma aceitação geral de que o conceito de ordem pública seja “a ausência de desordens, ou seja, de atos de violência contra as pessoas, seus bens e o próprio Estado”.⁵⁴ Nesse sentido, afirma GRAU que:

O Estado põe o direito – direito que dele emana – até então era uma relação jurídica interior à sociedade civil. Mas essa relação jurídica que preexistia, como direito pressuposto, quando o Estado põe a lei, torna-se direito posto (direito positivo).⁵⁵

Há que se considerar que a lei retrata o interesse coletivo, sendo uma manifestação dos poderes legalmente constituídos e suas respectivas estruturas, com o objetivo de transformar em norma os anseios e necessidades coletivas. Dessa forma, “cada cidadão pode fazer tudo o que não é contrário às leis”,⁵⁶ sem o risco de afetar a ordem pública, considerando que as leis e as regras se caracterizam como pano de fundo das relações sociais que se desenvolvem no seio da sociedade. Nesse diapasão, a regulação de relações sociais reporta ao controle necessário, que deve recair sobre o indivíduo, ou grupos de indivíduos, de forma a harmonizá-las, salvaguardando interesses maiores, estabelecidos pela comunidade.

Poder-se-ia, então, afirmar que ordem pública é sinônimo de estado de paz social e interesse social? Quais seriam os elementos da ordem pública? Elementos tradicionais como salubridade pública e tranqüilidade? Ou existiriam novos valores a serem considerados na definição de ordem pública? Acerca dessas questões, necessário se faz discorrer sobre elas, como forma de explorar os componentes normativos e doutrinários. Dessa forma, é possível observar a ordem pública pelos

⁵⁴ LAZZARINI, Álvaro. Op cit., p. 98.

⁵⁵ GRAU, Eros. Op cit., p. 128.

⁵⁶ BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1955, p.132.

mais diferentes e abrangentes enfoques, com o seu núcleo, voltado à defesa da sociedade.

1.2.1.1 Estado de paz

A paz para o ser humano sempre foi um objetivo, em que pese o grande número de guerras e outros tipos de conflitos deflagrados sob esse pretexto, especialmente no que tange a se perenizar o estado de paz. Acerca do estado de paz, KANT afirma que:

O estado de paz entre homens que vivem juntos não é um Estado Natural (*status naturalis*), que é mais um estado de guerra, ou seja, um estado no qual ainda que as hostilidades não estejam declaradas, nota-se uma constante ameaça. O estado de paz deve, portanto, ser *instaurado*, pois a omissão de hostilidade não é ainda garantia de paz e, se um vizinho não dá segurança ao outro (o que somente pode acontecer em um estado *legal*), cada um pode considerar como inimigo o que lhe exigiu esta segurança.⁵⁷

Nessa assertiva, necessário se verificar que a relação humana envolve, por si só, conflitos de toda a natureza e que, para a paz poder fazer parte do cenário, forçosamente deverão ser utilizados mecanismos de segurança, inclusive do uso legítimo da força. As observações de KANT se direcionam ao estado de paz, envolvendo povos e, nesse aspecto, se ressalta o papel das normas jurídicas para regularem as ações humanas com o objetivo de se alcançar tal finalidade, conforme descreve:

O problema consiste em saber como pode se utilizar este mecanismo no homem para ordenar a oposição de seus instintos não-pacíficos dentro de um povo, de tal maneira que se obriguem mutuamente a submeter-se a leis coercitivas, gerando, assim, a situação de paz nas que as leis têm vigor.⁵⁸

A paz pode ser analisada como ausência de conflitos. No entanto, o controle desses conflitos passa pela paz individual e interior de cada pessoa, pela paz com relação os demais indivíduos da sociedade que faz parte, até chegar à paz como

⁵⁷ KANT, Immanuel. **Para a Paz Perpétua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006, p.65.

⁵⁸ Idem, p. 90.

genericamente se conhece: a ausência de conflitos armados. Poder-se ia, ainda, incluir a paz envolvendo a ausência de conflitos entre o homem, o ambiente e as espécies que nele habitam, compondo um quadro multifacetado de ausência de conflitos.

Se o estado de paz pressupõe mecanismos de segurança, tais mecanismos devem ter legitimidade. Nesse sentido, ensina CANOTILHO que “o estado de paz pressupõe a separação entre autoridades civis e militares, tendo cada uma a esfera de competência previamente definida”,⁵⁹ enquanto “o estado de guerra implica na subordinação das autoridades civis às militares, face à decretação desse estado, depois de submetido à apreciação do legislativo.”⁶⁰

Sendo a finalidade do direito, a paz social, basicamente com a manutenção das estruturas do sistema produtivo com que se relaciona, é forçoso concluir que o direito deve fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento.⁶¹ O estado de paz, portanto, deve ser visto em um amplo espectro, que transcende questões materiais, pois é no imaterial, e demais aspectos fundamentais para o ser humano, que se faz mais necessária a paz, para a adequada vida em sociedade.

1.2.1.2 Grau de garantia individual e coletiva

Outro aspecto a ser observado na ordem pública é o grau de garantia individual e coletiva, propiciada pelo Poder Público. Esse grau de garantia geral e coletiva é assegurado por um conjunto de órgãos investidos de autoridade, para realizar os fins do Estado, ou, em outras palavras, se trata da “força imanente do Governo para atingir sua finalidade; possibilidade legal de agir, de fazer. Direito de

⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed., Coimbra: Almedina, 2002, p.1072.

⁶⁰ Idem, p. 1072.

⁶¹ DERANI, Cristiane. Op cit., p. 67.

ordenar, de fazer-se obedecer, pela força coercitiva da lei ou das atribuições de que se reveste o cargo de que está investido que tem a faculdade de ordenar”.⁶²

A garantia individual e coletiva, que o Poder Público deve propiciar, se refere aos direitos individuais e coletivos⁶³. Nesse sentido, necessário enfatizar que tais direitos constituíram também objeto de mudanças ao longo dos séculos e, mais intensamente, nos últimos anos, por conta da dinâmica social e política nacional. Assim, a salvaguarda de tais direitos se encontra assegurada no texto constitucional, de 1988, que sedimentou previsões de constituições que a antecederam, e compôs novo leque de direitos.⁶⁴

O artigo 5º, do texto constitucional, acerca dos direitos individuais a serem garantidos, relaciona dezenas de incisos, tendo como componentes norteadores, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além da função social da propriedade. O artigo 6º, por sua vez, ao tratar dos direitos sociais e, portanto, de abrangência coletiva, cita, expressamente, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Além disso, o título da ordem econômica elenca uma série de direitos relacionados, por exemplo, a cultura, meio ambiente e povos indígenas.

O conceito de ordem pública deve considerar a relação existente entre o estado de paz, com o grau de garantia dos direitos, individuais e coletivos. O Poder Público não somente pode, mas, deve assegurar esses direitos aos indivíduos e à coletividade. Há uma relação direta da ação dos administradores sobre os

⁶² GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (Organizador). **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Rideel, 2001, p. 120.

⁶³ Ao reconhecer e proteger direitos coletivos, como ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos próprios valores étnicos, e impor à propriedade privada restrições fundadas nestes direitos, como é o capítulo da reforma agrária, a Constituição, de 1988, abriu as portas para um novo direito, fundado no pluralismo, na tolerância, nos valores culturais locais, na multietnicidade.... (MARÉS, Carlos Frederico. **Introdução ao Direito Socioambiental**. In LIMA, André (Organizador). **Direito para um Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002, p. 23.)

⁶⁴ Os ambientalistas tiveram uma importante participação na elaboração do texto constitucional, face ao trabalho junto aos deputados, para convencê-los de que a preservação e proteção ambiental eram necessárias e imperiosas. Dessa forma, se conseguiu assegurar um capítulo, na Carta de 1988, garantindo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, protegido para as presentes e futuras gerações. (cf) MARÉS, Carlos Frederico. Op cit., p. 22.

administrados, na defesa dos direitos e, por consequência, na defesa e manutenção da ordem.

1.2.1.3 Segurança Pública

Acerca da garantia de segurança, se mostra conveniente efetuar uma abordagem inicial a respeito da expressão “segurança”, a qual reporta ao sentido da ausência de riscos⁶⁵ de todas as espécies, proteção da vida, de bens e valores materiais e imateriais. A segurança é procurada pelo ser humano desde sua mais tenra idade histórica, como uma necessidade fundamental, para manutenção da vida. Ainda, há que se considerar que “temos de um lado a segurança preventiva que se antecipa ao perigo e de outro a segurança repressiva que se propõe a reduzi-lo ou elimina-lo”.⁶⁶

Sobre a questão dos riscos, HERMITTE analisa que as sociedades conhecem os riscos que as ameaçam e, por isso, temem a morte, a doença, os incêndios, as inundações, a fome e a guerra. A inclusão da luta contra os riscos, em programas políticos para reforçar a democracia, é fato mais recente e o intuito é o de evitar danos. Novos riscos apareceram, à medida que a sociedade industrial, baseada na ciência, tecnologia e investimento financeiro, se desenvolveu. Dessa forma, a prevenção, a responsabilidade e os seguros são fortes indicativos de uma modernidade fundada sobre uma análise científica das causas dos danos.⁶⁷

⁶⁵ Defini-se como risco inaceitável o ato que coloca em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico - incluindo o genético - e a função ecológica da fauna e flora. FREIRE, William; MARTINS, Daniela Lara (Coordenadores). **Dicionário de Direito Ambiental e Vocabulário Técnico de Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Mineira 2003, p.343. (cf) MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁶⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistêmica**. Op cit., p.151.

⁶⁷ HERMITTE, Marie-Angèle. **Os Fundamentos Jurídicos da Sociedade do Risco – Uma Análise de U. Beck**. In VARELLA, Marcelo Dias. **Governo dos Riscos**. Brasília: Gráfica Editora Palloti, 2005, p. 11.

Nesse sentido, “a segurança coletiva visa a paz, pois paz é ausência do emprego da força física”,⁶⁸ entendida essa ausência do emprego da força, pelo alcance de um estágio de equilíbrio, no qual esse mecanismo não se faz necessário. Evidente que para tal ocorrer, as estruturas de segurança devem existir, até mesmo, para inibirem ações contrárias à segurança, face à resposta que pode ser dada pelo Poder Público, inclusive com o uso da força, para restabelecer a paz. Na atualidade, a segurança é um dos fatores que mais impacta a sociedade contemporânea e a sua qualidade de vida. A garantia da segurança, portanto, se apresenta como um dos principais componentes da ordem pública e, como será visto mais adiante, objeto de estudo específico, relativo à segurança pública.

Antes mesmo de se analisar o foco principal da pesquisa, que se refere à segurança pública, devem ser analisados alguns aspectos da segurança. Inicialmente, no que se refere ao indivíduo, a segurança ganha o caráter de proteção àquilo que se pode designar como *célula do tecido social*. Por conseqüência, se essa célula ficar exposta às vulnerabilidades, também o todo do tecido estará sob risco e poderá sofrer alterações e impactos.

A situação de segurança do indivíduo não depende, apenas e tão somente, de previsão legal para que se concretize. São inúmeras as influências que interferem no sentido de que seja assegurada a vida, a integridade física, moral, psíquica, patrimonial, e outras. Segundo MAIA, “a segurança individual situa-se no vasto campo da garantia dos direitos do cidadão que é mais abrangedora do que os traduzidos nos dispositivos legais, ou mais precisamente, em preceitos do direito positivo”.⁶⁹ Assevera, ainda, o autor, que “o direito que o homem tem de defender sua existência física e moral, sua liberdade, seus direitos naturais; essa faculdade antecede a todas as leis positivas, provém da natureza e domina o homem porque é homem”.⁷⁰

⁶⁸ KELSEN, Hans. Op cit., p. 41.

⁶⁹ MAIA, Mota J. **Segurança Individual**. In FRANÇA, R. Limonge – coordenador. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977, Vol. 67, p. 273.

⁷⁰ MAIA, Mota J. Op cit. Apud **Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857, p. 273.

Outro fator relevante é o da segurança interna, voltada ao grupo humano que constituiu os Estados. A segurança interna dos países e dos povos é, sem sombra de dúvida, um dos principais componentes da ordem pública, face aos aspectos materiais e imateriais que envolvem a comunidade e a composição de seus objetivos de proteção, utilizando mecanismos próprios de um Estado de Direito interno. Também há que se considerar que o controle social, para que se assegure a segurança interna, deve contemplar um sistema interno, cuja estrutura esteja baseada na relação de administrados e administradores. Acerca da segurança interna, MAIA entende que:

Tem pertinência quando se fala de segurança interna, tarefa que incumbe a toda nação como um todo indivisível, examinar a legitimidade do poder que coincide com sua razão de ser, já que o exercício do poder implica a submissão de um grupo a outro, da comunidade a um sistema capaz de assegurar a harmonia social, sob a égide de normas impessoais, distantes ao mesmo tempo da anarquia e do despotismo, o poder como instrumento de controle social.

A segurança interna é justificada por um sistema que no estado de direito democrático – longe do despotismo e da anarquia – deve caracterizar-se pela legitimidade, que só se justifica com medidas coercitivas em defesa da segurança de todos no plano interno e externo.

Assim, se justifica o princípio que a segurança interna deve resultar da ação de todos os cidadãos em um estado de direito.⁷¹

A segurança internacional, por sua vez, tem por objetivo “a renúncia do uso da força e, pois, a consecução da paz em caráter permanente”.⁷² A preservação da integridade territorial e das nações, frente aos atentados exteriores, se vale do conjunto de medidas adotadas por convenções ou tratados, adotados pelas comunidades de nações.

A segurança pública, por sua vez, é um dos principais objetos da presente pesquisa, tendo em vista o estudo realizado a partir da ordem pública, que visa descrever e analisar a atuação das polícias ostensivas. Em outras palavras, em razão do objeto da segurança pública ser a salvaguarda da ordem pública, ordem e segurança são dois conceitos-chave da presente pesquisa. Conforme ressalta

⁷¹ MAIA, Mota J. **Segurança Interna**. In FRANÇA, R. Limonge – coordenador. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977, Vol. 67, p. 279.

⁷² MAIA, Mota J. Op cit., p. 287.

MOREIRA NETO, se por um lado, a ordem se refere a uma idéia estática, quer dizer, uma situação existente, a segurança traduz uma idéia dinâmica:

A ordem é uma idéia estática. É uma situação. Ela existe graças a uma disposição interna, de um sistema qualquer que viabiliza sua organização.

Toda organização pressupõe uma ordem mínima, sem a qual não subsiste. O comprometimento da ordem é, pois, o comprometimento da própria organização.

A segunda referência conceptual é à segurança. A segurança é uma idéia dinâmica. É uma atividade. Ela existe em função de garantia da ordem.

Toda organização pressupõe, portanto, uma ordem mínima e uma segurança mínima que a preserve. A segurança existe para evitar o comprometimento da ordem.⁷³

O mesmo doutrinador afirma que “a segurança pública, por sua vez, é a garantia da ordem pública. Sendo uma atividade-meio, ela se condiciona aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é sua finalidade: deve ser legal, legítima e moral”.⁷⁴ Já na visão de MAIA, segurança pública é uma expressão de conteúdo amplo em que sobressai a obrigação do Estado de criar condições para proporcionar ao cidadão garantias de sua existência na comunidade livre de ameaças ou restrições arbitrárias à sua vida, à liberdade e a outros direitos.⁷⁵ Para alguns doutrinadores, dentre eles LAZZARINI, a segurança pública tem como objeto a defesa da ordem pública, em uma relação de causa e efeito entre ambas:

Entendemos ser a segurança pública um aspecto da ordem pública, ao lado da tranqüilidade e da salubridade públicas. Entendemos assim porque a ordem pública é efeito da causa segurança pública, como também o é da causa tranqüilidade pública ou ainda efeito da salubridade pública.⁷⁶

Nessa esteira, o autor, ainda, ao considerar a segurança pública como um estado antidelitual, indica que a polícia de segurança pública, responsável para evitar o ilícito penal, compõe ramo da polícia administrativa, que em nenhum momento se confunde com a polícia judiciária:

O ramo da polícia administrativa que tem por objetivo evitar o ilícito penal denomina-as polícia de segurança pública, que nada tem com atividade de polícia judiciária. Polícia judiciária, ao certo, não é e nem pode desenvolver atividade de polícia de segurança pública,

⁷³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Segurança Pública na Constituição**. Revista Força Policial nº 3. São Paulo: IMESP, 1994, p.39.

⁷⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op cit., p.43.

⁷⁵ MAIA, Mota J. **Segurança Pública**. In FRANÇA, R. Limonge – cordenador. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977, vol. 67, p.299.

⁷⁶ LAZZARINI, Álvaro. Op cit., p. 81.

que é preventiva, sob pena de subversão do já enunciado princípio da competência administrativa....

Recordemos o que examinamos a respeito de ordem pública e de segurança pública. Na oportunidade consideramos segurança pública como um estado antidelitual, que é aspecto ou elemento do conceito maior de ordem pública. A polícia de segurança, bem por isso, tem por objetivo prevenir a criminalidade.⁷⁷

A segurança pública empresta o sentido de estabilidade social, diante do risco da ocorrência de delitos, que recaem sobre a pessoa ou o patrimônio. Na observação de PESSOA, ela é “o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções. As ações que promovem a Segurança Pública são ações policiais repressivas ou preventivas típicas”.⁷⁸ E, ainda, discorre que:

“Todavia, a Segurança Pública pode resultar da simples ausência, mesmo temporária, dos delitos e contravenções. Assim, o próprio conceito de Segurança Pública não prescinde daqueles ilícitos, presentes ou prováveis como fatores antes de essência psicológica que material. A Segurança Pública ideal seria aquela que os ilícitos houvessem desaparecido”.⁷⁹

Ao se referir a segurança pública, SILVA ressalta o papel das organizações policiais como instrumento de afastamento de todo e perigo, ou mal que pode afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão. Assevera que a segurança pública limita as liberdades individuais, que não podem ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.⁸⁰

Em nova observação, LAZZARINI discorre acerca do papel da polícia como instrumento do Estado, para garantir a segurança do cidadão:

“Para realizar e preservar o bem comum, em verdade, o Estado deve ter sua polícia, que não cogitará, tão só, da sua segurança ou da segurança da comunidade como um todo, mas sim, e de modo especial, da proteção, da garantia da segurança de cada pessoa, de cada cidadão, portanto, abrangendo o que se denomina segurança pública o sentido coletivo e o sentido individual da proteção do Estado.”⁸¹

⁷⁷ LAZZARINI, Álvaro. Op cit., p.86.

⁷⁸ PESSOA, Mário. **O Direito da Segurança Nacional**. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais, 1971, p.7.

⁷⁹ Idem, p.7.

⁸⁰ (cf) SILVA, de Plácido. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p.188.

⁸¹ LAZZARINI, Álvaro. **As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares como Instrumento de Defesa da Cidadania**. In Revista Força Policial. nº 1. São Paulo: PMESP,1994, p.29.

Oportuno, mais uma vez, trazer os ensinamentos de MOREIRA NETO ao tratar da segurança pública como sistema:

Concluimos que a segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência do homem na sociedade.

Se a segurança pública compreende estrutura e funções para a prática de atos para a garantia da ordem pública, ela é, em si mesma, um sistema com elementos definidos em inter-relação com a própria organização e aí temos o sistema de segurança pública.⁸²

A segurança pública é um dos maiores problemas do Brasil. Segundo RAMOS, são assassinadas 50.000 pessoas por ano, o que coloca o país em destaque negativo, por figurar entre os mais violentos do mundo nas últimas duas décadas.⁸³ O autor destaca que não há uma adequada política nacional para o setor, citando, como exemplo, que “o Fundo Nacional de Segurança Pública,⁸⁴ para investimentos em todo o país, contou, em 2006, com aproximadamente R\$ 170 milhões. Em contraste, apenas no estado de São Paulo, o orçamento da segurança pública correspondeu a R\$ 6 bilhões”.⁸⁵ Ainda afirma que ações integradas de segurança pública, no âmbito nacional, dependerão da capacidade de pressão da sociedade nas três esferas de poder, a fim de que reconheçam a urgência de tratar temas como a segurança pública e a violência.⁸⁶

Mais recentemente, diante da gravidade da questão da segurança pública, o governo federal brasileiro buscou melhorar o tratamento das informações, que podem propiciar um combate mais eficiente ao crime, instituindo, no âmbito do Ministério da Justiça, a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização - Rede Infoseg.⁸⁷ Por entender, também, que segurança pública não é um processo que envolve apenas os órgãos policiais, o

⁸²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistemática**. Op. cit., p.152.

⁸³ (cf) RAMOS, Sílvia. **Direito a Segurança Um Desafio Para o Brasil**. In **Pensando Uma Agenda Para O Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, 2000, p.69.

⁸⁴ O Fundo Nacional de Segurança Pública foi instituído pela Medida Provisória nº 2.045-1, de 28 de junho de 2000, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde existem guardas municipais.

⁸⁵ RAMOS, Sílvia. Op Cit., p.76.

⁸⁶ (cf) idem, p.76.

⁸⁷ Decreto nº 6.138, de 28 de junho de 2007.

governo editou a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que procurou incluir aspectos de cidadania, ao instituir o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

Para a pesquisa que se desenvolve, se torna importante lembrar que fatores de segurança pública influenciam ou se relacionam com a proteção ambiental. Nesse sentido, matéria veiculada na imprensa escrita, de 30 de janeiro de 2008, divulga que:

As cidades que mais desmatam no Brasil figuram também na lista das mais violentas do país, conforme aponta o mapa da violência dos municípios brasileiros divulgados ontem. De uma lista de 36 cidades responsáveis por metade da derrubada recente de árvores na Amazônia Legal, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, 23 delas estão entre as 10% mais violentas do país.⁸⁸

1.2.1.4 Tranqüilidade e salubridade

A respeito da tranqüilidade, como componente da ordem pública, há que se considerar o necessário estado de calma e paz de espírito, o qual deve permear as atividades do homem como indivíduo em sociedade, para que se configure uma situação de ordem social. Acerca da questão, se manifesta CRETELLA JUNIOR, afirmando que:

De outro lado, a administração analisa cada um dos atos do cidadão, verificando até que ponto as atividades se harmonizam entre si e com o poder público, de tal maneira que a tranqüilidade permita aos agrupamentos humanos coexistência de opiniões e de movimentos com o mínimo de prejuízo para a coletividade.⁸⁹

A tranqüilidade é inerente à qualidade de vida das pessoas e, por conseqüência, reflete em seu bem-estar. Alterações do ambiente podem afetar desfavoravelmente a tranqüilidade do indivíduo ou grupos de indivíduos, cabendo uma intervenção do Poder Público no sentido de restabelecê-la, face ao seu papel na ordem social e ambiental.

⁸⁸ PINHO, Ângela. **Lista das Cidades Mais Violentas Inclui Áreas de Desmatamento**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 30 de janeiro de 2008, caderno C, p.7.

⁸⁹ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. V. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p.42.

Nesse sentido, ensina SILVA que fatores como os da poluição sonora e visual podem afetar a tranqüilidade, sendo que o legislador pode e deve legislar sobre os valores que a sociedade deseja proteger, dentre os quais, se encontram a saúde, a segurança e o bem-estar,⁹⁰ conforme preconiza a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 1981, em seu artigo 3º, alínea “a”. A autora ainda aborda essa questão em relação à vida nas cidades, afirmando que “o direito à tranqüilidade e o direito ao belo estão inseridos no próprio direito a cidades sustentáveis”.⁹¹

No que tange à salubridade, entendida como o conjunto de condições propícias à saúde pública, como um dos pilares da ordem pública ganha um contorno especial, pelo fato de se referir à saúde coletiva. Forçosamente, passa pelas condições individuais da situação de normalidade orgânica, física e mental do indivíduo. O direito à saúde, “bem extraordinariamente relevante à vida”,⁹² conduzido e “elevado à condição de direito fundamental do homem”,⁹³ apresenta uma relação direta com a qualidade de vida humana e, por conseqüência, de relevância para a ordem pública. Nesse contexto, assim se manifesta ROSEN:

Ao longo da história humana, os maiores problemas de saúde que os homens enfrentaram, sempre estiveram relacionados com a natureza da vida em comunidade. Por exemplo, o controle de doenças transmissíveis, o controle e a melhoria do ambiente físico (saneamento), a provisão de água e comida puros, em volume suficiente, a assistência médica, e o alívio da incapacidade e do desamparo. A ênfase sobre cada um deles variou no tempo. E de sua inter-relação se originou a saúde pública como conhecemos hoje.⁹⁴

O autor coloca, ainda, que a “proteção da comunidade contra doenças transmissíveis, e o saneamento do ambiente foram, e continuam a ser, de muita importância para a saúde pública”.⁹⁵ Acerca da questão da saúde e seus reflexos

⁹⁰ SILVA, Solange Teles da. **Poluição Visual e Poluição Sonora, Aspectos Jurídicos**. In **Revista de Informação Legislativa**. a. 40, n. 159. Brasília: Senado Federal, 2003, p.168.

⁹¹ Idem, Op cit., p.176.

⁹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.307.

⁹³ SILVA, José Afonso da. Op cit., p.307.

⁹⁴ ROSEN, George. **Uma História da Saúde Pública**. Tradução: MOREIRA, Marcos Fernandes da Silva. 2. ed., São Paulo: UNESP, 1994, p.31.

⁹⁵ ROSEN, George. Op cit, p.253.

para a sociedade, CRETELLA JUNIOR cita ZANOBINI que, na década de 1950, afirmou :

Para o indivíduo, a saúde é o pressuposto e a condição indispensável de toda atividade econômica ou especulativa, de todo prazer moral e intelectual. O estado de doença não só constitui negação de todos esses bens, como representa um perigo mais ou menos próximo, para a existência do próprio indivíduo e, nos casos mais graves, a causa determinante de sua morte. Para o grupo social, a saúde é a condição indispensável de sua conservação, da defesa interna e externa, do bem-estar geral, de todo progresso moral e político.⁹⁶

Note-se que, de início, a importância da saúde pública se volta à saúde individual. Porém, quando é transportada para o conjunto, denominado como grupo social, a saúde pública⁹⁷, ou a falta dela, pode trazer reflexos à defesa interna e à ordem interna. Pode, também, se desdobrar para a defesa externa, atingindo uma amplitude que ultrapassa o território local e, por consequência, a soberania desse grupo social. Não se deve perder de vista, nesse contexto, os aspectos citados, como o do bem-estar geral, componente de estabilidade e de ordem e interesse público.

A questão da salubridade, entendida como saúde pública, de forma imperativa obriga a intervenção do Estado, usando dos instrumentos que possui, dentre eles, o poder de polícia,⁹⁸ para que não se crie um desarranjo, uma desordem social de expressivas consequências. A respeito, assim se manifesta CRETELLA JUNIOR:

O poder de polícia que se faz sentir não apenas sobre as coisas, sobre a propriedade privada, estende também a sua ação sobre as pessoas, limitando-lhes a liberdade por motivo de saúde pública. Cabe ao Estado impedir que as doenças se propaguem para que os males de aguns não venham destruir a sociedade inteira.⁹⁹

⁹⁶ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. V. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p.202. Apud ZANOBINI, Guido. **Corso di Diritto Amministrativo**. Vol V. Milano: Giuffrè, 1950.

⁹⁷ Doenças como a dengue, segundo o portal da saúde do governo federal, atingiram no Brasil, nos primeiros dois meses de 2007, 79.732 casos notificados ([portal.saude.gov.br /portal? arquivos/pdf/dengue_1203.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/dengue_1203.pdf)), enquanto a febre amarela, segundo o portal da agência Radiobras, de 19 de janeiro de 2008, assinala a morte de 8 pessoas e a mobilização de toda estrutura de saúde nacional, para distribuir, apenas em 2008, sete milhões de doses de vacina (portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/dengue_1203.pdf).

⁹⁸ O poder de polícia será objeto de estudo específico no Capítulo 2, do presente trabalho.

⁹⁹ CRETELLA JR., José. Op cit., p.203.

1.2.1.5 Ordem moral, estética, política, econômica e manifestação de desordem

A ordem moral, estética, política e econômica, relacionadas como aspectos da ordem pública, compõem um conjunto de fatores voltados à regra de condutas individuais e coletivas. É no arranjo físico e artístico da sociedade, nos espaços em que vive o homem e em suas relações no seio do Estado, além da estrutura econômica estabelecida no país, que juntos influenciam, diretamente, a vida dos indivíduos, com resultados de impacto sobre a ordem pública. Conforme afirma BITTAR:

Os canais de realização de ações morais também são os mais diversos possíveis, uma vez que estas se exercem seja através do discurso, seja através de gestos, seja através de escrito, seja através de atitudes (fazer ou não fazer), seja através de procederem... donde as ações morais contaminarem as diversas formas de manifestação humana.¹⁰⁰

Os fatores estéticos e paisagísticos, por sua vez, constituem elementos fundamentais para o homem no seu meio, considerado o ambiente natural e artificial. Sobre a questão, afirma MELO que:

A idéia de paisagem reflete-se na relação do ser humano com um determinado espaço geográfico, constituído por elementos naturais e/ou artificiais, de onde decorrem reflexos culturais para aquele. A paisagem apresenta elevada importância para o ser humano. Isso se dá, não apenas em razão da função estética que desempenha, haja vista o culto à beleza que acompanha o homem ao longo da história. Trata-se, também, de um incontroverso interesse cultural, o qual fundamenta-se no fato de que a construção de uma paisagem identifica toda formação de uma comunidade.¹⁰¹

A manifestação de desordem demanda a idéia de ser ela contrária à ordem, tal qual é concebida pelos seres humanos, através da antropologia. A sua ocorrência impacta a ordem pública nas mais diferentes nuances, o que torna obrigatória a intervenção do poder público, para estacar de imediato o desarranjo social que se

¹⁰⁰ BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Ética Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.7.

¹⁰¹ MELO, Jailson José. **Paisagem: Um Bem a Ser Tutelado**. In BENJAMIN, Antonio Herman. **Paisagem, Natureza e Direito**. Vol. 2, São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005, p.563.

produz e seus danosos efeitos ao indivíduo e à coletividade. Acerca da questão, e citando RIVERO, assim descreve CRETELLA JUNIOR:

A livre iniciativa dos particulares em uma sociedade organizada, tem necessariamente de circunscrever-se a certos limites, fixados pelo poder público, que os assiná-la definindo, em lei, as garantias fundamentais conferidas aos cidadãos para exercício dessas liberdades. Cabe ao Poder Executivo precisar e completar as prescrições essenciais assegurando lhes a aplicação concreta, mas geralmente, prevenir desordens de qualquer natureza.¹⁰²

1.2.1.6 Interesse público

O jurista italiano ALESSI discorreu acerca do interesse público em sua conhecida tese¹⁰³ sobre a distinção entre o interesse público primário e o interesse público secundário. Com base em sua lição, MAZZILLI deu uma interpretação *lato sensu* a tais expressões:

A perquirição do conteúdo do *interesse público* leva-nos à distinção que fez Renato Alessi, para quem o conceito abrangente da expressão *interesse público* alcança não só o interesse público *primário* (o interesse do bem geral), como o interesse público *secundário* (ou seja, o modo pelo qual os órgãos da administração vêem o interesse público). Nem sempre, porém, um ou outro são uma só e mesma coisa.¹⁰⁴

Assim, para MAZZILLI, há que se distinguir entre as diversas formas de interesse, pois a contraposição mais usual do interesse público, do qual o Estado é o titular, ao interesse privado, cujo titular é o cidadão, exprime apenas uma faceta de expressão mais abrangente, que é a do interesse público, que:

... no dizer de Renato Alessi, compreende o interesse público primário e o secundário: não há confundir o interesse do bem geral (interesse público primário) com o interesse da administração (interesse público secundário), pois este último é apenas o modo como os órgãos governamentais vêem o interesse público.

¹⁰² . RIVERO, Jean. **Droit Administratif**. 9. ed., Paris: Daloz, 1947. Apud CRETELLA JUNIOR. José. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. V, Rio de Janeiro: Forense, 1968. p.202.

¹⁰³ ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. 1960, p.197-8. Apud MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo. – Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 7. ed. ver. ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 1995, p.4.

¹⁰⁴ Idem, p.4.

A distinção de Alessi permite evidenciar que nem sempre coincidem o interesse público primário e o secundário.¹⁰⁵

Nesse contexto, “o verdadeiro interesse público primário (o do bem geral) identifica-se com o interesse social, que é o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo”,¹⁰⁶ bem como, com os interesses difusos, a exemplo do meio ambiente. A expressão mais abrangente, ainda, é a do interesse público, identificado com o conceito de bem geral, ou seja, interesse da coletividade como um todo¹⁰⁷ e “de certa forma, são também públicos todos os interesses que, posto reflexamente, atinjam a sociedade como um todo”.¹⁰⁸

O interesse público se configura em um princípio de supremacia sobre o interesse individual, colocando-o na condição de superior aos demais e, portanto, com destaque na relação hierárquica dos interesses. Acerca da relação entre a ordem pública e o interesse público, MEDUAR explana que:

Na verdade, a chamada Ordem Pública, como fundamento do poder de polícia, na sua concepção atual, identifica-se com o interesse público e diz respeito a qualquer tipo de bem ou interesse de todos ante o indivíduo e grupo de indivíduos.

O interesse público que informa todas as atividades da Administração é mencionado sobre diversos nomes: interesse geral, bem comum, interesse coletivo, necessidades coletivas, necessidades da vida social. Tais termos, às vezes, vem indicados como fundamentos do poder de polícia.¹⁰⁹

Nesse contexto, MAZZILLI faz distinção entre o interesse público e o privado, ressaltando a abrangência do primeiro, ao afirmar que:

A contraposição mais usual entre as diversas formas de interesse tem levado a distinguir-se tradicionalmente o interesse público (de que é titular o Estado) do interesse privado (de que é titular o cidadão). Essa visão exprime, entretanto, apenas uma faceta do que seja interesse público, expressão que não raro tem sido utilizada para alcançar também os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, os interesse coletivos, os difusos, etc.¹¹⁰

¹⁰⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 4.ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

¹⁰⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo – Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 7. ed. ver. ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 1995, p.5.

¹⁰⁷ Idem, p.3.

¹⁰⁸ Idem, p.4.

¹⁰⁹ MEDUAR, Odete. Op cit, p.336.

¹¹⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. Op cit., p.3.

No que tange ao clima de convivência harmoniosa e pacífica, se pode entender como um estado tal de equilíbrio social, que propicia um ordenamento nas relações dos indivíduos e grupos de indivíduos, estabelecendo um “viver-junto” em bases aceitáveis e de paz. Acerca do poder de polícia, que possibilita a intervenção do poder público na defesa dos interesses da coletividade, os especialistas da matéria se manifestam amplamente e, nesse sentido, será desenvolvido capítulo específico.

1.2.1.7 Bem comum

O bem comum pode ser definido através de uma análise textual das normas jurídicas ou, ainda, através de textos doutrinários. O Decreto nº 87.777, de 1983, traz, como objetivo da ordem pública, constituir uma situação, ou condição, que conduza ao bem comum. No tocante a esse aspecto, há uma compreensão geral de bem para todas as pessoas que compõem a sociedade. Porém, ele pode ser conceituado, como sendo o “conjunto de situações capazes de realizar e assegurar o bem-estar social”.¹¹¹

O Código Civil Brasileiro usa a expressão ao descrever que, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.¹¹² Nessa esteira, MARTINS FILHO afirma que:

Ao se perquirir sobre o que seja o Bem Comum, 5 noções básicas devem ser aprofundadas, como instrumental indispensável para sua compreensão: são as noções de Finalidade, de Bondade, de Participação, de Comunidade e de Ordem. Da conjugação desses conceitos fundamentais é que se extrairá a noção de Bem Comum.¹¹³

¹¹¹ (cf) Dispõe o artigo 5º, da Lei de Introdução ao Código Civil. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

¹¹² (cf) Dispõe o artigo 5º, do Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.

¹¹³ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O Princípio Ético do Bem Comum e a Concepção Jurídica de Interesse Público**. Site consultado < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11>> Acesso em 03 de julho de 2007.

Bem Comum nada mais é do que o próprio bem particular de cada indivíduo, enquanto este é parte de um todo ou de uma comunidade: "O bem comum é o fim das pessoas singulares que existem na comunidade, como o fim do todo é o fim de qualquer de suas partes". Ou seja, o bem da comunidade é o bem do próprio indivíduo que a compõe. O indivíduo deseja o bem da comunidade, na medida em que ele representa o seu próprio bem. Assim, o bem dos demais não é alheio ao bem próprio.¹¹⁴

Na lição de FERRAZ JUNIOR, a noção de bem comum "remonta, em nossa cultura, à filosofia grega. Ela aparece no momento em que se colocou a natureza da sociedade agrupada em Estado, que pode e/ou deve proporcionar um bem aos seus membros, que seja a todos igualmente acessível".¹¹⁵ O mesmo autor ainda leciona acerca do assunto:

O bem comum, assim, exige certos requisitos que condicionam uma vida digna para todos os cidadãos. Não se trata de uma pura repartição harmônica das mesmas vantagens materiais, mas de uma harmonia e estabilidade que são próprias de toda sociedade como tal. Essa preeminência do todo é de ordem ética, significando não a preeminência da sociedade civil e do Estado sobre o indivíduo, mas os valores da pessoa humana sobre os interesses particulares do indivíduo.¹¹⁶

Um outro enfoque da matéria leva à análise do bem comum a uma condição abstrata, como forma de demonstrar que ele ultrapassa o caráter de algo que se possa atribuir um valor material. Nesse sentido, afirma MORETTI:

O bem comum não é algo materialmente palpável, mas sim uma condição abstrata que possibilita a consecução ou manutenção de outros bens mais concretos e mais próximos das pessoas. Seu significado extrapola o mero sentido da coisa valorada, saltando para o objetivo de uma sociedade politicamente organizada, consubstanciando-se numa das finalidades do Estado.¹¹⁷

O bem comum, também, é apreciado sob a ótica de um complexo de condições no qual estão incluídos a justiça, a segurança e a liberdade, em diferentes proporções, reguladas politicamente pela sociedade e por seu momento histórico. Bem por isso, no dizer de PAUPÉRIO:

É a liberdade, a justiça e a segurança que criam um complexo de condições capazes de construir o que chamamos de bem comum. É

¹¹⁴ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Op cit.

¹¹⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Bem Comum**. In FRANÇA, R. Limonge (Coordenador). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 10. São Paulo: Saraiva, 1977, p.397.

¹¹⁶ Idem, p.398.

¹¹⁷ MORETTI, Roberto de Jesus. **Atividades Policiais Militares e o Bem Comum**. In Revista Força Policial. nº 32. São Paulo: PMESP, 2001, p.42.

difícil dizer em que proporção devem entrar a liberdade, a justiça e a segurança para construir um clima de bem comum e conseqüente paz social. Só a prudência política poderá dizer, nesse assunto, a última palavra em cada meio social e em cada momento histórico.¹¹⁸

O desenvolvimento e a manutenção da ordem pública são, portanto, fundamentais para as relações sociais. Seu grau de abrangência, aliando interesses individuais e coletivos, se sujeita às alterações resultantes da própria dinâmica e evolução de cada comunidade. O seu núcleo básico de entendimento, e presença do Estado, como regulador e fiscalizador, demonstra-se consolidado na doutrina especializada e nas normas analisadas.

1.3 Ordem ambiental na construção da ordem pública do meio ambiente

1.3.1 A construção de um conceito de ordem ambiental

Se, por um lado, a definição jurídica e doutrinária de ordem pública salienta a necessidade de preservação do bem comum, da paz, da saúde, entre outros, por outro lado, ainda está em curso o desenvolvimento do conceito de ordem ambiental. Ao se buscar, entretanto, a mesma linha de pensamento, no que se refere à relação humana com seu meio e, decorrente dela, a salvaguarda de bens dos quais os seres vivos são dependentes, se verifica que essa abordagem é relativamente nova.

Após a breve abordagem histórica, há que se dizer que a questão do meio ambiente deve ser analisada pelo aspecto de ecossistema e a interferência humana. Nesse viés, necessário se reportar à etimologia do termo “ecologia”, que ODUM assim descreve: “A palavra “ecologia” deriva do grego *oikos* com sentido de “casa”, e *logos*, que significa “estudo”. Assim, o estudo do “ambiente casa” inclui todos os organismos nela contidos e todos os processos funcionais que a tornam habitável”.

¹¹⁸ PAUPÉRIO, A. Machado. **Segurança Jurídica**. In FRANÇA, R. Limonge (Coordenador). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977, p.292.

¹¹⁹ Ainda afirma o autor que “já desde muito cedo, na história humana, a ecologia era de interesse prático. Para sobreviver na sociedade primitiva, todos os indivíduos precisavam conhecer o seu ambiente, ou seja, as forças da natureza e os vegetais e animais em volta deles”.¹²⁰ Acerca dos ecossistemas, o mesmo autor assim se manifesta:

O ecossistema é a unidade funcional básica da ecologia, pois inclui tanto os organismos quanto o meio abiótico; cada um destes fatores influencia as propriedades do outro e cada um é necessário para a manutenção da vida como a conhecemos, na Terra.

O termo “ecossistema” foi proposto primeiramente em 1935 pelo ecologista britânico A.G. Tansley, mas, naturalmente o conceito é bem mais antigo. Mesmo na mais remota história antiga, encontram-se alusões à idéia da unidade dos organismos com o ambiente (e, também, da unidade dos seres humanos com a natureza).¹²¹

Em relação ao meio biótico e abiótico¹²² nos ecossistemas, se pode trazer ao contexto a visão abrangente de meio ambiente, que passou a contemplar as relações e interligações do meio ambiente natural e do meio ambiente artificial, além da presença humana nessa relação, se tornando imperativa a existência de um estado de equilíbrio entre elas.

1.3.2 Estado de equilíbrio entre os seres vivos e seu meio

Acerca do estado de equilíbrio entre os seres vivos e seu meio, há que se considerar, inicialmente, que o equilíbrio pode se traduzir em uma relação harmônica entre os seres vivos e o meio. Essa harmonia se reveste de uma dinâmica, na qual existe troca de ações e energias, apresentando condições igualmente favoráveis às partes que se interagem.¹²³

O estado de equilíbrio entre os seres vivos contempla todas as formas de vida, particularmente a humana, até mesmo porque, ela é uma das que mais interfere nesse balanceamento. Estão incluídas, portanto, desde as formas de vida

¹¹⁹ ODUM, Eugene P. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988, p.1.

¹²⁰ Idem, p.9.

¹²¹ ODUM, Eugene P. Op cit., p.9.

¹²² Ao definir ecossistema, ODUM cita a relação dos organismos vivos ou bióticos e os não vivos ou abióticos.

¹²³ Entropia é expressão utilizada para definir a medida da quantidade de desordem de um sistema.

microscópicas, até as mais complexas espécies animais e vegetais que compõem a diversidade biológica, conhecida também como “biodiversidade”. Conforme leciona RODRIGUES:

Não se sabe quantas espécies de seres vivos existem na Terra; as identificadas são cerca de um milhão e meio, mas calcula-se que existam entre 50 e 100 milhões de espécies ainda por serem exploradas, como as florestas tropicais úmidas, os desertos, as cavernas, as regiões geladas.

A variedade e distribuição das espécies na biosfera¹²⁴ são consequência de 3 bilhões de anos de transformação, tanto na Terra como na vida.

O resultado são os ecossistemas que existem hoje: as florestas, a tundra, a savana, o pampa, a caatinga, o cerrado, os rios, os oceanos e tantos outros, cada um com suas espécies adaptadas às condições de clima e solo.¹²⁵

Nesse sentido, ensina DAJOZ que “os ecossistemas são dotados de auto-regulação e capazes de resistir, pelo menos dentro de certos limites, às modificações do meio ambiente e às bruscas variações da densidade das populações”.¹²⁶ Em relação à biosfera, ou a reunião da totalidade dos ecossistemas, útil se dizer que a mesma “se caracteriza por sua estrutura em mosaico e pela extrema diversidade dos organismos que a povoam”.¹²⁷

Na própria evolução das espécies, as idéias de DARWIN, acerca da progressão geométrica do aumento dos indivíduos, idéias essas que revolucionaram as teorias vigentes à época, já contemplavam a questão da organização dos seres, consubstanciado no estado de equilíbrio entre as espécies. Nesse contexto:

A luta pela sobrevivência resulta inevitavelmente da rapidez com que os seres organizados tendem a multiplicar-se. Todo indivíduo que, durante o estado natural da vida, produz muitos ovos ou muitas sementes, deve ser destruído em qualquer período da sua existência, ou durante uma estação qualquer, porque, de outro modo, dado o princípio do aumento geométrico, o número dos seus descendentes tornar-se-ia tão notável que nenhuma região os poderia alimentar. Também, como nascem mais indivíduos do que os que conseguem sobreviver, deve existir em cada caso, luta pela sobrevivência, quer com outro indivíduo da mesma espécie, quer

¹²⁴ Biosfera pode ser definida como a zona de transição entre a terra e a atmosfera, no interior da qual as formas de vida são comumente encontradas ou, também, como a parte da esfera terrestre onde se desenvolve a vida animal e vegetal. (cf) FREIRE, William; MARTINS, Daniela Lara. Op.cit., p.89.

¹²⁵ RODRIGUES, Rosicler Martins. Biodiversidade: **A Riqueza da Vida na Terra**. In **Ecologia em Debate**. São Paulo: Moderna, 1997, p.35.

¹²⁶ DAJOZ, Roger. **Ecologia Geral**. 4. ed. GUIMARÃES, Francisco M. (Tradutor). Petrópolis: Vozes, 1983, p. 472.

¹²⁷ Idem, p.472.

com indivíduos de espécies diferentes, quer com as condições naturais da vida. É a doutrina de Malthus¹²⁸ aplicada com a mais considerável intensidade a todo o reino animal e vegetal, porque não há nem produção artificial de alimentação, nem restrição ao casamento pela prudência. Embora algumas espécies se multipliquem hoje mais ou menos rapidamente, não pode suceder o mesmo para todas, porque o mundo não as comportaria.¹²⁹

O equilíbrio dos seres com o meio se refere não só ao meio natural, mas também ao artificial, que é aquele criado pelo homem para atender suas necessidades. Assim, o estado de equilíbrio encerra o raciocínio de limite de alterações e impactos aos seres e seu meio, possibilitando a existência em padrões minimamente aceitáveis de vida com qualidade. Segundo BRANCO:

O equilíbrio para o biólogo, é fruto de relações não-rationais, sendo mantido através do processo de seleção natural agindo sobre manifestações espontâneas da natureza e das mutações genéticas. A realidade do meio ambiente é outra. É necessário considerar a sua dimensão cultural, o homem como integrante e até o centro do sistema ambiental, devendo participar de forma racional de seu equilíbrio e sua estabilidade. O processo deixa de ser homeostático¹³⁰ ou automático, para tornar-se planejado, em função da finalidade ética.¹³¹

O mesmo autor lembra, entretanto, que “uma grande dificuldade no que se refere à atitude ética do ser humano, reside no fato peculiar e fundamental de que este, ao contrário de todos demais seres, não se comporta como espécie, mas sim como indivíduo”.¹³²

A relação entre os seres vivos, o meio ambiente natural e artificial e a análise do equilíbrio entre ambos é historicamente recente. Começou a ganhar contorno mais definido a partir da década de 1970, após o estabelecimento dos

¹²⁸ O economista e demógrafo britânico Thomas Malthus (1766-1834) ficou conhecido, sobretudo, pela teoria segundo a qual o crescimento da população tende sempre a superar a produção de alimentos, o que torna necessário o controle da natalidade. Em 1798, Malthus publicou anonimamente seu *Essay on Population* (Ensaio sobre a população), no qual afirma que a população cresce em progressão geométrica, enquanto a produção de alimentos aumenta em progressão aritmética. Com o tempo, o "malthusianismo" foi incorporado à teoria econômica, atuando como freio de teses mais otimistas. Na segunda metade do século XX, os problemas demográficos mundiais revitalizaram as concepções de Malthus, embora a agricultura intensiva tenha permitido aumentos de produção muito maiores do que os previstos por ele.

¹²⁹ DARWIN, Charles. **A Origem das Espécies**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004, p.78.

¹³⁰ Homeostase, no sentido de propriedade reguladora de um sistema ou organismo, para atingir o equilíbrio.

¹³¹ BRANCO, Samuel Murgel. **Ecossistêmica – Uma Abordagem dos Problemas de Meio Ambiente**. São Paulo: Edgard Blücher, 2002, p.101.

¹³² Idem, p.101.

princípios da Conferência de Estocolmo, de 1972, os quais passaram a integrar o cenário nacional e internacional nas questões ambientais. No Brasil, a gestão de flora, fauna silvestre e ictiológica, foi bastante setorial e fragmentada. As legislações a partir de 1934, ano em foi editado o primeiro Código Florestal,¹³³ o primeiro Código de Caça e Pesca¹³⁴ e a Lei de Proteção dos Animais,¹³⁵ isso demonstram.

A gestão dos recursos naturais¹³⁶ não era feita de forma integrada, e órgãos diferentes eram responsáveis por administrar esses recursos, o que não contribuía para sistematizar o equilíbrio ambiental. Dessa forma, uma autorização de “derrubada”¹³⁷ não contemplava efeitos danosos à fauna, ou mesmo processos que poderiam causar degradação em corpos d’água e, por conseqüência, à fauna ictiológica.

Essa situação perdurou durante um longo período de tempo e não se modificou com a adoção, na década de 1960, do novo Código Florestal,¹³⁸ do Código de Pesca¹³⁹ e da Lei de Proteção à Fauna.¹⁴⁰ Os diferentes órgãos de administração dos recursos naturais fortaleceram suas estruturas, mas passaram a gerenciar os bens sob sua responsabilidade de forma independente.

Apenas com o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981,¹⁴¹ que o meio ambiente começou a receber tratamento sistêmico, e envolveu,

¹³³ Decreto nº 25.793, de 23 de janeiro de 1934.

¹³⁴ Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934.

¹³⁵ Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934.

¹³⁶ Recurso natural é definido como qualquer elemento, matéria e energia que não tenha sofrido processo de transformação, que seja usado diretamente para assegurar necessidades fisiológicas, socioeconômicas ou culturais. Um recurso renovável pode se auto-renovar ou ser renovado a um ritmo constante, porque se recicla rapidamente, ou está vivo e pode propagar-se ou ser propagado. Um recurso não-renovável é aquele cujo consumo envolve necessariamente seu esgotamento, pois não tem mecanismos físico-químicos ou biológicos de geração, regeneração ou de propagação. FREIRE, William; MARTINS, Daniela Lara (Coordenadores). **Dicionário de Direito Ambiental e Vocabulário Técnico de Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Mineira, 2003, p.323.

¹³⁷ Expressão utilizada para se referir ao desmatamento.

¹³⁸ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

¹³⁹ Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967.

¹⁴⁰ Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

¹⁴¹ Lei nº 6.938 de 31, de agosto de 1981.

ao mesmo tempo, a busca do equilíbrio do ambiente natural e artificial com outros fatores. Assim, previu a Lei, nos seus objetivos, a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”¹⁴²

A referida legislação estabeleceu como princípio a “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.¹⁴³ Foi, porém, o texto constitucional, de 1988, ao descrever que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida”,¹⁴⁴ que se elevou o equilíbrio a um patamar que nunca ocorrera antes. A partir de então, se passou a consolidar o grau de importância em alcançar o “equilíbrio” ambiental, para a sociedade brasileira.

1.3.3 Salvaguarda da vida, sua qualidade e os componentes da ordem pública presentes na ordem ambiental

A salvaguarda da vida, em todas as suas formas, bem como sua qualidade, alude, primeiramente, à própria manutenção da vida humana, animal e vegetal. Os processos de desequilíbrio são marcados pela perda da vida, ou drástica produção de danos a ela consignados, que, evidentemente, afetam a ordem do meio ambiente, pois cada um deles desempenha um papel e uma função, dentro de um sistema, e no espaço geográfico em que se encontra.

Da mesma maneira, se a qualidade da vida de qualquer ser, for inadequada, sua função não será cumprida da maneira correta e o estado de equilíbrio será afetado. “A sadia qualidade de vida só pode ser conseguida e mantida se o meio

¹⁴² Lei nº 6.938 de 31, de agosto de 1981, Art. 4º, inciso I.

¹⁴³ Lei nº 6.938 de 31, de agosto de 1981, Art. 2º, inciso I.

¹⁴⁴ Constituição Federal do Brasil, de 1988, Art. 225.

ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não-poluído”.¹⁴⁵

Qualquer processo de desequilíbrio gera uma desarmonia e, por conseqüência, um desarranjo ambiental. A salvaguarda da função ecológica da fauna e flora foi assegurada no texto constitucional ao prever, como atribuição do Poder Público, a sua proteção, vedadas na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica; provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldades.¹⁴⁶ Nesse contexto, leciona DERANI:

Qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o nível de vida material e do bem-estar físico e espiritual.

Acrescento a estas duas expressões sinônimas – qualidade de vida e bem-estar – a expressão de Aristóteles “bem viver”.¹⁴⁷

Em relação à salubridade, esta se direciona a saúde, seu aspecto público e, também, individual. Não ocorrendo o ambiente sadio, as diferentes formas de vida, na qual se inclui a humana, ficam sujeitas a perecerem, ou se manterem com maior ou menor grau de dificuldade. A alteração da salubridade pode ser traduzida em uma desarmonia, com afetação ao estado de equilíbrio do ambiente, cujo desdobramento pode compreender desde um desconforto, um estresse do organismo vivo, até sua sumária extinção. É, portanto, a salubridade inerente à ordem do meio ambiente.

A segurança, ou ausência de riscos ao homem e demais seres, se relaciona à integridade dos mesmos, considerados aspectos materiais e imateriais, como por exemplo, as afetações de ordem psíquica, decorrentes da sensação de insegurança. O simples fato de um ser se sentir inseguro, particularmente o humano, já é suficiente para alterar seu comportamento e sua qualidade de vida.

O animal, por sua vez, quando afetado pela destruição de seu ambiente ou mesmo capturado e manejado para o tráfico, o comércio e outras atividades, se submete a uma intervenção que altera sua vida, com tal intensidade, que pode

¹⁴⁵ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006. p.120.

¹⁴⁶ (cf) Constituição Federal do Brasil, de 1988. Artigo 225, § 1º, inciso VII.

¹⁴⁷ DERANI, Cristiane. Op.cit., p.77.

provocar sua morte. Esse fato, por exemplo, é comumente noticiado pela imprensa brasileira, quando da apreensão de animais destinados ao tráfico, em que muitos exemplares morrem pela manipulação indevida, aliada à condição de transporte inadequado.

Do mesmo raciocínio decorre a segurança da vida vegetal, e seu imprescindível papel no equilíbrio ambiental, tanto pelo que produz de forma direta, a exemplo da madeira, como de forma indireta, a exemplo da proteção do solo; contenção de processos erosivos; abrigo de fauna; proteção de mananciais de águas superficiais e subterrâneas; proteção de matas ciliares, entre tantas outras. Portanto, a segurança, para todas as formas de vida, é um componente fundamental para a consolidação de um estado de equilíbrio, e a conseqüente ordem ambiental.

1.3.4 Dignidade humana

Para tratar da salvaguarda da dignidade humana, como elemento da ordem ambiental, necessário se reportar a Carta de Estocolmo, de 1972. Como já salientado, tal documento colocou o homem no centro da questão ambiental e, em muitos de seus aspectos, é considerada uma extensão da Carta Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Nela, a dignidade humana tem uma relevância especial e conforme lembra COMPARATO: “As consciências se abriram, enfim, para o fato de que a sobrevivência da humanidade exigia a colaboração de todos os povos, na reorganização das relações internacionais com base no respeito incondicional à dignidade humana.”.¹⁴⁸

Enquanto o artigo 1º, da Carta de Direitos Humanos, prevê que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, o artigo 1º, da Carta de Estocolmo, de 1972, descreve que “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar...”.¹⁴⁹

¹⁴⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003, p.210.

¹⁴⁹ O artigo 1º, da Carta de Estocolmo de 1972, pela similaridade com a Carta de Direito Humanos, de 1948, sustenta princípios básicos que demonstram a relação entre ambas.

No regime democrático, toda pessoa deve ter sua dignidade respeitada e a sua integridade protegida, independentemente da origem, raça, etnia, gênero, idade, condição econômica e social, orientação ou identidade sexual, credo religioso ou convicção política, pois, como ressalta LAZZARINI, a dignidade humana é alcançada quando satisfeitos os direitos, inclusive os ambientais:

Toda pessoa deve ter garantidos seus direitos civis (como o direito à vida, segurança, justiça, liberdade e igualdade), político (como o direito à participação nas decisões políticas), econômicos (como direito ao trabalho), sociais (como educação, saúde e bem-estar), culturais (como direito à participação na vida cultural) e ambientais (como o direito ao meio ambiente saudável).¹⁵⁰

A Constituição Federal brasileira, de 1988, tratando da questão, logo em seu artigo 1º, relaciona a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito,¹⁵¹ demonstrando o grau de importância que se passou a dar à essa questão, fato esse que não se verificou anteriormente. Em que pese a presença da expressão “dignidade humana”, em outras Constituições brasileiras, a partir de 1934, nem sempre essa dignidade recebeu condizente tratamento, sendo em alguns períodos foi afrontada, mesmo diante da previsão legal. Nesse aspecto, lembra MARTINS que:

Na verdade, o Ato Institucional nº 5, em que pese a exortação à dignidade humana, referendou um período de grande repressão política e desrespeito aos direitos fundamentais e, por que não dizer, à dignidade da pessoa humana. Com efeito, a simples referência à dignidade da pessoa humana, na doutrina, nas leis e até mesmo nas Constituições, demonstrou ser incapaz de preservar a pessoa humana da violação e do aviltamento de sua dignidade.¹⁵²

Dignidade humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.¹⁵³ Ganhou espaço especial na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, que foi pioneira na concepção preservacionista do meio ambiente e que passou a integrar os objetivos de conservação, aliados ao desenvolvimento socioeconômico, derivando esse

¹⁵⁰ LAZZARINI, Álvaro. **Poder de Polícia e Direitos Humanos**. In Revista Força Policial. nº 30. São Paulo: PMESP, 2001, p.13.

¹⁵¹ Os demais fundamentos do Estado Democrático de Direito assinalados são a soberania, a cidadania, os valores do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

¹⁵² MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da Pessoa Humana**. Curitiba: Juruá, 2003, p.49.

¹⁵³ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 84.

raciocínio daquele estabelecido internacionalmente, na Conferência de Meio Ambiente Humano, de 1972.

A dignidade humana deve ser considerada como componente da ordem ambiental, pois além de fazer parte do estado de equilíbrio humano e, conseqüentemente, de sua qualidade de vida, é vetor do equilíbrio socioambiental. Nesse sentido:

A dignidade, procurada historicamente pelo homem, constante de preceitos internacionais, como a Declaração de Direitos do Homem, Declaração do Meio Ambiente Humano e a Constituição Federal do Brasil, é indivisível da qualidade de vida. Impossível pensar um vida humana com qualidade, sem o componente dignidade.¹⁵⁴

Trazer a dignidade humana para dentro da questão ambiental, e entendê-la como um componente da ordem ambiental, também se fundamenta pela forma como o ser humano passou a ser inserido no contexto da proteção do meio ambiente e da qualidade de vida, a partir da Conferência de Meio Ambiente, de 1972. Tal assertiva permeou a legislação brasileira, de tal forma, que foi inserida na política ambiental como objetivo, e na seguinte conformidade:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e qualidade ambiental, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade humana ...¹⁵⁵

Na busca de um conceito, ainda que preliminar, se pode entender ordem ambiental como “um estado de equilíbrio entre os seres vivos e o seu meio, que sal guarde a vida em todas as suas formas e sua qualidade, a salubridade, a segurança, bem como a dignidade da pessoa humana”.¹⁵⁶ Dessa forma, possível se inferir que os componentes descritos na análise da ordem pública têm uma profunda relação com os da ordem ambiental, demonstrando uma interface entre ambas.

¹⁵⁴ MELE, João Leonardo. **A Proteção do Meio Ambiente Natural**. São Paulo: Petrobras, 2006, p.130.

¹⁵⁵ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 2º.

¹⁵⁶ MELE, João Leonardo. **Segurança Ambiental e Segurança Pública**. In Segurança Ambiental. Ano 1, n.1. São Paulo: Lótus, 2004, p.20.

1.4 Ordem pública ambiental

Conforme se pode verificar, o ser humano necessita viver em um ambiente que preserve a ordem,¹⁵⁷ se relacionando adequadamente com os demais indivíduos e o seu meio. Essas questões, entretanto, não são estanques e independentes. Pelo contrário, elas se entremeiam cada vez mais e, na medida em que a população cresce em vertiginosa velocidade, essas relações devem ser mais ajustadas, para que a vida com qualidade possa existir. Nessa esteira, vem ao encontro o publicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência:

Vários relatórios internacionais, entre eles o do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o do WWF, afirmam que já foi ultrapassado o limite da sustentabilidade planetária em matéria de consumo de alimentos, de recursos naturais, de energia, de ocupação de solos e exploração do mar, etc.; o último desses relatórios assinala que já estamos mais de 20% além da capacidade de reposição da biosfera, com o déficit aumentando ano a ano (relatórios anteriores falam em até 40%).¹⁵⁸

O crescimento populacional torna imprescindível o estabelecimento de mecanismos de controle social e ambiental, para que o próprio ecossistema global não se submeta às condições que levem, não propriamente ao extermínio da humanidade, mas a terríveis impactos, com a perda de milhões de vidas e sobrevivência em condições completamente inadequadas para outras milhões. Nesse contexto, a tabela abaixo retrata esse quadro, levando a uma perspectiva das implicações de gestão populacional.

Tabela 1: Estimativa da população mundial (em milhões)¹⁵⁹

ANO	POPULAÇÃO TOTAL	ANOS	TAXA DE CRESCIMENTO (%)
-----	-----------------	------	-------------------------

¹⁵⁷ Em “um sistema natural a organização se refere a elementos integrantes físicos, químicos e biológicos e a ordem deve ser descrita a partir da constatação da regularidade e da estabilidade dessas inter-relações”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistemática**. Op. cit., p.139.

¹⁵⁸ SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. **Jornal da Ciência**. Edição de 10 de março de 2008. Disponível em < <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=5103>>. Acesso em 10 de março de 2008.

¹⁵⁹ BELLIA, Vítor. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996. p. 29.

1965	3.336	1965-70	2,06
1975	4.079	1975-80	1,73
1985	4.851	1985-90	1,74
1990	5.292	1990-95	1,73
1995	5.770	1995-2000	1,63
2000	6.261	2000-05	1,47
2025	8.504	2020-25	0,99
Fonte: El-Badry (1992)			

Acerca do crescimento populacional, lembra OST que “um homem de 70 anos viu a população do globo triplicar no curso de sua vida. Ao ritmo atual de crescimento demográfico (84 milhões de crianças por ano), é um bilhão de pessoas suplementares que vêm acumular-se na arca terrestre a cada doze anos”.¹⁶⁰ O autor também se refere à relação humana com a natureza, afirmando: “Eis a crise ecológica: a desflorestação e destruição sistemática das espécies animais, sem dúvida; mas antes de mais e sobretudo, a crise da representação da natureza, a crise da nossa relação com a natureza”.¹⁶¹

O acúmulo de pessoas se concentra, cada vez mais, nas áreas urbanas, havendo grande necessidade de organização do lugar em que se vive. O meio ambiente artificial, que se consubstancia nas cidades, é analisado pelo prisma de ecossistema artificial, com sua própria dinâmica. COIMBRA descreve que a cidade:

É o lugar que o homem adaptou para sua convivência e trabalho, organizando nela o tempo e o espaço, como a cultura e a conveniência lhe inspiram, transformando-a intensamente – e quase sempre de maneira desordenada no seu ambiente. Em vista dessa ação antrópica, a cidade é um ecossistema artificial.¹⁶²

De outro lado, a vida nas cidades, e também fora delas, só é viável pela utilização de recursos, que são captados no meio ambiente natural. Essa relação com os elementos da biosfera, obrigatoriamente, deve considerar o limite de uso

¹⁶⁰ OST, François. **A Natureza à Margem da Lei**. Instituto Piaget. Lisboa: Grafiroda LDA, 1997, p. 198.

¹⁶¹ Idem. P.8.

¹⁶² COIMBRA, J. Ávila. **O Outro Lado do Meio Ambiente – Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental**. Campinas: Millennium, 2002, p. 128.

desses recursos, tanto no que se refere ao seu consumo direto, quanto à capacidade de absorção dos resíduos, produzidos pela atividade humana. Nesse sentido, a atividade econômica assume gigantescas proporções, conforme ressalta BELLIA:

A atividade econômica multiplicou-se para gerar uma economia mundial de US\$ 13 trilhões, que pode quintuplicar ou decuplicar nos próximos 50 anos. A produção industrial cresceu mais de 50 vezes no último século, sendo que quatro quintos desse crescimento se deram a partir de 1950. Esses números refletem e prefiguram profundos impactos sobre a biosfera, à medida que o mundo investe em habitação, transporte, agricultura e indústria. Grande parte do crescimento econômico se faz a custas de matérias-primas de florestas, solos, mares e vias navegáveis.¹⁶³

Nessa seara, lembra GRAU:

A violação da regra econômica produz uma reação social que afeta senão a riqueza, sua produção e seu emprego. A violação da regra moral produz uma reação social espontânea, mais ou menos forte, porém certa. Toda norma jurídica é moral ou econômica: mas toda norma moral ou econômica não é necessariamente jurídica. Assim, impõem-se determinados o momento em que uma norma moral ou econômica torne-se jurídica.¹⁶⁴

Ainda nesse contexto, se encontram as questões sociais de extrema complexidade, pelos valores históricos, culturais e econômicos de cada comunidade, e a relação que desenvolvem, com os demais indivíduos e com o meio. Na abordagem ambiental, se entende a necessidade de uma ordem ambiental, enquanto na abordagem social, a necessidade de uma ordem pública. Verifica-se que os aspectos da vida humana e suas relações apresentam uma interdependência cada vez maior. Desse raciocínio é possível se inferir que uma fusão de elementos da ordem pública e da ordem ambiental pode conduzir ao conceito de ordem pública ambiental.

A partir dessa premissa, a ordem pública ambiental se caracteriza como uma forma, ou modalidade, de ordem pública, e a segurança pública ambiental, por consequência, como uma forma, ou modalidade, de segurança pública. Acerca da questão, se torna oportuno lembrar que “a segurança ambiental, enquanto espécie da segurança pública pode ser definida como a atividade exercida para a

¹⁶³ **COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.** *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.5.

¹⁶⁴ GRAU, Eros. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p.48.

preservação da ordem pública ambiental e da incolumidade das pessoas e do patrimônio ambiental”.¹⁶⁵

Nesse sentido, há a necessidade de afirmar a existência de uma ordem pública ambiental, assegurada pelas polícias ostensiva-preventivas, na salvaguarda dessa ordem e dos vários atributos que a envolvem, independentemente das atividades repressivas e investigativas efetuadas pelas polícias civil e federal.

Assim, em conseqüência do presente estudo, pode-se definir que:

Ordem pública ambiental é um estado de equilíbrio socioambiental, que protege a relação do homem com o meio natural, artificial e social, assegurando a vida com qualidade, em todas as suas formas; a convivência harmoniosa e pacífica; a tranquilidade; a salubridade e a segurança, salvaguardando o bem comum e a dignidade da pessoa humana.¹⁶⁶

O estado de equilíbrio socioambiental contempla, inicialmente, uma ampla abrangência das relações humanas e sociais entre si, e entre elas e seu ambiente. A busca de um tratamento social equilibrado entre os homens, e entre eles e o meio ambiente, pode ser verificado em declarações internacionais, quais sejam: a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, a Declaração sobre Meio Ambiente Humano, de 1972, e a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

A respeito do equilíbrio, que abarca, de uma só vez, questões sociais, ambientais e as regras delas decorrentes, oportuno se descrever a abordagem de BRANCO, que inclui aspectos éticos dessa relação:

Todos os povos, isto é, todas as sociedades humanas, são orientadas por um conjunto de regras morais ou preceitos éticos, cujo estudo se denomina ética.

A finalidade dessas regras morais é evidente: cada cidadão tem o dever e a necessidade de fazer o que estiver ao seu alcance para proteger e garantir a sobrevivência e o bem estar da sociedade. A ética é, pois, um compromisso recíproco com a sociedade. É no sentido de defender a sociedade que são estabelecidas as leis e regras de defesa do meio ambiente, pois sabe-se que sua destruição conduz à da própria espécie humana, e cada alteração

¹⁶⁵ SILVA, Solange Teles; MELE, João Leonardo. **Segurança Ambiental na Região Amazônica**. Anais do XV Congresso Nacional do CONPED. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p.6.

¹⁶⁶ Conceituação do autor.

do meio ambiente é causa, pelo menos, de algum desconforto que contribui para comprometer o bem-estar da sociedade.¹⁶⁷

Oportuno, nesse contexto, trazer à luz a assertiva de DERANI, na relação ambiente e sociedade, na qual afirma que o “meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram recursos naturais, inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos) como no caso do meio ambiente urbano”,¹⁶⁸ Em sua análise, não reduz o conceito de meio ambiente a ar, água e terra, mas sim ao conjunto das condições de existência humana, que integram e relacionam o homem, sua saúde e seu desenvolvimento.¹⁶⁹ A autora ainda lembra que a “natureza apresenta duplo sentido na percepção humana, seja como fonte da sua produção e reprodução econômica, seja como fator de bem-estar – o homem encontra sua expansão física e psíquica no todo”.¹⁷⁰

Conforme lembra COMPARATO, uma estrutura social possui fatores determinantes, como seus costumes, ideário, mentalidade social, instituições de poder e finalidade, mas, também, fatores condicionantes, como o patrimônio genético, o estado da técnica e o meio ambiente. Os primeiros, impulsionam a vida social e os segundos, estabelecem limites básicos ao desenvolvimento.¹⁷¹

Nas declarações internacionais relativas ao meio ambiente, se verifica a existência de fatores determinantes e condicionantes, voltados ao equilíbrio e a uma ordem social e ambiental. Bem por isso, se encontra, na Declaração de Direitos Humanos, em seu artigo 3º, o direito à vida, liberdade, segurança pessoal; a igualdade perante a lei, em seu artigo 7º; e o direito a uma ordem social, em seu artigo 27.

Na Declaração do Meio Ambiente Humano, de 1972, por sua vez, o artigo 1º cuida de relacionar, como direito fundamental do homem, a liberdade, a igualdade e a vida digna, em um ambiente de qualidade. Neste, a qualidade de vida se associa

¹⁶⁷ BRANCO, Samuel Murgel. **Ecologia e Ecologismos**. In **Ecologia em Debate**. São Paulo: Moderna, 1997, p.27.

¹⁶⁸ DERANI, Cristiane. Op. cit., p.71.

¹⁶⁹ (cf) DERANI, Cristiane. Op. cit., p.71

¹⁷⁰ Idem, p.69.

¹⁷¹ (cf) COMPARATO, Fabio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p.21.

ao desenvolvimento econômico e social, em ambiente de vida e trabalho favoráveis, qual seja, aquele que apresente condições harmônicas e de equilíbrio, conforme preconiza seu artigo 8º.

A Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, é, ainda, mais enfática ao se referir à harmonia socioambiental, estabelecendo, em seu artigo 1º, que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Além de reforçar os princípios da Declaração de Estocolmo, a Carta do Rio de Janeiro foi lançada em um evento que apresentou outros importantes instrumentos, voltados ao equilíbrio socioambiental, como a Agenda XXI, a Declaração de Florestas, a Convenção de Alterações Climáticas e a Convenção sobre Biodiversidade.

Nesse contexto, é importante salientar que essas declarações internacionais trouxeram princípios que pouco a pouco passaram a ser positivados nas legislações das nações, por meio de normas constitucionais e infraconstitucionais, sempre, na busca de estabelecer uma ordem social e uma ordem ambiental, como condições essenciais e favoráveis para o desenvolvimento.

A proteção da relação do homem com seu meio natural, artificial e social reforça o equilíbrio que deve existir entre esses componentes, para que haja uma ordem, nos vários sistemas que interagem entre si, com ou sem a influência humana, bem como, nos sistemas sociais, nos quais ele é o principal integrante. A relação do homem com o meio ambiente natural e artificial ocorre em todos os locais: na casa, no trabalho, na rua, em um parque público ou no interior de uma Unidade de Conservação. O ser humano terá uma melhor ou pior qualidade de vida, quanto melhor ou pior for o ambiente em que ele estiver, e a ordem que o cercar.

Isso reforça os preceitos de meio ambiente, sem perder de vista que, com suas intervenções, é o homem que mais altera esses ambientes, para satisfação de suas necessidades. Da mesma forma, as condições mais favoráveis de ordem social

são dependentes da ação que se emprega, para que haja controle dos interesses individuais, submetendo-os aos interesses coletivos e, por consequência, de interesse público. Válido, portanto, afirmar que, para manter uma ordem socioambiental, se faz necessário o resguardo do ambiente físico, propiciando as condições de desenvolvimento social.

Os aspectos socioambientais possuem grande abrangência e, na mesma proporção, o seu equilíbrio pode influir na ordem pública ambiental, cuja salvaguarda deve contemplar políticas públicas, dentre as quais, a de segurança socioambiental, com os adequados instrumentos preventivos e repressivos. Conforme ensina LIMA:

O direito à vida, o pluralismo, a tolerância os valores culturais locais, a multietnicidade, a biodiversidade revelam os princípios básicos que orientam a interpretação e aplicação dos direitos socioambientais.

Pela essência coletiva e difusa, tendo como sujeitos “todos” e não alguns, os direitos socioambientais, somente serão garantidos por meio de políticas públicas.¹⁷²

O equilíbrio socioambiental, que envolve o ambiente natural e artificial, neles inclusas as várias formas de relação, contempla conhecimentos específicos, como os de populações tradicionais, que, também, podem ser impactadas pela ausência de equilíbrio e proteção, com reflexos ao ambiente natural, cultural e à própria diversidade biológica, onde essas comunidades estão inseridas. LIMA, novamente, se manifesta nessa questão, observando que:

No entanto, não haverá proteção aos conhecimentos das populações tradicionais (indígenas ou locais) se não houver condições materiais para sua reprodução física e cultural e, portanto, se não houver garantia de direitos territoriais, de acesso aos recursos naturais, de saúde e educação apropriadas, enfim, de políticas públicas direcionadas e específicas.¹⁷³

O estado de equilíbrio socioambiental, também, não perde de vista a previsão do artigo 225, da Constituição Federal, ao estabelecer o ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos e bem de uso comum do povo. Há de se observar o que é considerado como bem socioambiental, uma vez que,

¹⁷² LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002, p. 17.

¹⁷³ Idem, p.19.

como tal, deve ser objeto de salvaguarda, de proteção, da mesma forma como se produz a proteção dos bens, que são objeto da ordem pública e da ordem ambiental. Entende-se que “os bens socioambientais são todos aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade)”,¹⁷⁴ “que compõe o meio ambiente ecologicamente equilibrado”.¹⁷⁵ Nessa enseada, destaca BRANCO:

Observar princípios éticos em benefício da sociedade é possuir uma consciência ecológica, ou melhor, uma consciência ambiental.¹⁷⁶ Esta depende em primeiro lugar, de se perceber que a preservação da natureza, ou, seu equilíbrio, é indispensável à conservação da vida humana e do bem-estar das sociedades. Em segundo lugar, é importante entender que a preservação da natureza depende mais da manutenção das condições necessárias ao seu equilíbrio natural do que proteção individual de cada ser vivo, isto é, a natureza deve ser vista como um sistema integrado, não como um conjunto heterogêneo de espécies.¹⁷⁷

Decorrente do raciocínio do conjunto heterogêneo de espécies, compondo um sistema integrado do qual o ser humano faz parte, assegurar a vida com qualidade, em todas as suas formas, volta sua direção à manutenção às formas de vida, que integram a biosfera. Nelas incluídas, desde as microscópicas, até os seres de mais expressão, tanto por seu tamanho, quanto pelo que possam representar na cadeia alimentar. O homem, incluído de forma especial nesse processo, pelas alterações sociais e ambientais que produz, ou evita e, por ser dotado de inteligência e razão, deve, obrigatoriamente, ter a dimensão do que significa a perda de uma vida, seja ela qual for, pois, há uma mínima ética a ser observada nas relações socioambientais.

Para que se estabeleça uma ordem e um equilíbrio socioambiental, não basta apenas que se mantenha a vida, é necessário ter a qualidade, para que exerça o papel que lhe reservou o ambiente e a sociedade. A qualidade das vidas que compõem uma vegetação, um ambiente marítimo, ou mesmo o tecido social, está, diretamente, relacionada ao estado de equilíbrio e, portanto, à ordem, com seu caráter público. A convivência harmoniosa e pacífica é essencial à ordem pública,

¹⁷⁴ LIMA, André. Op. cit, p 38.

¹⁷⁵ Idem, p. 39.

¹⁷⁶ O autor dá uma amplitude maior à expressão “ambiental”, em relação à “ecológica” e, conforme se denota de sua observação, inclui aspectos de ordem social, como fator de equilíbrio da natureza.

¹⁷⁷ BRANCO, Samuel Murgel. Op cit, p.29.

pois se reporta ao estado de paz, ou de ausência de conflitos, entre os indivíduos e os grupos. A harmonia social não deixa de ser uma forma de equilíbrio, que possibilita o atendimento dos interesses e direitos individuais, com respeito aos direitos coletivos.

Essa harmonia contempla o respeito às diversidades das pessoas e, em nenhuma hipótese, deve se considerar a harmonia e a paz, quando ela é fruto de uma submissão pela força, ou qualquer outro mecanismo. O respeito a todos os preceitos de direitos humanos deve ser observado, para que a convivência pacífica e harmoniosa esteja ajustada a uma ordem ética. A convivência harmoniosa entre o homem e o ambiente é aspecto fundamental da ordem pública do meio ambiente, pois, a submissão de seres vivos às necessidades humanas é uma forma de violência contra o estado de equilíbrio, tal como a violência de um homem em relação a outro quebra a ordem pública.

A tranqüilidade e a segurança, individual e coletiva, além dos aspectos abordados, referentes à ausência de riscos para o homem e demais seres vivos, envolvem um estado físico e psíquico, que permite o desenvolvimento de atividades de maneira satisfatória, pelo equilíbrio pessoal que lhe traz a condição de tranqüilidade, ainda que a forma de vida na sociedade atual se revista de características que conduzem o indivíduo a um número expressivo de tarefas cotidianas. A segurança, por sua vez, não pode, na ordem pública ambiental, ser vista como um estado polialesco, por parte do Poder Público, buscando uma proteção que jamais se efetivará sem a participação da coletividade e a implementação de políticas de outras áreas, que terminam por desaguar na segurança e na tranqüilidade dos cidadãos.

Conforme se abordou, o caráter da segurança, no que tange ao meio ambiente, envolve uma macro-abrangência, sendo, portanto, uma segurança que observa a proteção individual, mas se volta ao coletivo e público, dos bens e serviços de interesse socioambiental. Nesse sentido, se ratifica que a segurança pública ambiental tem por objeto a salvaguarda da ordem pública ambiental. A salvaguarda do bem comum e da dignidade humana podem ser considerados corolários do conceito de ordem pública ambiental, porque o bem comum

socioambiental não é apenas um atributo para o ser humano, mas para todas as demais espécies de vida e sistemas, que se estabelecem a partir da interação entre elas.

O indistinto alcance da salvaguarda do bem comum, na biosfera, significa a efetivação de um estado de equilíbrio, em que, mesmo sendo necessária a utilização de seres e sistemas para permitir a vida de outros, o interesse comum não deve permitir que ultrapasse os limites que coloquem em risco os elementos da biosfera, fator preponderante da segurança.

A dignidade da vida humana, por sua vez, lembrada nos conceitos de ordem pública e ordem ambiental, não poderia estar ausente no conceito, que, de certa forma, propicia uma mixagem de ambos, unindo-os, em um único enfoque de dois componentes, quais sejam, o social e o ambiental. A dignidade da vida humana espalha seu alcance às questões materiais ou técnicas, pois adentram por elementos intangíveis da história pessoal de cada indivíduo e de cada sociedade, em que os costumes, a cultura, a religião, e outros fatores, são inerentes a esse indivíduo, para se sentir digno em sua plenitude.

A partir deste conceito, ou seja, da ordem pública ambiental, como sendo um estado de equilíbrio socioambiental, se pretende demonstrar o seu alcance e a necessidade da intervenção do poder público, juntamente com a participação dos indivíduos e da coletividade, para se permitir a condição de uma vida compatível às necessidades daqueles que habitam o planeta. No estudo, se pretende focar aspectos de proteção social e ambiental, através de um dos seus principais mecanismos, qual seja, a prevenção.

2. O PAPEL DA POLÍCIA OSTENSIVA NA SALVAGUARDA DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

A polícia é constituída, em uma sociedade, com objetivo precípua da defesa dos cidadãos e seus bens. A legitimidade de suas ações, em situações de normalidade, se baseia na lei, que tanto lhe atribui competências, quanto lhe restringe atividades, evitando excessos, particularmente no uso da força. Outra característica usual nas polícias é a de possuir segmentos de investigação, que agem para elucidar crimes e seus autores, em segmentos uniformizados que atuam de forma ostensiva, inibindo delitos que possam ser praticados e evitando a quebra da ordem pública, ou restabelecendo-a, com a maior rapidez.

Este capítulo está direcionado ao estudo da atividade de polícia ostensiva e sua intervenção, preventiva e repressiva imediata, nos delitos praticados contra o meio ambiente, diante da importância e valor dos bens ambientais, objeto de proteção legal. Nesse sentido, se desenvolverá uma análise da atividade policial judiciária e administrativa, uma vez que há no arranjo jurídico brasileiro uma clara distinção dessas unidades policiais, inseridas na legislação constitucional e infra-constitucional.

Para tal, se abordará, também, o poder de polícia, em virtude do fato de a pesquisa ter por objeto a ordem pública do meio ambiente, explorando-se o poder de polícia ambiental, bem como, o poder-dever das polícias ostensivas intervirem nos crimes ambientais, independentemente de integrarem segmentos especializados de policiamento ambiental. Ainda, serão estudados os seguintes marcos legais ambientais: a Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/1998; do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001; e da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, legislações estas permeadas por questões que envolvem a defesa da

ordem pública e da ordem pública ambiental, afetas à proteção das polícias ostensivas estaduais, ou seja, as polícias militares.

Por fim, serão abordados os princípios ambientais relacionados à polícia ostensiva-preventiva de meio ambiente, quais sejam, os princípios da prevenção, da precaução e da obrigatoriedade da intervenção do poder público, entendida a competência de intervenção a qualquer agente da polícia militar.

2.1 Atividade de polícia

Antes de descrever as atividades da polícia ostensiva, necessário compreender o significado do vocábulo polícia, o qual se origina do grego *politeia*, sendo utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado (*polis*), sem qualquer relação com o sentido atual da expressão.¹⁷⁸ Nas sociedades contemporâneas, o termo “polícia” se associa à atividade de polícia de segurança, particularmente, de segurança pública. A proteção contra o crime emerge como um problema público, graças ao consenso geral de que existem tarefas com as quais o indivíduo não pode lidar de forma isolada,¹⁷⁹ mas obtê-las através do Estado.

A sociedade, em todo o mundo, não pode prescindir da atividade policial, para se estabelecer e se consolidar sobre as bases de uma ordem, que salvasse o interesse geral sobre o individual. Nesse sentido, muito se tem buscado entender acerca do papel da polícia na sociedade contemporânea. Cotidianamente, ela se vê obrigada a intervir em uma gama enorme de problemas enfrentados pela comunidade, inclusive os não tipicamente policiais.¹⁸⁰ No entanto, a partir do

¹⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p.126.

¹⁷⁹ Os primeiros indícios da Lei de Talião foram encontrados no Código de Hamurabi, em 1730 A.C. Ela buscava evitar que as pessoas fizessem justiça por elas mesmas, e com o mesmo grau de reciprocidade, conhecida pela máxima “olho por olho, dente por dente”.

¹⁸⁰ A polícia é acionada, devido à natureza do trabalho policial ostensivo, para promover uma profunda ligação com a comunidade e estar voltado ao atendimento público, terminando por efetuar ações não tipicamente policiais, como é o caso de atendimentos de saúde, no qual intervêm desde o socorro a um mal súbito até execução de partos, que ocorrem no interior de viaturas. Nessa esteira, são acionados os policiais, para agirem em conflitos familiares, estarem presentes em locais onde ocorrem deficiências de serviço público relativos à distribuição de energia elétrica, água e telefonia. Nas centrais de operação policial, além dos “trotos”, efetuados com propósitos escusos, os policiais atendem, desde pedidos de localização de logradouros, até pessoas que ligam para o serviço de emergência, prestes a cometer um suicídio, muitas vezes evitados pela destreza do policial que está

momento em que é acionada a intervir, de imediato se espera uma resposta desse órgão que, por sua forma de atuar, se transformou em uma das maiores exteriorizações do Estado, do Poder Público, qual seja, a polícia ostensiva.

Bem por isso, os segmentos uniformizados devem ser distribuídos pelas comunidades de forma capilar, para, por meio de sua presença, inibirem qualquer delito. Assim, há necessidade de um contingente cada vez maior, para atender essa demanda, em relação à polícia civil, que é investigativa. As polícias ostensivas, por essa particularidade, possuem, em média, três vezes o efetivo das não ostensivas.¹⁸¹ Na realidade, análises acerca das forças policiais ao redor do mundo demonstram, de forma consistente, que o trabalho de patrulhamento é, de longe, a atribuição mais importante,¹⁸² e “o patrulhamento é sinônimo de policiamento”.¹⁸³ Ao poder estatal é delegada a autoridade de buscar soluções para a criminalidade, através de seus órgãos legiferantes e agentes do sistema criminal.¹⁸⁴

Assim, oportuno considerar o fato de a ação policial estar muito voltada para as áreas urbanas, afinal, nelas, a concentração populacional é muito expressiva. Por conseqüência, a segurança pública se caracteriza como sendo uma das questões de maior relevância para a Administração Pública e, “como problema de governo, deve ser resolvido por uma política pública.”¹⁸⁵ Acerca de políticas públicas, há que se destacar a assertiva de BUCCI, quando propõe a definição de que: “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para realização de objetivos

do outro lado da linha. O Centro de Operações da Polícia Militar no Estado de São Paulo recebe, em média, 35.000 chamadas diariamente, apenas na Capital.

¹⁸¹ Por exemplo, o efetivo fixado da Polícia Militar do Estado de São Paulo é de 92.250 policiais e o da Polícia Civil é de 35.247 policiais, conforme o Quadro Particular de Organização – QPO.

¹⁸² BAYLEI, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional**. 2. ed., São Paulo: EDUSP, 2006, p.123.

¹⁸³ LAZZARINI, Álvaro. **A Segurança Pública: o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil**. Revista A Força Policial. nº 5. São Paulo: IMESP, 1995, p.34.

¹⁸⁴ O sistema criminal não é composto apenas pelos órgãos policiais civis e militares. Nele, se incluem instituições como o Ministério Público, o Judiciário e os agentes penitenciários responsáveis pelos estabelecimentos prisionais, ou seja, os agentes do Poder Público responsáveis por evitar o crime, ou no caso de seu cometimento, competentes para agirem no sentido de responsabilizar o autor e cuidar para que ele cumpra a pena que lhe foi atribuída.

¹⁸⁵ SANTOS, Luis Roberto Lobato dos. **A Sustentabilidade e o Estatuto da Cidade**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira. (Organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4: 2007, p.202.

socialmente relevantes e politicamente determinados”.¹⁸⁶ Reforça, ainda, que “a política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”.¹⁸⁷

A política pública e o controle do comportamento dos indivíduos na sociedade, sob a ótica do papel do Estado, são analisados por DERANI, que assim se manifesta:

A política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais. O Estado passa para além de seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.¹⁸⁸

A mesma autora empresta manifestação específica, ao definir que “política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica”.¹⁸⁹ Uma política de segurança pública, por exemplo, passa, forçosamente, mas não exclusivamente, pela questão policial, porque se os problemas sociais, que dão causa ao crime e à violência, não forem solucionados por políticas públicas, a interferência policial ocorrerá continuamente nos seus danosos efeitos à vida e ao patrimônio, nele incluído o patrimônio ambiental.

Nesse contexto, mister ressaltar que “o papel da polícia é tratar todos os tipos de problemas humanos, quando sua solução necessite ou possa necessitar do emprego da força - e na medida que isso ocorra -, no lugar e momento em que tais problemas surgem”,¹⁹⁰ não perdendo de vista que “os policiais cumprem uma

¹⁸⁶ BUCCI, Ana Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In BUCCI, Ana Paula Dallari. *Políticas Públicas – Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. (Organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p.38.

¹⁸⁷ Idem, p. 39.

¹⁸⁸ DERANI, Cristiane. **Política Pública e a Norma Política**. In BUCCI, Ana Paula Dallari. **Políticas Públicas – Reflexões Sobre o Conceito Jurídico**. (Organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p.131.

¹⁸⁹ DERANI, Cristiane. Op cit., p.135.

¹⁹⁰ MONJARDET, Dominique. **O Que Faz a Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2003.p.21.

multiplicidade de tarefas sem com isso serem multicompetentes”.¹⁹¹ Segundo BAYLEI:

A única característica exclusiva da polícia é que ela está autorizada a usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades. Essa é uma definição; ela ensina minimamente como reconhecer a polícia. Mas não é a descrição de tudo o que a polícia faz. A polícia frequentemente recebe outras responsabilidades. Além disso, ela nem sempre emprega a força para regular as relações interpessoais, ainda que seja autorizada para isso. Em termos de atividades cotidianas, o trabalho que a polícia executa varia enormemente ao redor do mundo, a despeito do fato de que as leis estabelecendo policiamento são notadamente semelhantes em termos de obrigações atribuídas.¹⁹²

Assim, há que se considerar que a tecnologia tem levado muitas polícias a resultados eficientes no combate às várias formas de crime.¹⁹³ Porém, pela característica da atividade, que não pode prescindir da presença humana, a profissionalização policial é um dos principais investimentos dessas instituições, para atingir suas metas de melhor atender a sociedade. Essa perspectiva em termos de políticas de segurança pública também tem sido perseguida no país, mas os resultados da profissionalização policial ainda não são uniformes, tendo em vista as diferentes características dos Estados e, também, porque não se implementou uma política nacional eficiente nesse sentido.¹⁹⁴

Entretanto, possuem as polícias brasileiras, com maior ou menor grau de resultados, os fatores básicos da profissionalização, conforme analisa BAYLEI:

A profissionalização é um atributo moderno da polícia mais claro que o caráter público ou a especialização. Também é uma característica mais complexa. A profissionalização conota uma atenção explícita,

¹⁹¹ Idem. p.228.

¹⁹² BAYLEI, David H. Op cit., p.117.

¹⁹³ Entre as tecnologias utilizadas pelas polícias, se encontram: a comunicação digitalizada de rádio para evitar a captação das transmissões por aparelhos clandestinos; uso do GPS (Sistema de Posicionamento Global), tanto para localizar as viaturas em operação, quanto para alcançar locais de potencial ou efetiva ocorrência de delitos, neles incluídos os ambientais; uso de computadores de bordo e sistemas inteligentes de rádio que consultam informações relevantes para a segurança dos policiais, antes mesmo de uma abordagem; uso de helicópteros; emprego de armas com tecnologia de impacto e imobilização do agressor; uso de gases que imobilizam agressores violentos; uso de técnicas não letais, entre outras.

¹⁹⁴ Ao efetuar uma análise de 100 projetos sobre mudanças relativas à segurança pública, no Congresso Nacional, em 2001, NETO constatou que “a grande maioria das propostas (94%) propõe, portanto, modificações estruturais no sistema de segurança pública e a revisão das leis brasileiras. Pouca atenção se dá ao aproveitamento das estruturas atuais (6%) através da adoção de novas estratégias de operacionalização da segurança e oferta de paz social”. NETO, Sandoval Bittencourt de Oliveira. **Uma análise da experiência de integração da segurança pública no Pará (1995-2004)**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado UFRJ, 2004, p.174.

dada a conquista da qualidade no desempenho. Indicadores mínimos de uma polícia profissional são o recrutamento de acordo com padrões específicos, remuneração alta o suficiente para criar uma carreira, treinamento formal e supervisão sistemática por oficiais superiores.¹⁹⁵

Dos itens relacionados, a remuneração é o que mais penaliza a profissionalização policial brasileira, com impacto na carreira, pois o recrutamento, treinamento e supervisão estão claramente implementados.¹⁹⁶ A atividade policial apresenta uma divisão própria, voltada para dois momentos diferentes. O primeiro, para se evitar o cometimento do crime, executado pela polícia preventiva e o segundo, pela polícia repressiva, quando o ilícito penal se consumou. Uma é designada polícia administrativa e a outra, polícia judiciária. Ambas são de fundamental importância em matéria de proteção ambiental, sendo necessário compreender as características de cada uma delas.

Oportuno destacar que existe uma tendência, em vários países, inclusive no Brasil, de implantação ou de consolidação nos locais implantados, da chamada polícia comunitária, conhecida também como “polícia de aproximação”. Ela se caracteriza pelo envolvimento policial com a comunidade, estimulando-a a melhor identificar seus problemas de segurança e atuar nas adequadas soluções.

Segundo NETO, é inerente ao conceito de democracia o fato de que os cidadãos devem possuir mecanismos de controle sobre as decisões estatais, com especial destaque para as atividades policiais. Explica, ainda, que nenhum outro órgão do Estado dispõe de tanta autoridade para intervir na autonomia e na integridade física dos cidadãos e que mecanismos devem assegurar que essa integridade seja legitimamente exercida.¹⁹⁷

A polícia comunitária se caracteriza como uma atividade própria de polícia ostensiva, pela forma como é executada, ou seja, com a maior proximidade e visibilidade, pois, pelo fardamento, equipamentos, viaturas e instalações, propicia a

¹⁹⁵ BAYLEI, David H. Op cit., p.60.

¹⁹⁶ A pesquisa efetuada com as polícias militares brasileiras, constante do Capítulo 3, demonstra que as polícias estão estruturadas para o recrutamento, treinamento e supervisão hierarquizada.

¹⁹⁷ (cf) NETO, Theodomiro Dias. **Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia**. São Paulo: IBCCRIM, 2000, p.13.

dissuasão e a repressão do crime. No Brasil, a Polícia Militar do Estado de São Paulo é pioneira na implantação da polícia comunitária. Suas bases estão instaladas em todo o território estadual, particularmente, em locais de alta incidência criminal.

Depois de vários anos aplicando essa metodologia, a polícia comunitária foi integrada como uma filosofia de policiamento ostensivo, alterando o próprio currículo de formação policial, em todos os níveis. Esse procedimento está legalmente regulamentado¹⁹⁸ e transformou o policiamento comunitário em “programa de policiamento” do Estado. Portanto, pode perfeitamente ser aplicado por unidades especializadas de polícia ostensiva, dentre as quais, o policiamento ambiental, prevenindo e reprimindo delitos ambientais.

2.2 Polícia judiciária e polícia administrativa

A polícia judiciária rege sua atividade pelo direito processual penal, uma vez que sua ação decorre do cometimento de um crime, deflagrando uma apuração para a respectiva responsabilização do agente que a praticou. Portanto, é uma polícia investigativa, que reúne os elementos capazes de possibilitar a atividade do Poder Judiciário. Nesse sentido, se ressalta que “o órgão que está exercendo atividade de polícia preventiva - polícia administrativa - diante do ilícito penal que não conseguiu evitar, passa imediatamente, ao exercício da atividade de polícia repressiva - polícia judiciária”.¹⁹⁹

Assim, por exemplo, em matéria ambiental, se o delito foi cometido como sendo um desmatamento, maus tratos a animais, ou uma pichação na área urbana, o infrator deve se submeter à intervenção da polícia administrativa, a fim de responder pela sua ação. “A polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar)”,²⁰⁰ cabendo esclarecer que a polícia civil é

¹⁹⁸ Diretriz nº PM3-015/02/05, de 15 de novembro de 2005. Institui o Programa de Policiamento Comunitário na Polícia Militar do Estado de São Paulo.

¹⁹⁹ LAZZARINI, Álvaro. **A Segurança Pública o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil**. Revista A Força Policial. nº 5. São Paulo: IMESP, 1995, p. 30.

²⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania. Op cit, p.130.

responsável pela apuração dos crimes comuns, previstos basicamente no Código Penal, enquanto a polícia militar é responsável pela apuração dos crimes militares, previstos no Código Penal Militar. Os crimes ambientais, previstos na Lei nº 9.605, de 1998, evidentemente podem ser apurados pela polícia civil.²⁰¹

A polícia judiciária é, ainda, exercida pela polícia federal, no que tange aos crimes federais, e pelas Forças Armadas, no que tange aos crimes militares no âmbito da Marinha, Exército e Aeronáutica. A polícia federal também atua na defesa ambiental, pois esse tipo de delito pode ocorrer no âmbito da União, ou envolver mais de um Estado.²⁰² A título de ilustração, possível citar, por exemplo, a operação policial federal que foi desencadeada em fevereiro de 2008, denominada “Arco de Fogo”, para combate ao desmatamento no Estado do Pará. Tal operação reuniu cerca de mil policiais federais, atuando em conjunto com outros órgãos ambientais, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.²⁰³

A polícia administrativa é exercida por diversos órgãos da “Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização, aos quais a lei atribua essa missão, como os que atuam nas áreas de saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.”²⁰⁴ Para MOREIRA NETO:

Polícia Administrativa de Segurança Pública é o ramo da Polícia Administrativa, inserida no sistema de Segurança Pública, que tem por atribuição a prática de atos de prevenção e repressão, destinados a evitar, reduzir ou eliminar direta ou indiretamente e discricionariamente as perturbações de ordem pública.²⁰⁵

Apesar da multiplicidade de órgãos que atuam na proteção ambiental, no exercício de atividades preventivas e repressivas, se faz necessário sublinhar a especificidade da atuação das polícias militares, responsáveis pela polícia

²⁰¹ (cf) A Constituição Federal, de 1988, em seu artigo 144, parágrafo 4º, dispõe que compete à polícia civil as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais.

²⁰² (cf) A Constituição Federal, de 1988, em seu artigo 144, parágrafo 1º, incisos I e III, dispõe que compete à polícia federal exercer as funções de polícia judiciária da União, bem como, apurar as infrações penais cuja prática tenha repercussão nacional e internacional

²⁰³ Notícia da Agência Radiobrás, veiculada em 25 de fevereiro de 2008. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/02/25/materia.2008-02-25>> Acesso em 13 de março de 2008.

²⁰⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia. Op.cit., p.130.

²⁰⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistêmica**. Op. cit., p.154.

preventiva, executando sua missão de maneira ostensiva, podendo utilizar o emprego da força. Conforme assinala GASPARINI, “para impedir ou paralisar atividades anti-sociais; a polícia judiciária preordena-se a descobrir e conduzir ao judiciário os infratores da ordem jurídica penal (art. 144, § 4º da CF)”.²⁰⁶ Para o autor, “a polícia administrativa rege-se por normas administrativas; a judiciária por normas processuais penais”.²⁰⁷

Todavia, se ressalta que a polícia preventiva necessita de instrumentos para prestar, de forma adequada, a sua missão e, nesse contexto, também produz atos investigatórios próprios para alcançá-los.

2.3 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais de polícia ostensiva

A Constituição Federal, de 1988, prevê a existência de diferentes polícias, em capítulo específico sobre a segurança pública, para assegurar a defesa da ordem pública . A segurança pública é definida como dever do Estado, mas, também, como direito e responsabilidade de todos. Seu exercício é realizado para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.²⁰⁸

Nesse contexto, possível notar que foi reiterada a ordem pública, como objeto da segurança pública, e o constituinte de 1988 valorizou o principal aspecto ou elemento da ordem pública, qual seja, a segurança pública. Ele procurou, também, “guardar a correta grandeza entre a ordem pública e a segurança pública, sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, seu elemento, sua causa”.²⁰⁹

²⁰⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.122.

²⁰⁷ Idem, p.122.

²⁰⁸ Constituição Federal, artigo 144.

²⁰⁹ LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 89.

Outro aspecto relevante do artigo 144, da Constituição, de 1988, é o de trazer responsabilidade a todos, na questão da segurança pública, por entender o legislador constitucional o papel de cada indivíduo e da sociedade, no exercício da preservação da ordem pública. Em outras palavras, há a necessidade de conscientização de que os temas da segurança pública “não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção do delito”.²¹⁰ A comunidade deve ser convidada a participar, tanto do planejamento, quanto da solução das controvérsias que dizem respeito à paz pública.²¹¹

A atividade de polícia, em uma sociedade, é estabelecida para sua defesa, como forma de salvaguardar o interesse público sobre o individual. Para alcançar esse objetivo, aplica a lei e, quando o faz, deve observar as normas que regem sua atividade, no que diz respeito às competências, obrigações e restrições.

A polícia ostensiva, assim adjetivada pela pronta identificação de seus agentes, tem como atividade básica a prevenção, pois é instituída com essa finalidade, ou seja, inibir as atividades delituosas, pela ação de sua presença. Ao se manifestar acerca da prevenção, SCHWIND a divide em três fases, nelas incluídas a atividade policial, conforme se observa:

A prevenção primária, que visa reduzir as causas de comportamento criminoso, por exemplo, pela política social, de mercado de trabalho, de educação, etc.

A prevenção secundária, que visa desencorajar delinquentes em potencial pela legislação penal e implementação da mesma pela polícia, fazendo menores as oportunidades para cometer delitos (...) ou acautelando vítimas em potencial.

A prevenção terciária, que visa combater a reincidência.²¹²

A polícia de segurança pública, que atua de forma ostensiva, está investida de poder para executar sua missão. Entretanto, não se pode confundir o poder “da” polícia, com o poder “de” polícia, utilizado por outros agentes, não necessariamente

²¹⁰ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Interpretação e Estudos da Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1990, p.102.

²¹¹ Idem, p.102.

²¹² SCHWIND, Hans. **Política de Prevenção da Criminalidade na Europa. O Exemplo da Alemanha**. In Revista Força Policial. nº 20. São Paulo: PMESP, 1998, p.21.

policiais, mas que atuam na defesa do interesse público. Acerca dessa questão, afirma CRETELLA JUNIOR:

Cumpra, antes de tudo, fazer uma observação à expressão poder “de” polícia, a qual não se confunde com outra semelhante, poder “da” polícia, porque se a polícia tem a possibilidade de agir, em concreto, pondo em atividade todo aparelhamento que dispõe, isso se deve à potestas que lhe confere o poder de polícia. O poder “de” polícia é o que fundamenta o poder “da” polícia. Este, sem aquele, seria o arbitrário, verdadeira ação policial, divorciada do Estado de Direito.²¹³

Se, em matéria de proteção ambiental, o grande desafio é que o delito não se consuma, não ocorra o dano ambiental, a quem incumbe, prioritariamente, assegurar a prevenção, quer dizer, a preservação da ordem pública ambiental? O parágrafo 5º, do artigo 144, do texto constitucional, determina que: “Às polícias militares cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...]”.²¹⁴ O que direciona a ação das polícias militares é a preservação da ordem pública e, portanto, da ordem pública ambiental, para a defesa da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse sentido, não pode ser afastado o fato de que a defesa desse patrimônio inclui, por consequência, o patrimônio ambiental.²¹⁵

Ao se considerar a ordem pública ambiental, como derivativa da ordem pública, cabe às polícias militares as atividades de prevenção e repressão imediata dos delitos contra o meio ambiente, da mesma forma como o faz com os delitos contra a pessoa e o patrimônio. O crime ambiental quebra o estado de equilíbrio socioambiental e ofende interesses difusos²¹⁶ da sociedade, o que torna necessária a intervenção policial militar, independente da existência de contingente ambiental especializado.

²¹³ CRETELLA JUNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.547.

²¹⁴ Constituição Federal, artigo 144.

²¹⁵ Patrimônio ambiental é entendido como os recursos ambientais que compõem a atmosfera; as águas interiores, superficiais e subterrâneas; os estuários; o mar territorial; o solo; o subsolo; os elementos da biosfera; a fauna e a flora (Lei nº 6.938/1981, artigo 3º inciso V), os bens culturais e os bens materiais e imateriais, que contribuem para o direito ao equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida, conforme preceitua o artigo 225, da Constituição Federal, de 1988.

²¹⁶ Segundo MAZZILLI, difusos são interesses indivisíveis, de grupos menos determinados de pessoas, entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático muito preciso. São como um feixe de interesses individuais, com pontos em comum. (MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p.7).

Antes de se analisar a atual situação das polícias militares brasileiras e seu papel na política ambiental, necessário se fazer considerações sobre sua organização, que data do século XIX. O então Regente, Padre Diogo Feijó, por meio da instituição de guardas permanentes das províncias, expediu decreto regulamentador, em 1831, dando origem às instituições que se transformariam nas atuais polícias militares. Elas tinham a estética militar e se consolidaram, dessa forma, através dos anos, assentadas em preceitos de hierarquia e disciplina, com patentes e graduações semelhantes às existentes no Exército Brasileiro. Os integrantes das polícias militares são agentes policiais²¹⁷ e exercem funções de segurança pública diversas das Forças Armadas, que direcionam suas ações para a segurança nacional.²¹⁸

Assim, os integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares são agentes de segurança pública. Pelo disposto no artigo 144, parágrafo 6º, da Constituição Federal, de 1988, também atuam como forças auxiliares e reserva do Exército. “Isso significa que podem exercer funções diversas da segurança pública, nos casos de estado de sítio,²¹⁹ de emergência,²²⁰ ou de guerra.²²¹ Registre-se, ainda, que, pela previsão do artigo 42, da Constituição Federal, como integrantes das forças auxiliares, passaram a ser considerados militares estaduais”,²²² exercendo a polícia administrativa, ou de prevenção.

²¹⁷Os agentes policiais são servidores públicos e constituem subespécies dos agentes públicos administrativos, vinculados à Administração em razão da investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária. (cf) MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p 391.

²¹⁸ (cf) RODRIGUES, Paulo Tadeu. **Forças Policiais no Sistema Constitucional Brasileiro e Responsabilidade Civil do Estado**. In Revista Força Policial. nº 46. São Paulo: PMESP, 2005, p.27.

²¹⁹ A Constituição Federal, em seu artigo 137 e incisos, dispõe que cabe ao Presidente da República solicitar ao Congresso Nacional, ouvidos o Conselho da República e o Conselho Nacional, a autorização para decretar o Estado de Sítio nos casos de comoção grave, de repercussão nacional, ou na ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada durante o estado de defesa, e ainda nos casos de declaração de Estado de Guerra, ou resposta à agressão armada estrangeira.

²²⁰ Estado de defesa é uma situação de emergência, na qual o Presidente da República conta com poderes especiais para suspender algumas garantias individuais asseguradas pela Constituição, cuja suspensão se justifica para restabelecer a ordem em situações de crise institucional e nas guerras. (Disponível em <<http://monografias.brasilecola.com/direito/estado-sitio-estado-defesa-intervencao>> Acesso em 15 de março de 2008).

²²¹ Situação em que uma nação, com ou sem declaração de guerra, inicia hostilidades contra outra suspendendo todas as garantias constitucionais, consideradas direta ou indiretamente prejudiciais à segurança nacional. (Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/glossario/ev_gl_estado_guerra.htm> Acesso em 15 de março de 2008).

²²² (cf) RODRIGUES, Paulo Tadeu. Op cit., p.28.

Acerca do fato de a polícia administrativa ser a polícia de prevenção, afirma DI PRIETO que o Estado, ao exercer o poder de polícia, pode atuar em duas áreas distintas, qual seja a administrativa e a judiciária, e destaca:

A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa (como por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva.²²³

A polícia preventiva, executada de forma ostensiva, realiza, também, a repressão imediata, o que lhe empresta algum contorno de polícia judiciária, conforme demonstra LAZZARINI:

A polícia de preservação da ordem pública está, também, investida da competência de polícia judiciária, quando cuida da repressão imediata à infração penal, que não conseguiu evitar, restabelecendo, de pronto, a desordem causada pela infração penal. Atua, nessa hipótese, que é própria e exclusiva da Polícia Militar, como auxiliar do Poder Judiciário, sob a regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente.²²⁴

As normas infraconstitucionais, por sua vez, atribuem competência e dever legal às polícias militares, de prevenirem ou restabelecerem a ordem pública, notadamente, a ambiental, face aos delitos ambientais. O Decreto-Lei nº 667, de 1969, recepcionado pelo texto constitucional, de 1988, estabeleceu as competências das polícias militares e passou a regular as suas atividades, quando atribuiu a competência de executar:

com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.²²⁵

²²³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 129.

²²⁴ LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.88.

²²⁵ Decreto-Lei nº 667, de 1969, com redação dada pelo Decreto Lei nº 2010, de 12.1.1983.

Assim, as polícias militares têm “competência exclusiva” de policiamento ostensivo fardado. Como definir, então, o que seria tal policiamento ostensivo? O Decreto Federal nº 88.777, de 1983, elucidou a questão: policiamento ostensivo, de acordo com referido decreto, é a “ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”.²²⁶

Esse decreto tratou, ainda, de relacionar os tipos de policiamento ostensivo, que ficaram a cargo das polícias militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, como: ostensivo geral, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspeção-Geral das Polícias Militares.²²⁷

Conforme se verifica, alguns dos tipos de policiamento relacionados, além do florestal e de mananciais, são executados no meio ambiente natural, a exemplo do fluvial, lacustre e portuário. Porém, na visão moderna de meio ambiente, incluindo o urbano, as atividades policiais contribuem com a qualidade de vida, a exemplo do policiamento de trânsito, rodoviário e o ostensivo geral. Dessa forma, ainda que fragmentadas nos vários segmentos, as intervenções de polícia ostensiva asseguram não apenas a ordem pública, mas também a ordem pública ambiental.

Ainda é possível destacar que não se deve confundir o restabelecimento da ordem pública, ou da ordem pública ambiental, com aplicação de medidas administrativas cabíveis a setores especializados de policiamento ostensivo ambiental, regidas estas, por legislação específica. Ao policiamento ambiental,

²²⁶ Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro 1983. Artigo 2º, inciso 27, caput.

²²⁷ Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro 1983. Artigo 2º, inciso 27 e suas alíneas. No que se refere ao policiamento florestal e de mananciais, como tipo de policiamento, face ao previsto na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981 e, ao texto constitucional, de 1988, que mudaram o enfoque e abrangência de salvaguarda do meio ambiente, não se restringindo apenas às questões de flora e fauna. As polícias militares, por legislação específica, foram alterando suas designações para polícia ambiental, ou similar. Aquelas polícias criadas pós 1988 já nasceram com suas designações adequadas à nova realidade, sem perder a sustentação de que essa é uma das modalidades de policiamento ostensivo das polícias militares estaduais.

fração especializada das polícias militares, é inerente a lavratura de autos de infração ambiental, aplicação de multas, apreensão de produtos e materiais. Porém, pelo princípio da universalidade policial,²²⁸ é dever de qualquer policial militar intervir em uma irregularidade, inclusive ambiental, particularmente na possibilidade da ocorrência de crime ambiental, sobrestando-a de imediato.

É por esse motivo que o policial militar ambiental não intervém, apenas e tão somente, nas questões ambientais, mas, também, no crime rural ou urbano, no trânsito, no policiamento fluvial, e outros. O policial militar tem o dever, independentemente da modalidade especializada para o qual está destacado, de preservar e manter a ordem pública e a ordem pública do meio ambiente, dela derivada. A partir desse fato, se constata a adoção de medidas policiais ostensivas, nos diferentes problemas da sociedade, desde as intervenções mais simples, às mais complexas, como desastres e calamidades públicas.

2.4 Poder de polícia e poder de polícia ambiental

Acerca do tema, DI PIETRO traz à luz uma visão histórica da questão, afirmando que ele passou por uma evolução. Seu início se deu nas monarquias absolutas, definidas pela autora como “Estado de Polícia”, que compreendia uma série de normas postas pelo governante (príncipe) e que as mesmas se colocavam fora do alcance dos tribunais. Em sua assertiva, lembra que, com a instauração do Estado de Direito, e sob influência dos princípios do liberalismo, houve preocupação de proteger os direitos individuais contra a interferência do Poder Público, se caracterizando a polícia, essencialmente, como uma polícia de segurança, ou polícia de ordem pública.²²⁹

²²⁸ A universalidade policial, para o profissional de polícia ostensiva, se refere à obrigatoriedade de intervenção em qualquer fato que a sociedade ou suas instituições necessitem defesa, independentemente de sua especialidade de serviço (trânsito, ambiental, bombeiro, e outras) e face à sua exteriorização ostensiva fardada. Essa defesa da sociedade e instituições em qualquer situação (e daí seu caráter de universalidade), além de matéria da formação, é objeto de juramento público, quando empossados no cargo, os policiais militares.

²²⁹ (cf) DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Poder de Polícia em Matéria Urbanística**. In **Temas de Direito Urbanístico**. FREITAS, José Carlos de. (Coordenador). São Paulo: IMESP: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, p.23.

A doutrinadora relata a passagem do Estado liberal para o Estado intervencionista, momento em que a ordem pública se estendeu à ordem econômica e social. Segundo ela, ao lado da polícia geral, que atuava na segurança pública, surgiram as polícias especiais, atuantes em vários setores das atividades dos particulares, oportunidade na qual relaciona: a polícia do meio ambiente, polícia dos costumes, polícia das águas, polícia sanitária, polícia de florestas e outras, nos vários setores da sociedade.²³⁰ Após essa análise, ela afirma que “hoje, o poder de polícia corresponde a atividade do Estado, disciplinada por lei, consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.²³¹

MEDAUAR sustenta que em “muitos estudos sobre o poder de polícia menciona-se como seu fundamento e finalidade a defesa da ordem pública”.²³² Os estudiosos da matéria, e a própria lei brasileira, ao se manifestarem sobre o poder de polícia, convergem para a intervenção da administração sobre os administrados, para a salvaguarda de interesses coletivos. O poder de polícia tem como objetivo “propiciar a convivência harmoniosa possível, para evitar ou atenuar conflito no exercício dos direitos e atividades dos indivíduos entre si e ante o interesse de toda a população”.²³³

O poder de polícia pode então ser definido como “a faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividade e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado”.²³⁴ Tal poder configura assim um “mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual”.²³⁵ Ou, em outras palavras o poder de polícia pode ser considerado como “a faculdade discricionária do Estado de limitar a liberdade individual, ou coletiva, em prol do interesse público”.²³⁶

²³⁰ Idem, p.24.

²³¹ Idem, p.24.

²³² MEDAUAR, Odete. Op cit, p.335.

²³³ Idem, p.336.

²³⁴ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p.129.

²³⁵ Idem, p. 129.

²³⁶ CRETELLA JUNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.549.

O poder de polícia, no âmbito do direito administrativo é uma “atribuição (ou poder) conferida à Administração de impor limites ao exercício de direitos e de atividades individuais em função do interesse público primário.”²³⁷ Tal poder decorre do interesse público em relação ao interesse do particular, tendo, com resultado, a imposição de limites ao exercício de liberdade e propriedade deferidas aos particulares.²³⁸ Acerca da relação com o Estado afirma BIELSA, que o poder de polícia

sempre existiu no Estado, qualquer que lhe tenham sido a natureza e funções, no que diz respeito aos fins da sociedade a ela referida, quer tenham um caráter amplo de polícia interna (concepção originária de polícia como governo), quer tenha sido concebido como instituição essencialmente administrativa, ou como administração jurídica, ou administração social do Estado. A idéia de Estado é inseparável da idéia de polícia.²³⁹

O Código Tributário Nacional traz a seguinte definição de poder de polícia, em seu artigo 78:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.²⁴⁰

O poder de polícia é, portanto, instrumento fundamental para salvaguardar os interesses coletivos sobre os individuais. Com base no conceito de ordem pública, as ações do Estado e do Poder Público são direcionadas. Assim, o poder de polícia se caracteriza como instrumento de salvaguarda dos bens e interesses da coletividade. Dentre tais bens encontram-se os bens ambientais²⁴¹ e o interesse à preservação de um equilíbrio ecológico que propicie a qualidade de vida, em uma relação que envolve o ambiente natural e artificial.

²³⁷ ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p.63.

²³⁸ *Idem*, p.64.

²³⁹ BIELSA, Rafael. **Ciencia de la administracion**. 2. ed., 1955. Apud CRETELLA JUNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.546.

²⁴⁰ Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Alterada pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005. Artigo com redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 30 de janeiro de 1966.

²⁴¹ Os bens socioambientais são, como se destacou, aqueles essenciais para a manutenção da sócio e biodiversidade. (cf). *supra* – definição de ordem pública ambiental).

Acerca da amplitude da incidência do poder de polícia, se mostra este de forma bastante ampla, se considerando seus aspectos clássicos e a preservação da qualidade do meio ambiente natural e cultural.²⁴² Não há que se olvidar, também, a intervenção no meio ambiente artificial, onde se concentra a grande parte dos administrados e onde a salvaguarda da ordem pública ambiental é essencial para a qualidade de vida.

Na legislação brasileira, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – definiu a expressão meio ambiente, objeto de tutela por parte do Poder Público, como sendo o “conjunto de condições, leis, influências, e interações de ordem física, química e biológica que permitem abrigo e regem a vida em todas as suas formas”.²⁴³ Tal definição possui uma preocupação com a salvaguarda do meio ambiente como objeto da ordem pública ambiental. O meio ambiente, ainda, tem sido definido por estudiosos da matéria que consideram os elementos sócio-culturais como componentes de uma visão socioambiental do meio. A título de exemplo, se pode citar a lição de COIMBRA, que define o meio ambiente como sendo:

O conjunto de elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos.²⁴⁴

Mais recentemente, o mesmo autor deu uma nova redação ao conceito, mas, apesar das modificações, manteve sua estrutura básica, reforçando a ação humana nesse processo. O meio ambiente foi, então, definido como o “conjunto dos elementos físicos, químicos e biológicos e de suas múltiplas relações, ordenados para a perpetuação da vida e organizados em ecossistemas naturais e sociais, constituindo uma realidade complexa e marcada pela ação da espécie humana”.²⁴⁵ É certo que essa definição de meio ambiente dada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente deve ser analisada à luz da Constituição Federal de 1988 de forma mais ampla, e como destaca SILVA:

²⁴² MEDAUAR, Odete. Op cit., p.337.

²⁴³ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 3º: além de definir meio ambiente, também o faz com a degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais.

²⁴⁴ COIMBRA, J. Ávila. **O Outro Lado do Meio Ambiente**. São Paulo: CETESB, 1985, p.103.

²⁴⁵ COIMBRA, J. Ávila. **O Outro Lado do Meio Ambiente – Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental**. Campinas: Millennium, 2002, p.32.

O meio ambiente é um conjunto de fatores que influenciam o meio, no qual os seres humanos vivem e tais fatores precisam ser analisados conjuntamente para uma compreensão aprofundada das relações que aí se desenvolvem, bem como para a busca de soluções adequadas que conduzam a uma gestão racional e eqüitativa do meio ambiente e seus recursos naturais²⁴⁶.

Entretanto, antes do advento da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, a proteção ambiental estava circunscrita, apenas e tão somente, aos recursos naturais, de maneira fragmentada. Sobre eles, e na defesa deles, se exercia o que poderia se intitular como poder de polícia ambiental. No Código Florestal, de 1934, pela primeira vez, se criou a figura da Polícia Florestal, para exercer esse poder de polícia especial, o poder de polícia ambiental, impondo limites ao exercício de direitos e liberdades. Assim, foi prevista a coordenação federal, envolvendo os Estados e Municípios, para aplicação das normas desse Código, bem como, a execução de medidas de polícia, em todo território brasileiro, por meio de delegados, guardas ou vigias do governo da União, que seriam nomeados ou designados apenas para esse fim.²⁴⁷

Esse Código ainda previa a organização de serviços de fiscalização e guarda de florestas, pelos Estados e Municípios, em seus respectivos territórios. Esses entes poderiam fiscalizar, de maneira autônoma, a implementação das normas protetivas das florestas e de organização da exploração dos recursos florestais, desde que o fizessem mediante acordo com a Federação.²⁴⁸ Outra previsão significativa foi a de atribuir aos funcionários florestais, quando no exercício de suas funções, a condição de agentes de segurança pública, lhes facultando o porte de armas²⁴⁹.

A equiparação desses funcionários a agentes de segurança pública denota que a eventual irregularidade ambiental se equiparava à quebra da ordem pública, tornando imperativa a intervenção daqueles legitimados para restabelecê-la, ou seja,

²⁴⁶ SILVA, Solange Teles da. **Direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. In *Revista de Direito Ambiental*. nº 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.228.

²⁴⁷ (cf) Decreto Federal nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934. Código Florestal. Artigo 56 e parágrafo 1º.

²⁴⁸ (cf) Decreto Federal nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934. Código Florestal. Artigo 56. Parágrafo 3º e 4º.

²⁴⁹ (cf) Decreto Federal nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934. Código Florestal. Artigo 66.

aqueles com poder de polícia. Tais funcionários não eram servidores das instituições policiais, a quem estavam afetas a preservação e restauração da ordem pública. A investidura na função de fiscalizadores, equiparados a agentes de segurança pública, era dependente do vínculo formal com os órgãos responsáveis pela administração dos recursos naturais, competentes para exercerem a fiscalização e o respectivo poder de polícia no âmbito federal. A ausência de uma política ambiental unificada, à época, concorria para que diferentes órgãos atuassem sobre os recursos ambientais da União.

Para a gestão de flora e fauna, foi editado o Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, estabelecendo que o órgão competente para exercer o poder de polícia na defesa desses recursos era o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF.²⁵⁰ O Instituto se constituía como uma entidade autárquica, integrante da administração descentralizada do Ministério da Agricultura, dotado de personalidade jurídica própria, com sede e foro no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional.²⁵¹

Sua atribuição era “formular a política florestal bem como a orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País, de conformidade com a legislação em vigor”.²⁵² Ao IBDF competia, prioritariamente, “autorizar, orientar e fiscalizar as explorações florestais, no campo da iniciativa privada, bem como planejar e executar as operações correspondentes nas áreas de sua jurisdição”,²⁵³ além de cumprir e fazer cumprir o Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; a Lei nº 4.797,

²⁵⁰ A política florestal sob gestão do IBDF, na década de 1960, era levada a efeito sob outras premissas, pois o cenário era bastante diferenciado dos dias atuais. Inicialmente, a permissividade da legislação no que se refere à retirada de cobertura vegetal era bastante expressiva e, paralelamente, o órgão se vinculava ao Ministério da Agricultura, cujo propósito de trocar áreas florestadas por áreas plantadas foi sempre muito claro. Assim, suficiente se citar o grande incentivo financeiro e administrativo, no sentido de se produzir desmatamentos em regiões de vegetação nativa, substituindo-as por espécies exóticas à base de monocultura, como, por exemplo, o eucalipto. De outro lado, a política de fauna, também levada a efeito pelo IBDF, tinha por objetivo licenciar as atividades de caça, que a Lei de Proteção à Fauna estimulava e incentivava, complementando práticas que eram consolidadas na cultura nacional.

²⁵¹ Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. Artigo 1º.

²⁵² Idem. Artigo 2º.

²⁵³ Idem. Artigo 4º, inciso VII.

de 20 de outubro de 1965;²⁵⁴ a Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966;²⁵⁵ a Lei de Proteção à Fauna, Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967; e toda a legislação pertinente aos recursos naturais renováveis.²⁵⁶

No que se refere à legislação de fauna ictiológica, o Código de Pesca²⁵⁷ atribuiu a competência de fiscalização à Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE. A SUDEPE foi criada em 1962 e, dentre as suas atribuições, se encontravam a aplicação do Código de Pesca, de 1938, substituído pelo de 1967, bem como a legislação das atividades ligadas à pesca ou aos recursos pesqueiros.²⁵⁸ Assim, a Superintendência teve suas atribuições ampliadas e passou a fiscalizar a atividade da pesca, exercida por funcionários credenciados, os quais, no exercício dessa função, foram equiparados aos agentes de segurança pública.²⁵⁹

Esses servidores tiveram facultado o porte de armas e defesa, fornecido pela polícia e mediante solicitação da SUDEPE, ou órgão estadual com delegação de poderes.²⁶⁰ Aos servidores da fiscalização da pesca ficou assegurado o direito de prender e autuar os infratores de qualquer dispositivo desta norma legal.²⁶¹ Se, de um lado, se constata que agentes de instituições públicas de proteção de fauna e flora adquiriram, durante a execução de suas atividades, a equiparação de agentes de segurança pública, de outro, se consolida o meio ambiente como objeto de uma ordem pública específica, qual seja, a ambiental e, em sua defesa, se tornou imperativa a intervenção da polícia de segurança.

A figura da polícia de segurança pública, agindo na proteção dos recursos naturais, se exteriorizou, no Brasil, pela atuação da Polícia Florestal e de Mananciais de São Paulo, que se constituiu na primeira polícia ostensiva de meio ambiente do país, entendido o meio ambiente, à época, como recursos naturais. Ela foi criada em

²⁵⁴ Lei nº 4797, de 20 de outubro de 1965, torna obrigatório, pelas empresas concessionárias de serviços públicos, o emprego de madeiras preservadas.

²⁵⁵ Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966, dispõe sobre incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.

²⁵⁶ Idem. Artigo 4º, inciso IX.

²⁵⁷ Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

²⁵⁸ Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962. Artigo 2º.

²⁵⁹ Decreto-Lei nº 221, de 1967. **Código de Pesca**. Artigo 53.

²⁶⁰ Idem. Artigo 53, parágrafo único.

²⁶¹ Idem. Artigo 54.

15 de dezembro de 1949, pelo Decreto nº 19.008-A, e composta, inicialmente, por um grupo de vinte e oito policiais, atuando como uma fração especializada da então Força Pública Estadual, responsável pela Segurança Pública, no que tange à polícia ostensiva.

A motivação legal da criação da Polícia Florestal estava prevista no Código Florestal de 1934, que criou a figura da Polícia Florestal, atribuindo aos Estados, além da criação da instituição, a competência de fiscalização e guarda de florestas de maneira exclusiva, desde que em acordo com a União. Acerca do assunto, NOMURA se manifesta, trazendo um histórico desse momento, afirmando sobre a instituição que:

As atividades atribuídas ao contingente de oficiais e praças estavam afetas ao serviço de guarda e fiscalização das Reservas, Hortos e Parques Estaduais; à fiscalização das regras contidas no Código Florestal; à divulgação da legislação florestal; à prevenção e combate aos incêndios florestais; à prevenção e repressão dos crimes e contravenções nas zonas de suas vigilâncias e fiscalização; à fiscalização das determinações legais referentes à caça e pesca; à lavratura de autos de multa e apreensão contra infratores da legislação florestal; à vigilância especial no que se refere à soltura de balões, dentre outras.²⁶²

Atualmente, vinte e cinco Estados e o Distrito Federal dispõem de frações especializadas de polícia ambiental, ligadas às Polícias Militares,²⁶³ e será, adiante, efetuada uma análise específica da atuação das mesmas, em razão da competência na esfera criminal e administrativa. Pertinente lembrar OST, quando afirma que:

De utilização bastante moderada no século XIX e mesmo durante a primeira metade do século XX, as leis de policiamento ambiental iriam em breve multiplicar-se. Ainda que uma tal localização no tempo apresente uma certa arbitrariedade, podemos fixar nos anos setenta o verdadeiro direito (administrativo do ambiente): a partir de então o poder público entende gerar a natureza, com vista a uma proteção que a propriedade e o mercado tinham se revelado incapazes de assegurar por si próprios.²⁶⁴

²⁶² NOMURA, Milton Sussumo. **Polícia e Meio Ambiente - Desafios e Perspectivas Institucionais**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PROCAM – USP, 2004. p.59.

²⁶³ (cf) Polícia Militar Ambiental Brasil. Disponível em <www.pmambientalbrasil.org.br> Acesso em 17 de novembro de 2007.

²⁶⁴ OST, François. Op. cit., p.119.

O poder de polícia administrativa do meio ambiente, bem como as autoridades competentes para exercê-lo, ganharam uma precisa descrição, com o advento da Lei nº 9.605, de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, ao indicar que “considera-se infração administrativa ambiental toda a ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.²⁶⁵

Os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha, foram as autoridades consideradas competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo, quando do cometimento da infração administrativa ambiental.²⁶⁶

O SISNAMA, criado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, atribuiu responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental à União, aos Estados e Municípios. No que se refere às atribuições da Federação, no SISNAMA, a então Secretaria de Meio Ambiente, da Presidência da República,²⁶⁷ cedeu seu espaço ao Ministério do Meio Ambiente, enquanto o IBAMA,²⁶⁸ que hoje divide suas atribuições com o Instituto Chico Mendes,²⁶⁹ permaneceu como órgão executor das políticas do governo central, no que tange, entre outras missões, a de executar a fiscalização ambiental.

²⁶⁵ Lei nº 9.605, de 1998. Artigo 70.

²⁶⁶ Idem. Artigo 70, parágrafo 2º.

²⁶⁷ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 6º inciso III, assim dispõe: órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990).

²⁶⁸ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 6º inciso IV, assim dispõe: órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990).

²⁶⁹ O Instituto Chico Mendes foi criado em pela medida provisória nº 366 de 27 de abril de 2007. A autarquia é responsável pelas políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais, além de incentivar programas de pesquisa e proteção da biodiversidade. A MP prevê que o Instituto Chico Mendes exerça, ainda, o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

A participação dos Estados Membros no SISNAMA²⁷⁰ acontece pela designação de órgãos seccionais. As várias competências que lhe são atribuídas, em especial a de fiscalizar o meio ambiente, nelas estão automaticamente inclusas as polícias militares ambientais. Considerada a participação das polícias preventivas, no contexto da proteção dos recursos, não se pode perder de vista que as polícias militares, como órgãos da Administração Pública Estadual, passaram a integrar o Sistema.²⁷¹ As organizações policiais militares estaduais, desde 2001, ganharam espaço no Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA,²⁷² através da representação do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias e Bombeiros Militares – CNCG, obtendo, por consequência, direito a voz e voto nas discussões plenárias.²⁷³

A fiscalização ambiental tem o caráter de proteção, entrando no rol de princípio, estabelecido em política nacional.²⁷⁴ Porém, o ato da fiscalização, por si, é um instrumento de execução dessa política, através de mecanismos que buscam efetivar a implementação do regramento ambiental. A fiscalização e policiamento de salvaguarda da ordem pública e de sua derivada, a ordem pública ambiental, apresentam características semelhantes, porque têm por objeto a preservação ambiental. Entretanto, o policiamento ostensivo é exclusivo e indelegável das polícias militares estaduais, e possui requisitos específicos, quais sejam, a prevenção e a inibição do cometimento do delito, pela forma como se apresenta perante a sociedade. E, finalmente, como órgãos locais do SISNAMA, se encontra a

²⁷⁰ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 6º inciso V, assim dispõe: Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).

²⁷¹ De acordo com o previsto no Decreto Federal nº 99.274, de 1990, em seu artigo 3º, inciso V, que regulamenta a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

²⁷² O CONAMA tem seu funcionamento regulado pelo Decreto nº 3.942, de 2001. Por seu caráter consultivo e deliberativo, o CONAMA se consolidou como uma das mais importantes câmaras do Brasil e, sem dúvida, na questão do meio ambiente, um marco divisor, no que se refere ao estabelecimento de normas de interesse nacional.

²⁷³ Decreto nº 3.942, de 2001.

²⁷⁴ Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo: I – manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Decreto Federal nº 99.274, de 1990, art. 1º, inciso I.

participação municipal, que, no novo arranjo, cuidou, também, da fiscalização nos limites da jurisdição do território local.²⁷⁵

Diante desse contexto, oportuno lembrar a questão do poder de fiscalização e licenciamento dos vários entes federativos. Face à criação do SISNAMA, alguns conflitos se estabeleceram circunscritos ao poder de polícia, no que tange à emissão de licenças e, particularmente, na aplicação de sanções administrativas, com destaque para as multas, tendo em vista o seu retorno financeiro aos cofres públicos de cada ente federativo.

Tal conflito, bastante exacerbado até 1988, se refreou com a promulgação da Constituição Federal que, de maneira específica, descreveu as competências administrativas e legislativas dos entes federados em matéria ambiental. Conforme lembra SILVA, “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”.²⁷⁶ E, ainda, que “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.²⁷⁷

Nessa esteira, o texto constitucional, de 1988, manteve a Federação como forma de Estado, instituindo um sistema de repartição de competências que atende à necessidade de autonomia política-institucional dos entes federados.²⁷⁸ Com maior especificidade ao poder de polícia ambiental, estudiosos da matéria utilizam a clássica definição de MACHADO, que assim se manifesta:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação de ecossistemas, à disciplina e produção de mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de

²⁷⁵ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 6º inciso VI, assim dispõe: Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989).

²⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p.481.

²⁷⁷ Idem.

²⁷⁸ CHAVES, Emanuel Pinheiro. **Licenciamento Ambiental de Usinas Hidrelétricas**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira. (Organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4, 2007, p.61.

cuas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.²⁷⁹

Acerca do poder de polícia ambiental, oportuno destacar a observação de SILVA acerca do poder de polícia ambiental ao afirmar que:

Dentre os agentes do contexto administrativo da proteção do meio ambiente, temos o papel desenvolvido pelas Polícias Militares dos Estados-membros, que de acordo com suas atribuições constitucionais de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, há anos dispõem de segmentos especializados do policiamento ambiental.²⁸⁰

Em outra observação sobre a legitimidade da intervenção da polícia militar na fiscalização ambiental, o mesmo autor descreve que:

A Polícia Militar no exercício do seu Poder de Polícia goza de legitimidade para a prática de atos administrativos de polícia concernentes a ordens e proibições preventivas, ainda que não exclusivamente, mas, sobretudo, de atuação repressiva por meio da fiscalização e sanção de atos ilícitos que violem a ordem, a tranquilidade e a salubridade pública, principalmente no campo da polícia ambiental de prevenção e repressão às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente natural e cultural.²⁸¹

Em síntese, cumpre afirmar que a fiscalização de polícia é tida como um mecanismo de prevenção ambiental, pois sua finalidade é impedir, neutralizar ou ainda coibir a propagação do dano ambiental, evitando consequências maiores aos ecossistemas, sendo nesse caso tipicamente preventiva, ou seja, uma fiscalização pro ambiente.²⁸²

No que concerne à salvaguarda da ordem pública e, também, da ordem pública ambiental, oportuno concluir que há perfeita definição na missão a ser desempenhada pelas polícias militares brasileiras.

2.5 Poder-dever das polícias ostensivas frente aos delitos ambientais: Salvaguarda da ordem pública ambiental

²⁷⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p.309/310.

²⁸⁰ SILVA, Fernando Alberto Bilóia da. **Poder de Polícia e Tutela Ambiental**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira. (Organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4, 2007, p.76.

²⁸¹ Idem, p.83.

²⁸² Idem, p.86.

As polícias militares possuem competência e dever legal de intervir nas situações de risco para a ordem pública. Considerada a ordem pública ambiental como uma forma de ordem pública, igualmente, se torna obrigatória sua intervenção, particularmente, na prevenção e, subsidiariamente, na repressão imediata. O dever que, genericamente, é usado como um sinônimo de obrigação e apresenta para os integrantes das instituições militares, uma conotação própria, pela legislação a qual estão subordinados,²⁸³ bem como pelos valores cultuados, que visam à prática de uma conduta perante o público interno e externo.

O dever militar, por um lado, é previsto e imposto pelo ordenamento jurídico próprio; por outro, decorre de uma aceitação por parte daqueles a quem sujeita.²⁸⁴ Nesse contexto, leciona DI PIETRO, acerca de poder *versus* dever:

Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração tem o caráter de poder dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática do ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.²⁸⁵

Em relação ao exercício da competência legal, face ao interesse público, é vedada a renúncia desses poderes, conforme palavras de lavra da mesma doutrinadora:

O princípio do interesse público está expressamente previsto no artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99²⁸⁶, e especificado no parágrafo único, com a exigência de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei”(inciso II). Fica muito claro no dispositivo que o interesse público é irrenunciável pela autoridade administrativa.²⁸⁷

²⁸³ (cf) GOMES, Fábio Bellote. **O conceito de Dever na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. In **Revista Força Policial**. nº 45. São Paulo: PMESP, p.11.

²⁸⁴ GOMES, Fábio Bellote. **O conceito de Dever na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. In **Revista Força Policial**. nº 45. São Paulo: PMESP, p.14.

²⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op cit., p.84.

²⁸⁶ Estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da administração federal direta e indireta, visando, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração (artigo 1º).

²⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op cit.,p.85.

Nesse sentido, ensina SILVA que “o dever do Poder Público de defender e proteger o meio ambiente, e, portanto, agir nessa seara deve ser compreendido como obediência ao princípio da legalidade”,²⁸⁸ ou seja, “o exercício do poder de polícia deve ter respaldo legal”.²⁸⁹ Acerca desse assunto, explicita MEIRELLES:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal conforme o caso.²⁹⁰

O policial militar que trabalha com a segurança, nela inclusa a segurança do meio ambiente, para a salvaguarda da ordem pública ambiental, deve respeito aos preceitos legais estabelecidos. De outra banda, não pode se afastar do dever de conhecer a legislação e aplicá-la, usando do poder de polícia que lhe é inerente, em defesa dos interesses da coletividade, no que tange ao meio ambiente.

A Lei de Crimes Ambientais²⁹¹ impele a polícia ostensiva-preventiva a agir, independentemente da existência de fração especializada de polícia ambiental.²⁹² Dessa forma, o policial militar “deve decidir com amparo na fundamentação legal que dê legitimidade à sua ação”.²⁹³ Nesse sentido, segundo NASSARO:

É obrigação do profissional de polícia conhecer a natureza jurídica dessa autoridade nas mais variadas situações, normalmente diante de conflitos sociais ou manifesta no contexto da prevenção, quase sempre caracterizada por medidas cogentes. Certo que na esfera da segurança pública, é a Polícia Militar detentora principal do conjunto de atribuições da Administração Pública chamado poder de polícia.²⁹⁴

²⁸⁸ SILVA, Solange Teles da. **Direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. In Revista de Direito Ambiental. nº 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.235.

²⁸⁹ MEDAUAR, Odete. Op cit., p.336.

²⁹⁰ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p.87.

²⁹¹ A Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 1998, apresenta tipificações de crimes contra a fauna, flora e também contra a administração.

²⁹² As polícias ambientais estaduais, além da missão no campo penal, prevenindo e reprimindo de forma imediata os delitos, podem ter atribuição administrativa prevista em lei, possibilitando a aplicação de multas, apreensão de produtos e outras atividades.

²⁹³ NASSARO, Adilson Luís Franco. **O Policial Militar Operador do Direito**. In **Revista Força Policial**. nº 42. São Paulo: PMESP, 2004, p.46.

²⁹⁴ NASSARO, Adilson Luís Franco. Op cit, p.49.

As polícias militares, através de seus agentes, necessitam ter, também, o reconhecimento que possuem participação específica no ciclo de polícia, de forma a evitar os conflitos com os demais órgãos policiais, devendo esses profissionais receber qualificação própria, a fim de circunscrever com precisão as suas ações. Nesse aspecto, mais uma vez, NASSARO se manifesta, afirmando que:

Partindo do texto da Constituição Federal, particularmente do art. 144, posiciona-se o policial militar em relação à competência dos outros órgãos policiais e identifica a sua própria, na complexa dimensão do exercício de “polícia ostensiva” e da “preservação da ordem pública”.²⁹⁵

O dever que tem o policial militar em intervir, de forma preventiva e ostensiva, na salvaguarda da ordem pública, inclusive na sua variante ambiental, deve ser muito claro, e não se confundir com atividades administrativas de órgãos públicos ou de terceiros que agem em seu nome. Para tal, não se pode perder de vista a relação entre a polícia e o seu poder, especialmente nas situações em que esse poder é indelegável. Acerca desse assunto, LAZZARINI afirma que:

A Polícia é a realidade do Poder de Polícia, é a concretização material deste, isto é, representa em ato a este. Poder de Polícia legitima a ação e a própria existência da Polícia. Ele é o que fundamenta o poder da polícia. O Poder de Polícia é o conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e das liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também sobre seus bens e atividades.²⁹⁶

Fica, portanto, claramente delimitada a obrigatoriedade de intervenção policial, porque o “o agente de segurança pública, ao qual cabe manter ou restabelecer a ordem pública, deve responder direta, imediata e discricionariamente”,²⁹⁷ não só em função do seu poder de polícia, como, também, pela imperatividade de defesa da sociedade, seus bens e valores. Para condensar tantos raciocínios, conduzindo à mesma direção, qual seja, a da obrigatoriedade do exercício do poder de polícia, fundamental destacar que:

²⁹⁵ Idem, p.49.

²⁹⁶ LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.203.

²⁹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistemática**. Op. cit., p.153.

Por último, cabe lembrar que a omissão do Poder Público no exercício do poder de polícia, além de ensejar responsabilidade civil da pessoa jurídica (artigo 37, § 6º, da Constituição), ainda pode acarretar responsabilidade civil, administrativa e, eventualmente, até a criminal do agente público que deixou de adotar a medida cabível. [...] Isto ocorre exatamente porque o poder de polícia apresenta a característica de poder-dever, irrenunciável pela autoridade, porque conferido para que o exerça no interesse público.²⁹⁸

2.6 Marcos legais da proteção e fiscalização ambiental

2.6.1 Lei de Política Nacional de Meio Ambiente - LPNMA e polícia ostensiva-preventiva

As normas jurídicas de proteção do meio ambiente no Brasil, que remontam ao período das Ordenações do Reino, e a responsabilização de autores de degradação ambiental, na esfera penal, sempre apresentaram dificuldades na sua aplicação. Em que pese a previsão do Código de Caça e Pesca,²⁹⁹ bem como do Código Florestal,³⁰⁰ ambos de 1934, de prisão, detenção e mesmo multa, para aqueles que cometessem delitos na exploração ou uso dos recursos naturais, não se encontram relatos da aplicação de tais sanções, até mesmo porque a legislação era bastante permissiva e, mesmo, incentivadora, no uso das florestas, dos animais silvestres e peixes.

Com a edição do Código Florestal,³⁰¹ do Código de Pesca³⁰² e da Lei de Proteção a Fauna,³⁰³ na década de 1960, foram tipificadas contravenções penais para responsabilizar os infratores, mas poucas foram as condutas tipificadas como

²⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Poder de Polícia em Matéria Urbanística**. Op.cit., p.38.

²⁹⁹ Decreto Federal nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934.

³⁰⁰ Decreto Federal nº 25.793, de 23 de janeiro de 1934.

³⁰¹ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

³⁰² Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

³⁰³ Lei nº 5.197, de 28 de fevereiro de 1967.

crimes.³⁰⁴ Há que se considerar também que, após a Revolução de 1964, o país passou a viver um processo de desenvolvimento que permeou a legislação dos recursos naturais, particularmente, o Código de Pesca, fortemente direcionado ao fomento do setor.

Não se obteve informações nos órgãos policiais, acerca da responsabilidade penal dos infratores ambientais na década de 1970. Nesse sentido, se ressalta que as estruturas de polícia preventiva, e mesmo repressiva, de combate ao crime ambiental, eram pouco expressivas, quantitativa e qualitativamente. A própria polícia ostensiva, dentro desse contexto, não possuía as ideais condições de inibir as contravenções penais, previstas na legislação de proteção dos recursos naturais, ou mesmo os delitos de maior gravidade praticados por pessoas jurídicas.

Enquanto as legislações anteriores à Lei de Política Nacional de Meio Ambiente – LPNMA regulavam e, de certa forma, estimulavam o uso dos recursos ambientais, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente trouxe preciosas inovações. A LPNMA foi concebida com o caráter de proteção ambiental e, evidentemente, apresentou previsão de responsabilização de infratores de maneira a desestimular a prática de irregularidades ou punir de modo pedagogicamente exemplar.

O primeiro destaque ficou por conta da definição de poluidor como “a pessoa física e jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental”.³⁰⁵ Pela primeira vez, a pessoa jurídica foi claramente definida como responsável, direta ou indiretamente, pela degradação, definida como “a alteração adversa das características do meio ambiente”.³⁰⁶ Para a pessoa física, se verificou o mesmo tratamento. No entanto, a pessoa física sempre foi mais facilmente alcançada pela fiscalização, fato que se apresentava muito mais difícil e complexo, no que se refere à pessoa jurídica.

³⁰⁴ O Código de Pesca, Decreto-Lei nº 221 de 1967, no seu artigo 61, tipificava, como crime, a pesca com explosivos e substâncias tóxicas.

³⁰⁵ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, inciso IV.

³⁰⁶ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, inciso II.

Para a polícia ostensiva-preventiva, a prática mostrou que instrumentos legais eficientes resultaram em inibição do cometimento do crime ou da irregularidade administrativa. Nesse aspecto, a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente foi um marco divisor de extremo valor preventivo. A previsão de “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”³⁰⁷ impediu uma prática muito comum, que era a do infrator ser autuado e pagar a multa com valores desproporcionais ao dano cometido.³⁰⁸ Ainda, se valia da desvalorização monetária para obter a vantagem de quitar seu débito e, praticamente, regularizar o ato ilegal perante o Poder Público.

A figura da indenização, na impossibilidade da recuperação, também foi outro passo fundamental para alertar os infratores de sua responsabilidade, em um grau equivalente ao dano perpetrado.

A informação e a orientação, por parte da polícia ostensiva, aos potenciais infratores das leis ambientais, informando-os das responsabilidades a que estão sujeitos, sempre foi um instrumento de prevenção. Nesse aspecto, a Lei, de 1981, apresentou previsões de grande utilidade, tais como: a indexação do valor das multas,³⁰⁹ de forma a que não se desvalorizassem; a perda de incentivos fiscais, concedidos pelo Poder Público; a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento, em estabelecimentos oficiais de crédito; e a suspensão de atividades.³¹⁰

Porém, foi a previsão do “poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetado por sua atividade”,³¹¹ consubstanciando a responsabilidade civil objetiva, que deu importante instrumento para o trabalho da polícia preventiva de meio ambiente. O mesmo dispositivo que discorreu sobre a responsabilidade civil

³⁰⁷ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 4º, inciso VII.

³⁰⁸ O Código de Pesca, por exemplo, tinha multas previstas de acordo com o salário mínimo vigente na Capital da República, mas que não eram reajustadas depois do julgamento administrativo, que podia durar anos. O mesmo ocorria com as Instruções Normativas do então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, que regulava os valores de multa administrativa florestal.

³⁰⁹ Na edição da Lei 6.938, de 1981, a multa simples ou diária variava de 10 (dez) a 1000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTNs.

³¹⁰ (cf) Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 14, incisos I à IV.

³¹¹ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 14, § 1º. Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989.

objetiva,³¹² também previu a legitimidade do Ministério Público da União e dos Estados, na propositura da ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. A partir de então, teve início uma das maiores parcerias na proteção do meio ambiente, perdurando até os dias atuais, qual seja, a parceria do Ministério Público – MP com as polícias ostensivas.

A propositura de muitas ações, pelo Ministério Público, tem como base as informações da polícia ostensiva de meio ambiente, ou mesmo são noticiadas após aplicação de medidas da esfera penal e administrativa, contra pessoas físicas ou jurídicas. Não se pode deixar, também, de salientar que essa previsão da Lei de Política Nacional contribuiu para que, em 1985, fosse editada a Lei da Ação Civil Pública,³¹³ que regulamentou, detalhadamente, esse procedimento.

No que tange ao mecanismo legal contundente para inibir a prática de ações, potencial ou efetivamente, lesivas ao meio ambiente, o destaque, na Lei de Política Nacional, se exterioriza quando da previsão de que “o poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave a situação de perigo existente, fica sujeito a pena de reclusão de 1(um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1000 (mil) MVR.”³¹⁴

Neste relato, acerca da Lei nº 6.938, de 1981, e de interesse à polícia preventiva, destaca-se a previsão de incursão, no mesmo crime, previsto no artigo 15, acima descrito, a autoridade competente que deixar de adotar as medidas impeditivas da prática do delito contra o meio ambiente.³¹⁵ A possibilidade de atribuir responsabilidade de tal gravidade às autoridades ambientais, nelas inclusas as de polícias ostensivas, demonstrou que o legislador procurou alcançar e responsabilizar todos aqueles que, de alguma forma, produzem ou colaboram com a degradação, inclusive os responsáveis pela fiscalização.

³¹² Idem.

³¹³ Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

³¹⁴ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 15. Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989. A Lei nº 9.605, de 1998, Lei de Crimes Ambientais, tratando, no seu artigo 54, da poluição e de outros crimes ambientais, melhor tipificou a conduta e sua abrangência, prevendo a reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa. Dessa forma, substituiu o texto de 1981, que a inspirou.

³¹⁵ (cf) BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 15, § 2º. Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989

2.6.2 Lei de Crimes Ambientais e a polícia ostensiva-preventiva

“Pode-se afirmar, sem exagero, que a sobrevivência da espécie humana e sua digna qualidade de vida dependem da sustentação de um meio ambiente equilibrado ecologicamente”,³¹⁶ e, “sabidamente, a norma penal, ao incriminar condutas, visa a tutela de bens de extrema relevância social, a ponto de merecer a mais severa sanção, que é a criminal”,³¹⁷ afinal, “o estigma de um processo penal gera efeitos que as demais formas de repressão não alcançam”.³¹⁸ Na lição de PASSOS de FREITAS:

A criminalização de certas condutas para proteger o meio ambiente e, conseqüentemente, a qualidade de vida, se mostra plenamente justificável.

As agressões ao meio ambiente pela poluição do ar, do solo e da água, com as respectivas repercussões, são de tal monta, que somente com a aplicação de uma sanção penal que, como assinalado de início, funcionará também como meio de prevenção, conseguir-se-á refreá-las.

Realmente a sanção penal em determinados casos se faz necessária, não só em função do bem ambiental protegido, como também da maior eficácia dissuasória que possui.³¹⁹

Ao discorrer acerca de crime ambiental, SILVA relata, inicialmente, sobre o fenômeno da globalização e da produção de riscos, associada à produção de riquezas. Particulariza que os fluxos transfronteiriços geradores de delinqüência econômica e financeira, trazem consigo a delinqüência ambiental. Nesse aspecto, a intervenção penal busca contribuir para que os riscos globais se mantenham em limites suportáveis à comunidade e salvguarde os fundamentos naturais da vida. Assim, ele define que:

São assim tipificadas como crime ambiental condutas omissivas ou comissivas que ameaçam ou degradam o valor social meio ambiente e/ou seus elementos constitutivos, estando sujeitas a sanções penais – ação ou omissão típica, antijurídica e culpável.

³¹⁶ LECEY, Eládio. **A Proteção do Meio Ambiente e a Responsabilidade da Pessoa Jurídica**. In PASSOS de FREITAS, Vladimir. (Organizador). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2004, p.37.

³¹⁷ Idem, p.38.

³¹⁸ PASSOS de FREITAS, Vladimir; PASSOS DE FREITAS, Gilberto. **Crimes Contra a Natureza**. 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.32.

³¹⁹ PASSOS de FREITAS, Gilberto. **Do Crime de Poluição**. In PASSOS de FREITAS, Vladimir. (Organizador). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2004, p.109.

Neste sentido, poderão ser responsabilizadas criminalmente, na medida de sua culpabilidade, tanto as pessoas físicas como as pessoas jurídicas cujas condutas sejam tipificadas como crime ambiental.³²⁰

A Política Nacional de Meio Ambiente e seus dispositivos de responsabilização inspiraram dispositivo do texto constitucional que assim previu que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.³²¹ A fiscalização ostensiva realizada para a proteção ambiental, mesmo com o advento da Lei nº 6.938, de 1981, ainda trabalhava basicamente as medidas administrativas contra os infratores. As medidas de ordem penal eram decorrentes da aplicação dos Códigos Florestal, de Pesca e Lei de Proteção dos Animais.

Esta última protagonizou um dos maiores conflitos de aplicação da norma penal na defesa do meio ambiente. A previsão estabelecida para os infratores da legislação de fauna, até 1988, era a de contravenção penal. A tentativa, entretanto, de conter a escalada da caça clandestina de jacarés no Pantanal Matogrossense e exportação ilegal de couro levou à edição da Lei nº 7.653, que tornou inafiançáveis os crimes contra a fauna.³²²

O objetivo era, indiscutivelmente, muito bom. No entanto, no momento da aplicação da lei se verificou que atividades de caça esportiva,³²³ de subsistência e

³²⁰ SILVA, Solange Teles da. **Crime Ambiental**. In ARNAUD, Jean-André; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Organizadores). **Dicionário da Globalização**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p.103.

³²¹ Constituição Federal, artigo 225, parágrafo 3º. Com análoga previsão a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, previa a responsabilização dos infratores ambientais. Há que se ressaltar, entretanto, o papel do movimento ambientalista, que atuou junto aos constituintes e que muito contribuiu na construção do texto constitucional. No dizer de Marés, “o texto surgido é juridicamente revolucionário, porque garante não direitos individuais, mas a todas as gerações, inclusive às futuras; garante assim um direito aos coletivos futuros. MARES, Cláudio Frederico. **Introdução ao Direito Socioambiental**. In LIMA, André. (Organizador). **Direito Para Um Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002, p.22.

³²² A Lei nº 7.653, de 12 de fevereiro de 1988, alterou os artigos relativos à previsão contravencional, transformando-os em crimes. Os mais graves, como o tráfico de animais, tinham a previsão de 2 a 5 anos de reclusão, enquanto outros, como a caça, a previsão variava de 1 a 3 anos de reclusão. Porém, em ambos os casos, o crime era inafiançável. De maneira inédita, a Lei passou a trazer responsabilização administrativa para irregularidades de pesca, com valores de multa indexados pelas Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, direcionadas para proteção de espécies em períodos protegidos, como a piracema.

³²³ A caça desportiva, muito comum em vários países, também era componente da cultura esportiva, no Brasil. Tanto, que a própria Lei de Proteção da Fauna, nº 5.197, de 1967, prevê, no § 1º, do artigo

de manutenção de espécimes silvestres, como animais de estimação, incorporadas à cultura nacional, acabaram sendo alcançadas pela responsabilização penal por crime inafiançável. Um enorme conflito ocorreu, particularmente, nos Estados com melhor estrutura de fiscalização, a exemplo de São Paulo, porque, os policiais ambientais, ao exercerem suas atividades, efetuavam prisões de pessoas comuns e sem antecedentes criminais. Tais pessoas passaram a ser encarceradas por crime inafiançável, juntamente com criminosos, que haviam praticado crimes de natureza grave contra pessoas e o patrimônio.

Dessa forma, muitas foram as situações em que a sociedade e, particularmente, algumas comunidades, ao invés de apoiarem o ato da fiscalização, se voltavam contra ela, pelo resultado final da ocorrência, entendida como penalmente desproporcional ao ato praticado. De outro lado, o policiamento não poderia deixar de aplicar as medidas previstas legalmente, sob o risco dos agentes de fiscalização responderem, administrativa e penalmente, pela eventual omissão. Esse exemplo demonstra como a responsabilização penal da pessoa física e jurídica era necessária, não apenas no seio da sociedade, como também da fiscalização. O questionamento era acerca do motivo pelo qual o autor de um gigantesco desmatamento, seguido de uma queimada que exterminava preciosa vegetação e os animais nela inclusos, não recebia o mesmo tratamento legal de prisão a que se submetia aquele que abatesse um animal silvestre.

A resposta do legislador a essa e outras situações que exigiam um melhor arranjo legal de proteção ambiental, foi a edição da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais. Referida Lei regulamentava a previsão do artigo 225, parágrafo 3º, da Constituição Federal, de 1988, passando a dispor sobre as sanções penais e administrativas, derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Sem dúvida, “a responsabilidade criminal por atos atentatórios ao meio ambiente é instrumento de política criminal apto à

1º, que “se as peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a permissão será estabelecida em ato regulamentador do Poder Público federal”. Também consta da mesma Lei, ainda hoje, no artigo 6º, que “o Poder Público estimulará a formação e funcionamento de clubes e sociedades amadoristas de caça e de tiro ao voo, objetivando alcançar o espírito associativista para a prática desse esporte”.

realização do princípio da precaução³²⁴ e para a atividade de polícia ostensiva-preventiva, a Lei foi um grande avanço e uma grande facilitadora, tanto no que tange à prevenção, quanto à repressão imediata dos crimes praticados contra o meio ambiente.

Mesmo com a previsão de responsabilização da pessoa jurídica, é de interesse ressaltar que, na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal, de 1988, ela, efetivamente, só era alcançada, quando da instauração de Ações Cíveis Públicas. No entanto, a Lei de Crimes Ambientais possibilitou responsabilizar, com clareza, a pessoa jurídica, sem deixar de responsabilizar a pessoa física.³²⁵ A observação da gravidade do fato e suas conseqüências para a saúde e o meio ambiente, dos antecedentes do infrator no cumprimento da legislação ambiental bem como a sua situação econômica,³²⁶ foram balizadores da fiscalização. Assim, se tornou possível fazer uma melhor avaliação do fato e seu registro, ato esse que repercutia em uma gradação mais precisa na imposição da pena.

A Lei, formalmente publicada, objeto de divulgação pela polícia de prevenção durante o trabalho de fiscalização, além do papel educativo que empresta, alerta os eventuais infratores da responsabilidade e conseqüências de seus atos. Bem por isso, as penas restritivas de direito tiveram um particular papel na previsão de prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, a suspensão total ou parcial de atividades, a prestação pecuniária e o recolhimento domiciliar.³²⁷

As circunstâncias que agravam as penas, fator importante a ser observado pelo policial ostensivo, apresentam, como característica, o fato de já serem, em sua grande maioria, conhecidas dos agentes da fiscalização. Isso decorre do fato de que grande número delas já tinha sua previsão nos Códigos Florestal, de Pesca e Lei de Proteção dos Animais, editadas em 1965 e 1967. Tais circunstâncias potencializam

³²⁴ COSTA NETO, Nicolao Dino; BELLO FILHO, Ney de Barros; CASTRO E COSTA, Flávio Dino. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. 2. ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p.15.

³²⁵ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro, de 1998, art. 3º, parágrafo único.

³²⁶ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro, de 1998, art. 6º e seus incisos.

³²⁷ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro, de 1998, art. 8º e seus incisos.

o dano, pelas condições, forma e o método utilizado.³²⁸ Algumas inclusões das circunstâncias agravantes foram direcionadas à administração ambiental, à exposição ao perigo de maneira grave, à saúde pública e ao meio ambiente, atingindo áreas urbanas, mediante o uso abusivo de licença.³²⁹

O Capítulo V, da referida Lei, sob o título “Dos Crimes Praticados”, é de extrema relevância, pois, a demonstração das tipificações indica que a intervenção das polícias ostensiva-preventivas nos crimes ambientais, independentemente do fato de estas comporem frações especializadas de meio ambiente, é de sua competência e de seu dever. Há que se dizer, ainda, que, na Seção relativa aos crimes contra a fauna, o legislador agrupou os crimes contra a fauna silvestre e os crimes contra a fauna ictiológica. Suas previsões demonstram, de forma clara, o que se pretende proteger, bem como, a gradação da pena. Estão assim relacionados, de forma sintetizada, como crimes contra fauna:

- matar, perseguir, caçar, apanhar ou utilizar animais da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória sem a devida autorização, ou em desacordo com a obtida;³³⁰
- exportar para o exterior pele e couro de anfíbios em bruto, sem a autorização competente;³³¹
- introduzir espécime animal no País, sem licença da autoridade competente;³³²
- praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos, domesticados, nativos ou exóticos;³³³
- provocar o perecimento de espécies da fauna aquática pela emissão ou carreamento de materiais em rios, lagos, açudes e outras águas jurisdicionais brasileiras;³³⁴

³²⁸ Pode-se citar como circunstâncias agravantes, entre outras, em período de defeso à fauna, em domingos ou feriados, em época de secas ou inundações e com emprego de métodos cruéis para abate ou captura de animais.

³²⁹ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 11 e seus incisos.

³³⁰ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 29. Pena prevista de detenção de seis meses a um ano e multa.

³³¹ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 30. Pena prevista de reclusão de um a três anos e multa. Nesta situação o legislador pretende apenar com maior rigidez a prática que era comum e de muita gravidade, relativa a morte de espécimes para retirada do couro em bruto, que obtém grande valor no mercado.

³³² (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 31. Pena prevista de três meses a um ano.

Os riscos de introdução de espécimes exóticas pode provocar graves riscos às espécies nativas.

³³³ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 32. Pena prevista de três meses a um ano e multa. Essa é uma das situações que o policiamento preventivo urbano, rural e ambiental pode se deparar rotineiramente e intervir contra o infrator.

- pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados pelo órgão competente. No mesmo artigo está incluída a pesca de espécies que devam ser preservadas ou com tamanhos inferiores aos permitidos e, ainda, a pesca em quantidade superiores às permitidas e com aparelhos e métodos não permitidos;³³⁵

Na Seção relativa aos crimes contra a flora, as tipificações sintetizadas são as seguintes:

- destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente ou nelas cortar árvores sem permissão;³³⁶

- causar danos diretos e indiretos às Unidades de Conservação;³³⁷

- provocar incêndio em mata ou floresta;³³⁸

- fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar danos em florestas, demais formas de vegetação, em áreas urbanas ou qualquer outro tipo de assentamento urbano;³³⁹

- receber, adquirir, vender, manter em depósito, transportar, produtos de origem florestal sem a licença expedida pela autoridade competente;³⁴⁰

³³⁴ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 33. Pena prevista de detenção de um a três anos e multa, ou ambas cumulativamente.

³³⁵ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 34 e seus incisos. Algumas dessas previsões já estavam contidas na Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, que tratou da pesca em períodos de reprodução.

³³⁶ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 38 e 39. Pena prevista de um a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. A Lei nº 11.428, de 2006, incluiu um artigo, o 38-A, prevendo a mesma pena para a destruição ou danificação de vegetação primária ou secundária, em estágio médio ou avançado de regeneração, do Bioma Mata Atlântica.

³³⁷ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 40. Pena prevista de um a cinco anos de reclusão, demonstrando que o legislador entende ser esse delito de muita gravidade pelo valor ambiental que representa uma Unidade de Conservação – UC. As UC passaram a ter uma legislação específica para sua gestão, qual seja, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

³³⁸ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 41. Pena prevista de dois a quatro anos de reclusão e multa, pela gravidade dos efeitos desse tipo de ação.

³³⁹ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 42. Pena prevista de um a três anos de detenção ou multa, ou ambas cumulativamente. Esse é um dos delitos que a polícia ostensiva-preventiva pode intervir na zona urbana, independentemente de possuir fração especializada, devido à distribuição espacial dos efetivos de policiamento e visualização dos balões em sua subida, diligenciando no provável local da soltura, ou a inibindo pelo patrulhamento preventivo.

³⁴⁰ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 46, e seu parágrafo único. Pena prevista de seis meses a um ano e multa. Esta é uma das tipificações em que melhor pode intervir o policiamento ostensivo, pois ocorre em todos os lugares onde existe a demanda por esse tipo de material, tanto na zona urbana, quanto rural. Sem qualquer necessidade de ser fração especializada de meio ambiente, o policial, simplesmente, ao constatar a existência de produto de flora, pode solicitar seu documento de origem e no caso da não existência, tomar as providências policiais. Esse é o tipo de comportamento do poder público que pode levar, pela via indireta, à proteção de flora, pois, se não houver onde vender madeira de forma clandestina, não haverá o corte da mesma.

- destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de logradouros públicos;³⁴¹
- comercialização e utilização de motosserra em floresta e demais formas de vegetação sem licença ou registro.³⁴²

Na Seção III, pela primeira vez, o legislador inseriu o crime de poluição, particularizando a poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.³⁴³ A cautela do legislador em circunscrever o crime de poluição, nesses termos, evidencia que o objetivo foi o de não aplicar o dispositivo para qualquer tipo de poluição, devido à sua abrangência, prevista na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente.³⁴⁴

Nessa previsão da Lei de Crimes Ambientais, aspectos da ordem pública ambiental, que se busca salvaguardar, aparecem claramente, como, por exemplo, os danos à saúde humana, ou seja, salubridade e o risco ao estado de equilíbrio, decorrente da morte de animais ou destruição significativa da flora. Ainda nesse artigo, outras situações de crime ambiental, considerados de natureza grave, face à previsão da pena de um a cinco anos de reclusão, são relacionadas pelo legislador. São eles: tornar uma área rural ou urbana imprópria para a ocupação humana; causar poluição atmosférica, que cause danos diretos à saúde da população, ou sua retirada, ainda que momentânea; causar poluição hídrica, que leve à interrupção do abastecimento público; dificultar ou impedir o uso público das praias; e, finalmente, o

³⁴¹ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 46. Pena prevista de três meses a um ano, ou multa, ou ambas cumulativamente. Este é outro crime de incidência urbana e, portanto, passível de intervenção policial, preventiva e repressivamente.

³⁴² (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 51. Pena prevista de três meses a um ano e multa. Neste tipo, o legislador apenas a conduta, face ao potencial de degradação que esse equipamento pode produzir.

³⁴³ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 54. Pena prevista de um a quatro anos de reclusão.

³⁴⁴ A Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, definiu no inciso III, do parágrafo 3º, a poluição de forma abrangente, para alcançar as várias formas de degradação e, por consequência, os agentes responsáveis por sua prática, qual seja o poluidor. Defini-se então:

- poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

lançamento de resíduos, detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas.³⁴⁵

No entanto, é na previsão de que incorre nessas mesmas penas dos delitos do crime de poluição, acima descritos, a autoridade que não aplicar medidas de precaução, diante da possibilidade de dano ambiental, grave ou irreversível,³⁴⁶ que se chama atenção ao papel a ser exercido pela polícia ostensiva-preventiva, para intervir imperativamente em nome do interesse público e do bem comum.

Ao descrever, na Seção IV, os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, o legislador buscou uma proteção do meio artificial e cultural, evidenciando que “o meio ambiente comporta uma ordem bem mais complexa que vai além do meio ambiente como um sinônimo de meio natural”.³⁴⁷ Nesse aspecto, a proteção recaiu sobre bens protegidos por lei; sobre instalação científica, museu, biblioteca e outros, que se veda a destruição, inutilização ou deterioração, bem como, a proibição da alteração do aspecto ou estrutura de edificação, ou de local em razão do seu valor paisagístico, ecológico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental.³⁴⁸

Mais uma vez, se faz possível avaliar a prevenção, que pode e deve ser levada a efeito, pela polícia ostensiva, tanto no que concerne à sua missão, quanto pelo fato de estar distribuída em áreas rurais e urbanas, onde os bens necessitam atenção. É, ainda, na zona urbana, que o crime de pichar, grafitar ou, por outros meios, conspurcar edificação,³⁴⁹ deve ter, na polícia militar e seus agentes, um instrumento de inibição desse tipo de lesão ambiental.

A Lei de Crimes Ambientais ainda trata dos crimes contra a administração ambiental, referentes a licenças emitidas indevidamente por funcionário público, como forma de alcançar aquele que deve zelar pelo correto licenciamento, ou

³⁴⁵ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 54, § 2º, incisos I a V.

³⁴⁶ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 54, § 3º.

³⁴⁷ SILVA, Solange Teles da. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Avanços e Desafios**. Op cit., p.226.

³⁴⁸ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 62 e 63, com pena prevista de um a três anos de reclusão e multa.

³⁴⁹ (cf) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, art. 65, com pena prevista de três meses a um ano de detenção e multa.

demais atividades que impliquem na proteção ambiental e sua correta gestão. No Capítulo das infrações administrativas, se reforça a competência dos integrantes do SISNAMA, dentre eles, as polícias militares ambientais, de lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos. No entanto, na adoção das medidas da esfera penal, é importante consignar que a medida legal da polícia preventiva independe da especialidade policial, sendo que é inerente da polícia administrativa executar a prevenção ostensiva e a repressão imediata dos delitos ambientais consumados.

2.6.3 Estatuto da Cidade: defesa da ordem pública e do meio ambiente

Analisados os componentes da ordem pública ambiental, necessário se dar ênfase à questão socioambiental, a fim de se abordar o ambiente urbano e a qualidade de vida das pessoas e demais seres que o compõe. O meio urbano, ou artificial, composto pelas cidades, concentra a maior parte da população mundial. Não é diferente no Brasil, onde dois terços dos habitantes vivem na zona urbanizada.³⁵⁰

A Constituição Federal brasileira, de 1988, ao tratar da Política Urbana,³⁵¹ reforçou o papel do município, com o objetivo de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, no sentido de garantir o bem-estar dos habitantes. As diretrizes, que regulamentaram essa previsão do texto constitucional, foram editadas no ano de 2001, sob a denominação de Estatuto da Cidade.³⁵² De maneira particular, referida Lei enseja uma abordagem particular, tendo em vista que o meio ambiente e a ordem pública estão no foco central da questão urbana, que assim dispõe:

³⁵⁰ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população brasileira é eminentemente urbana. O Brasil chegou ao final do século XX como um país urbano: em 2000 a população urbana ultrapassou 2/3 da população total, e atingiu a marca dos 138 milhões de pessoas. (Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html> > Acesso em 15 de março de 2008).

³⁵¹ A Política Urbana está consubstanciada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

³⁵² Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Para todo efeito, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.³⁵³

Nesse sentido, a lição de MUKAI: “Sublinhe-se aí que a lei é denominada oficialmente “Estatuto da Cidade” e que suas diretrizes e normas se destinam não apenas ao direito urbanístico, mas também ao direito ambiental”.³⁵⁴ Possível se identificar, além da própria expressão *ordem pública*, outras que a ela se ligam, tais como *bem coletivo*, *segurança* e *bem-estar*. A figura de equilíbrio ambiental surgiu como componente de uma ordem do meio ambiente, entendido como estado de equilíbrio a ser assegurado. A política urbana, por sua vez, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, apresenta, como uma de suas diretrizes, a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações.³⁵⁵

No que concerne à ordenação e controle do uso do solo, prevê a Lei que um dos objetivos é evitar “a poluição e a degradação ambiental”.³⁵⁶ A ele se seguem outras diretrizes, como: “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com a sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”;³⁵⁷ “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”;³⁵⁸ e “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.³⁵⁹

³⁵³ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 1º, parágrafo único.

³⁵⁴ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei nº 10.257 de 10-07-2001**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.9.

³⁵⁵ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 2º, inciso I. Ao se referir às futuras gerações, expressão utilizada no Capítulo do Meio Ambiente na Constituição Federal, o legislador traz à luz o conceito de sustentabilidade.

³⁵⁶ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 artigo 2º, Inciso VI, alínea “g”.

³⁵⁷ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 artigo 2º, Inciso VIII.

³⁵⁸ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 artigo 2º, Inciso XII.

³⁵⁹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 artigo 2º, Inciso XIII.

O Estatuto da Cidade inovou ao estabelecer o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, permitindo que, de forma análoga ao Estudo de Impacto Ambiental, houvesse um mecanismo formal de salvaguarda da população, de efeitos positivos e negativos à qualidade de vida, que envolvesse não só aspectos ambientais, mas, também, seus efeitos sociais e econômicos.³⁶⁰ No que se refere ao Plano Diretor, a Lei previu sua obrigatoriedade, entre outras, para cidades “inseridas na área de influência de empreendimentos e atividades, com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”,³⁶¹ o que demonstra a preocupação com o ambiente e seus impactos, face à possibilidade de quebra da ordem pública ambiental.

2.7 Princípios do Direito Ambiental de interesse direto à salvaguarda da ordem pública ambiental

2.7.1 Princípios da prevenção e da precaução

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a salvaguarda da ordem pública ambiental pelas polícias ostensiva-preventivas, apresenta como objeto fundamental, impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente e, por consequência, à sociedade. Nessa questão, há que se considerar até mesmo o risco do dano e “na gestão de riscos aplicam-se tanto o princípio da prevenção como o princípio da precaução”.³⁶² A respeito, ensina SILVA que:

Se o progresso da ciência, da tecnologia e da inovação promove a prosperidade e cria condições para a melhoria da qualidade de vida dos seres humanos em sociedade, também é possível afirmar que esse mesmo progresso implica em riscos e algumas de suas aplicações podem trazer consequências irreversíveis à vida do planeta.³⁶³

³⁶⁰ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 artigos 36 e 37.

³⁶¹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 41, Inciso V.

³⁶² SILVA, Solange Teles da. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Avanços e Desafios**. In LECEY, Eladio; CAPELLI, Sílvia. In Revista de Direito Ambiental. nº 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.239.

³⁶³ SILVA, Solange Teles da. **Efetividade do Direito Ambiental Face as Inovações Tecnológicas do Século XXI**. In Revista de Gestão Integrada de Saúde do Trabalho e Meio Ambiente. Disponível

Bem por isso, cabe trazer ao presente trabalho princípios do Direito Ambiental, que se consolidaram pelo seu caráter de proteção do meio ambiente, face à contribuição que as polícias ostensivas podem emprestar nesse processo de fiscalização e proteção, até mesmo porque a Constituição Federal atribui essa incumbência ao Poder Público.³⁶⁴ Conforme leciona WOLFRUM, “a primeira referência internacional explícita ao princípio da precaução está contida na Declaração Ministerial da Segunda Conferência Internacional sobre Proteção do Mar do Norte,³⁶⁵ de novembro de 1984”.³⁶⁶ Segundo RIOS:

Como medida essencial da prevenção de riscos ambientais incertos ou desconhecidos, o princípio da precaução foi elevado à categoria de regra do direito internacional ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - RIO/92, sendo considerado um princípio fundamental do Direito Ambiental.³⁶⁷

De acordo com o Princípio 15, da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados foram conscientizados a aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades nas situações em que houver perigo de dano grave ou irreversível. Indica, ainda, que a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental.³⁶⁸

Acerca da questão, e fazendo uma correlação com os direitos das gerações, KISS afirma que “o princípio da precaução pode ser considerado como uma forma mais

em <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/artigos.asp?ed=3&cod_artigo=46>. Acesso em 20 de janeiro de 2008.

³⁶⁴ O parágrafo 1º, do artigo 225, da Constituição Federal, atribui incumbências ao Poder Público. Dentre elas, a de preservação de processos ecológicos essenciais (inciso I); de preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético do país (inciso II); de controle de produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inciso V); de promoção da educação ambiental em todos os níveis (inciso VI), entendida essa educação ambiental como uma medida primária de preservação da Ordem Pública Ambiental e, finalmente, a proteção de fauna e flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica (inciso VII).

³⁶⁵ Nos documentos resultantes dessa Conferência, houve a citação específica da precaução, no que se refere à proteção do Mar do Norte de possíveis efeitos danosos, decorrentes do controle de substâncias perigosas, sem a comprovação científica de seus efeitos.

³⁶⁶ WOLFRUM, Rüdiger. **O Princípio da Precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (organizadores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.14.

³⁶⁷ RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **O Ambiente no Meio Rural: Dos Agrotóxicos à Biotecnologia**. In LIMA, André. (Organizador). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002, p.287.

³⁶⁸ Declaração Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio de Janeiro, 1992.

desenvolvida da regra geral, impondo uma obrigação para impedir danos ao meio ambiente³⁶⁹, porque “é necessário um cuidado especial a fim de preservar o ambiente para o futuro”,³⁷⁰ tendo em vista que “em determinadas situações, a aplicação do princípio da precaução é uma condição fundamental para proteger os direitos das gerações futuras”.³⁷¹

Conforme ensina SILVA:

O princípio da precaução aflora do artigo 225 do texto constitucional de 1988 e constitui um princípio geral do direito ambiental que define uma nova dimensão da gestão do meio ambiente, na busca do desenvolvimento sustentável e da minimização dos riscos. O não respeito a este princípio, ou seja, o não-afastamento do perigo que um conjunto de atividades possa vir a causar, tanto para as gerações presentes quanto para as gerações futuras, comprometendo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui flagrante descumprimento do mandamento constitucional.³⁷²

Assim MACHADO se posiciona, afirmando que:

O princípio da precaução entra no domínio do direito público que se chama “poder de polícia” da administração. E o Estado que, tradicionalmente, se encarrega da salubridade, da tranqüilidade, da segurança, pode e deve para este fim tomar medidas que contradigam, reduzam, limitam, suspendam algumas das grandes liberdades do homem e do cidadão: expressão, manifestação, comércio, empresas. O princípio da precaução estende este poder de polícia.³⁷³

Ao se manifestar sobre a questão, ALVES afirma que “o ordenamento jurídico, ainda que de forma tardia, entendeu que a indenização ou a responsabilidade pela lesão cometida, não conseguem evitar novas degradações ou mesmo recompor a degradação consumada”,³⁷⁴ e que “a prática e os custos sociais da degradação receberam tratamento diferenciado nas diversas conferências mundiais para proteção de meio ambiente, o que possibilitou transferir o paradigma do sistema de reparação, para o de preservação”.³⁷⁵

³⁶⁹ KISS, Alexandre. **Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. (Organizadores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.11.

³⁷⁰ Idem, p.11.

³⁷¹ Idem, p.11.

³⁷² SILVA, Solange Teles da. **Princípio da Precaução: Uma Nova Postura em Face dos Riscos e Incertezas Científicas**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. (Organizadores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p.90.

³⁷³ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006. p.76.

³⁷⁴ ALVES, Wagner Antonio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, p.41.

³⁷⁵ Idem, p.41.

Não se pode deixar de considerar o papel que pode ser executado pelas polícias ostensivas e seu caráter preventivo em impedir danos ambientais, ou mesmo, o risco de sua ocorrência. O princípio da precaução, consagrado na Conferência do Rio de Janeiro, de 1992, ressalta o dano grave e irreversível, com a conotação de uma certeza científica da ação. Porém, há que se considerar que muitas dessas ações não são submetidas ao pedido de licenciamento ou apreciação do Poder Público. Pelo contrário, são levadas a efeito de forma clandestina. Portanto, “depreende-se que aos agentes públicos e privados é obrigatória a adoção de medidas de proteção na tomada de decisões que impliquem em risco”.³⁷⁶

Muitos crimes ambientais, praticados contra a fauna, a flora, a administração ambiental, e outros, podem ter resultados irreversíveis. Assim, todas as ações ou omissões, potencialmente danosas ao meio ambiente, devem ser objeto da intervenção das polícias ostensiva-preventivas. “A prevenção é uma forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante adoção de políticas de gerenciamento e proteção dos recursos naturais”,³⁷⁷ sob a ótica da prevenção, como sendo um princípio do Direito Ambiental e, nesse aspecto, de caráter mais amplo, a ação do Poder Público não se circunscreve a uma mera ação policial, mas, sim, uma ação de polícia administrativa.

Tal assertiva se configura no sentido de que “a prevenção deve guiar as ações administrativas nos exames de autorizações e licenças de atividades que possam afetar o meio ambiente, bem como para exigências do estudo de impacto ambiental”,³⁷⁸ diferentemente do que ocorre com o princípio da precaução, que, sob bases do princípio 15º, da Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento, cita claramente os danos ambientais irreversíveis e as incertezas científicas.

2.7.2 Princípio da obrigatoriedade de intervenção do poder público

³⁷⁶ Idem, p. 43.

³⁷⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite. **Constitucionalização dos Direitos Ambientais**. In SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. **Princípios do Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.70.

³⁷⁸ Idem, p.71.

Antes da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, a questão ambiental era vista pelo prisma da administração de recursos minerais, da fauna e da flora. Após 1981, com a criação do SISNAMA, outros entes do Poder Público, além do Federal, passaram a integrar o sistema, que tem por objeto a gestão ambiental. Assim, tanto Estados, quanto Municípios, passaram a intervir na proteção do meio ambiente.

Isso ocorreu de forma ainda acanhada, face à Constituição vigente à época (Emenda Constitucional, de 1969), mantendo a exclusividade de legislar sobre os recursos naturais para a União, o que significou uma limitação dos demais entes federativos na matéria. Foi, porém, com a promulgação da Constituição Federal, de 1988, que atribuiu competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na proteção do meio ambiente, combate à poluição e preservação da fauna e flora, que a participação das diferentes esferas do Poder Público ficou claramente delineada.³⁷⁹

O texto constitucional repartiu competências de legislar, concorrentemente com o Estado, em matéria ambiental, particularmente, sobre florestas, caça, pesca, conservação da natureza, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente, possibilitando uma grande autonomia e descentralização na gestão dos recursos naturais.³⁸⁰ Foi, entretanto, no Capítulo do meio ambiente, que o legislador constitucional impôs ao Poder Público a obrigatoriedade e o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito de todos.³⁸¹

Poder-se-ia questionar acerca dessa obrigatoriedade também recair sobre a coletividade, conforme descreve o mesmo dispositivo legal. Entretanto, uma análise rápida leva a interpretação de que esta participação individual e coletiva procurou trazer para o processo de proteção a responsabilidade, utilizando mecanismos de

³⁷⁹ (cf) Constituição Federal, artigo 23, Incisos VI e VII.

³⁸⁰ (cf) Constituição Federal, artigo 24, Incisos VI, VII e VIII.

³⁸¹ (cf) Constituição Federal, artigo 225.

conscientização, mudança de comportamentos, participação, colaboração com o Poder Público, entre outras atividades. Afinal, “a gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, têm que intervir ou atuar”.³⁸²

É evidente que, apenas e tão somente, o Poder Público está organizado e instrumentalizado como o aparato estatal, para utilizar do poder de polícia e outras prerrogativas legais, para intervir na defesa do interesse público e do bem comum, em matéria de meio ambiente. “O risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente não é matéria que possa ser relegada pelo Poder Público”.³⁸³ A prática deste poder impõe-se como um dever do Estado, por isso sua característica de um dever que se reveste em poder.³⁸⁴

Tal assertiva pode ser comprovada no Capítulo do meio ambiente da Constituição Federal, de 1988, onde o legislador, de forma clara e inequívoca, relacionou as incumbências do Poder Público, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessas obrigações, se relacionam intervenções na preservação, no controle e na administração do meio ambiente natural e artificial, com mecanismos públicos de intervenção, por meio da utilização do próprio texto constitucional, de outras legislações, dos poderes constituídos e de toda a estrutura estatal, que deve intervir, não por opção, mas por obrigação.

Não se pode deixar de considerar o interesse público sobre o privado, na obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, pois “a administração pública tem como finalidade principal o bem comum”³⁸⁵ e, decorrente deste fato, para “atingir tal objetivo, necessário se faz a utilização dos poderes administrativos, mormente, aqueles relacionados à coercitividade, a fim de compelir o infrator a não degradar o meio ambiente”.³⁸⁶

³⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p.87.

³⁸³ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p.73.

³⁸⁴ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.264.

³⁸⁵ ALVES, Wagner Antonio. Op.cit., p.101.

³⁸⁶ Idem, p.102.

3. INTERVENÇÃO DAS POLÍCIAS OSTENSIVAS, NA PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL DO BRASIL

Necessário se faz discorrer de que forma as polícias militares dos Estados podem intervir na salvaguarda da ordem pública ambiental. Para tal, imperioso se quantificar os efetivos dessas instituições, no policiamento ostensivo de segurança pública e de suas frações especializadas em policiamento ambiental, direcionadas para policiamento de segurança pública ambiental. Os dados do policiamento ambiental do Estado de São Paulo ganharam especial relevância, tendo em vista que a atividade de prevenção, exercida por essa fração especializada, contribuiu para reverter um dos maiores processos de degradação ambiental, em particular, do ambiente natural do bioma Mata Atlântica.

Nesse sentido, mister apresentar o “mapa” da delinqüência ambiental, com base em dados produzidos pelo Ministério da Justiça, o qual foi a base para apresentar o retrato dos diferentes crimes ambientais do Brasil. Os levantamentos ocorreram junto à Polícia Federal e a pesquisa de campo, levada a efeito com as polícias militares do Brasil, através do Conselho Nacional de Comandantes Gerais e Corpos de Bombeiros Militares, Diretoria de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo e Comando de Policiamento Ambiental da Polícia Militar de São Paulo no período de outubro de 2006 a dezembro de 2007.

3.1 Polícias ostensivas especializadas em meio ambiente

Atendendo à previsão que atribui às polícias militares a competência de polícia ostensiva-preventiva, conforme consta do artigo 144, da Constituição Federal, de 1988, os Estados foram organizando suas instituições ao longo dos anos e, atualmente, todas as unidades federativas possuem polícias fardadas, com metodologias semelhantes de atuação. Isso decorre do próprio fundamento legal na esfera federal que norteia a organização e missão das polícias militares, o Decreto-Lei nº 667/1970³⁸⁷

É incontestável o exercício de suas atividades, voltadas à segurança pública, compondo, com os demais entes do Estado, o ciclo de polícia. A análise dos registros das atuações na segurança ambiental tem em vista que a ocorrência de crimes contra o meio ambiente implica na intervenção policial, para impedir que o fato ocorra, ou adotar medidas de repressão imediata, caso o fato esteja consumado.

No Brasil, a maioria dos Estados possui frações especializadas de polícia de meio ambiente, possibilitando intervenções nessa área específica.³⁸⁸ Nesse contexto, necessário analisar os dados referentes às polícias militares e seus respectivos efetivos, por região do país. Para tanto, procedeu-se a um inventário dos efetivos das polícias militares, destacando o especializado através da consulta de dados pesquisados junto a pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e também através de um levantamento dos dados disponibilizados sobre polícias ambientais.³⁸⁹

A tabela a seguir apresenta esses dados e se refere ao total do efetivo das polícias militares em cada Estado, por região, incluindo a fração especializada em meio ambiente. Ainda, destaca ao mesmo tempo esse efetivo especializado e o percentual ao qual ele corresponde em relação ao total, conforme segue:

³⁸⁷ Decreto-Lei nº 667/1970, que regulou a organização das polícias militares brasileiras.

³⁸⁸ Apenas o Estado de Roraima ainda não possui nenhum contingente especializado em polícia de meio ambiente.

³⁸⁹ Polícias ambientais do Brasil. Disponível em <www.pmambiental.org.br>. Acesso em 19 de outubro de 2007.

Tabela 2: Efetivo das polícias militares e suas frações especializadas de proteção ambiental

Região	Estado	Efetivo das PM (fixado) ³⁹⁰	Efetivo Especializado em Meio Ambiente	Percentual do Efetivo Especializado
Norte	Acre	3.390	85	2,5%
	Amapá	2.965	392	13,2%
	Amazonas	5.909	80	0,13%
	Pará	15.813	220	1,39%
	Rondônia	3.806	130	0,34%
	Roraima	3.003	0	0%
	Tocantins	5.541	109	1,96%
Nordeste	Alagoas	16.051	101	0,62%
	Bahia	34.311	125	0,36%
	Ceará	17.551	101	0,57%
	Maranhão	9.010	92	1,02%
	Paraíba	15.813	85	0,53%
	Pernambuco	21.017	187	0,88%
	Piauí	13.393	48	0,35%
	Rio Grande do Norte	10.003	113	1,12%
	Sergipe	6.525	80	1,22%
Centro-oeste	Distrito Federal	17.724	260	1,46%
	Goiás	18.087	260	1,43%
	Mato Grosso	11.031	210	1,9%
	Mato Grosso do Sul	7.529	370	4,9%
Sudeste	Espírito Santo	8.971	152	1,69%
	Minas Gerais	46.604	1.845	3,9%
	Rio de Janeiro	43.774	394	0,90%
	São Paulo	92.250	2.393	2,5%
Sul	Paraná	20.767	650	3,12%
	Rio Grande do Sul	33.525	442	1,31%
	Santa Catarina	14.338	430	2,9%

Possível se observar que não há uma porcentagem uniforme de segmentos especializados em relação aos efetivos gerais das polícias militares. Enquanto

³⁹⁰ O efetivo fixado nas instituições militares significa aquele previsto em lei.

Estados como Roraima, com uma grande extensão de florestas, não conseguiu implantar a sua polícia ambiental, outros, como o Amazonas e Rondônia, não chegaram sequer a 1%. Estados como Mato Grosso do Sul, onde se localiza o Pantanal, São Paulo e Santa Catarina possuem contingentes expressivos.

Dessa análise, se infere que, se o contingente de polícia ostensiva não especializado atuar na prevenção do crime ambiental, a contribuição para a proteção poderá ser expressiva. Essas polícias possuem efetivos que atendem ao Estado na demanda de ordem pública, distribuídos pelo território da unidade federativa e a intervenção preventiva e repressiva, nos crimes contra o meio ambiente, independe de existência de frações especializadas.

3.2 O exemplo da Polícia Ambiental de São Paulo, na reversão do processo de degradação do meio ambiente

Um dos Estados da Federação que mais intensa exploração impôs aos seus recursos naturais foi o Estado de São Paulo e, por conseqüência, se viu obrigado a aplicar metodologias próprias de proteção, para reverter esses processos. Algumas dessas metodologias foram desenvolvidas de forma pioneira³⁹¹. Outras, se sustentaram no fiel cumprimento da legislação. O fato é que um processo, com forte tendência à degradação ambiental, foi revertido e, nele, a polícia ostensiva-preventiva de meio ambiente teve um papel fundamental. Essas razões conduziram a uma análise detalhada do papel da Polícia Militar, em São Paulo.

O Estado de São Paulo iniciou a exploração dos seus recursos ambientais no começo do século XVI, juntamente com o mesmo processo do país, no qual, a

³⁹¹ O policiamento ambiental do Estado de São Paulo foi pioneiro no uso de aeronaves para fiscalização de fauna e flora; no uso de imagens de satélite e a correspondente visita de campo; no trabalho sistematizado de educação ambiental; na implantação de um sistema de administração ambiental, com dados de todas as intervenções de polícia ambiental; na criação do boletim de ocorrência ambiental; e na lavratura de Termos Circunstanciados, para os crimes ambientais de menor potencial ofensivo, entre outras.

ocupação ocorreu no sentido leste x oeste, a partir das terras fronteiriças ao oceano Atlântico. Dessa forma, se estabeleceu, no litoral de São Paulo, no ano de 1532, a primeira cidade brasileira, São Vicente, fundada por Martim Afonso de Souza e dela partiram as expedições para o interior, inclusive a que fundou a cidade de São Paulo.

Partindo da região litorânea, teve início a ocupação do planalto paulista e, decorrente dessa ocupação, a vegetação da Mata Atlântica começou a ceder espaço para a construção de moradias, agricultura e pecuária. O desenvolvimento era limitado pelas condições econômicas e sociais da época e, dessa forma:

A estimativa em meados do século XVIII, era que o território paulista possuía uma cobertura de vegetação nativa de aproximadamente 81%, ou seja, uma área superior a 20 milhões de hectares.³⁹²

O processo de degradação começou a acelerar com o advento do plantio de café, que, como um surto, rapidamente passou a se expandir em direção ao interior, deixando um forte rastro de degradação do meio ambiente natural. Verificou-se que:

O início do século XIX deflagrou um forte processo degradador com o surto cafeeiro. Esse processo caminhou rapidamente para o interior, tendo em vista que as técnicas utilizadas eram inadequadas, causando exaustão prematura do solo, o que transformava matas exuberantes em terrenos limpos para novas culturas.

Os cafezais abandonados, quando não utilizados por culturas eventuais, como algodão, cereais, e até mesmo pastagens, davam início a processos erosivos muito prejudiciais aos vales e mananciais, causando assoreamento.³⁹³

A estimativa foi de que, ao final do século XIX, o desmatamento para plantio de café atingiu uma área de 72.000 hectares por ano,³⁹⁴ degradando o bioma Mata Atlântica de forma expressiva. Outro fator que contribuiu sobremaneira para o desmatamento foi o fato da necessidade do plantio de café ter que se realizar cada vez mais distante. Por conseqüência, a expansão de ferrovias consumiu madeira de forma voraz, para produção de dormentes e como fonte de energia das caldeiras de locomotivas. No início do século XX, a Primeira Guerra Mundial provocou alterações

³⁹² PISANI, Ubirajara. **A Preservação dos Recursos Naturais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar, 1984, p.76.

³⁹³ MELE, João Leonardo. **A Proteção do Meio Ambiente Natural**. São Paulo: Petrobras, 2006. p. 51.

³⁹⁴ PISANI, Ubirajara. Op.cit., p.78.

no mercado internacional do café. No entanto, em 1918 a situação voltou a se estabilizar e o plantio de café tomou gigantescas proporções.

De 1918 a 1924, plantou-se mais de 121 milhões de cafeeiros. Os níveis de atuais de desmatamento atingiram proporções assustadoras, e até então desconhecidas, podendo ser estimadas em 310.000 hectares ao ano, portanto, quase duplicando em relação aos períodos anteriores, 1886 à 1907.³⁹⁵

Essa tendência de desmatamento foi mantida e, com o advento da Segunda Guerra Mundial, a pressão sobre os recursos naturais foi acelerada, pois o uso da madeira, como matriz energética, se intensificou. Com representatividade econômica poderosa, o Estado de São Paulo se consolidou como pólo nacional de desenvolvimento, entremeando atividades rurais e urbanas que, rapidamente, provocaram alteração da paisagem das cidades, decorrente de atividades industriais e de prestação de serviços.

O meio ambiente urbano foi impactado pelo crescimento das favelas e sub-moradias que, motivados por fatores como a migração interna, a falta de infraestrutura para atender a necessidade de habitação da população além de fatores econômicos, criaram o fenômeno da ocupação das áreas verdes no entorno dos centros urbanos, afetando regiões de mananciais³⁹⁶. De outro lado, a agricultura e a pecuária mantiveram a tendência de trocar áreas vegetadas de Mata Atlântica por pastagens e monoculturas. “Estimou-se que o Estado de São Paulo possuía, em 1935, 26% da cobertura nativa; em 1950, 18% e, em 1962, 13,7%”.³⁹⁷

³⁹⁵ Idem, p.86.

³⁹⁶ “No Brasil, a forma de humanização da natureza no processo de produção do espaço urbano gerou problemas sócio-ambientais, dentre os quais é possível citar os relacionados às seguintes variáveis: a) a forma de ocupação do território, sem a devida preocupação da disponibilidade e gestão de recursos naturais para seu funcionamento, como por exemplo, água em quantidade e qualidade adequadas; b) a descarga de resíduos, englobando tanto o destino quanto o tratamento de esgotos e resíduos sólidos; c) a oferta às necessidades da população de moradia e transporte, assegurando o acesso à moradia e a mobilidade; d) o acesso aos equipamentos sociais e serviços, bem como a qualidade dos espaços públicos entre outros.” SILVA, Solange Teles da. **Espaço urbano e ações civis públicas**. In: SALLES, C. A.; SILVA, S. T.; NUSDEO, A.M.. (Org.). **Processo coletivo e tutela ambiental**. Santos: Leopoldianum, 2006, v. , p. 317.

³⁹⁷ **INVENTÁRIO FLORESTAL DA VEGETAÇÃO NATURAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria do Meio Ambiente. Instituto Florestal. 2005. Análise dos dados - MELE, João Leonardo. **Salvaguarda da Biodiversidade da Mata Atlântica no Estado de São Paulo pelas Atividades Preventivas e Repressivas do Policiamento Ambiental**. In Anais do

A tendência conduzia ao raciocínio de que, em poucos anos, a cobertura florestal paulista estaria praticamente dizimada, com as gravíssimas conseqüências observadas nesses processos, e que os poucos remanescentes se concentrariam em regiões de difícil acesso, no Vale do Ribeira. A alarmante previsão apontava que o Estado chegaria ao século XX em uma situação ambiental extremamente desfavorável, atingindo, no ano “2000, 3% da vegetação nativa”.³⁹⁸

Entre o início da década de 1970 e início da década de 1990, se verificou a última expressiva perda de vegetação, quando “dos 4.393.880 hectares de 1972 os remanescentes passaram, em 1992 para 3.330.740 hectares”.³⁹⁹ Caminhava-se para a realização da projeção da previsão mais pessimista, o que acabou por não se concretizar. Pelo contrário, que ocorreu foi a reversão de um processo de degradação ambiental:

O período de 2000 a 2001 mostrou que dos 13,4% de remanescentes não houve mais perda, pelo contrário, houve regeneração e passou-se para 13,94% o que equivale a um ganho de 126.561 hectares de vegetação natural, chegando-se a um total de 3.457.301 hectares.⁴⁰⁰

Vários fatores contribuíram para que os resultados fossem alcançados, incluindo-se mudanças na legislação; adoção de políticas públicas; aparelhamento estatal; e exercício do poder de polícia na salvaguarda do meio ambiente natural, destacando-se notadamente a atuação preventiva do policiamento ambiental.

3.3 Polícia ostensiva-preventiva e segurança do meio ambiente no Estado de São Paulo

10º Congresso Internacional de Direito Ambiental e 11º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. Ambiente. BENJAMIM, Antonio Herman. (Organizador). São Paulo. IMESP: 2006, p.575.

³⁹⁸ **INVENTÁRIO FLORESTAL DA VEGETAÇÃO NATURAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.** Governo do Estado de São Paulo. Secretaria do Meio Ambiente. Instituto Florestal. 2005, p.11.

³⁹⁹ (cf) **INVENTÁRIO FLORESTAL DA VEGETAÇÃO NATURAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**, p. 32.

⁴⁰⁰ MELE, João Leonardo. **Salvaguarda da Biodiversidade da Mata Atlântica no Estado de São Paulo pelas Atividades Preventivas e Repressivas do Policiamento Ambiental.** Op cit., p.576.

É notoriamente conhecido o fato de que a simples existência de uma norma jurídica muitas vezes não é suficiente para que seus objetivos sejam alcançados. O Poder Público deve oferecer as estruturas necessárias para o cumprimento da mesma, com instituições adequadas para exercer o Poder de Polícia, quando é necessário e permitir assim salvaguardar os interesses coletivos sobre os individuais. O Estado de São Paulo, como outras unidades da federação, estabeleceu sua legislação no limite de suas competências, no que concerne à proteção ambiental.

Há que se considerar, entretanto, como citado anteriormente, que a competência para legislar e, conseqüentemente, fiscalizar o meio ambiente, com autonomia pelos Estados, só ocorreu com o advento da Constituição Federal, de 1988. Como se abordou, a Polícia Florestal e de Mananciais de São Paulo se constituiu na primeira polícia fardada de meio ambiente do país, criada em 15 de dezembro de 1949,⁴⁰¹ composta, inicialmente, por um grupo de vinte e oito policiais, atuando como uma fração especializada da Polícia Militar estadual, responsável pela Segurança Pública. O policiamento florestal, a partir de então, aumentou, gradativamente, sua estrutura, de acordo com a demanda de fiscalização de recursos naturais, chegando aos atuais cerca de 2.200 policiais ostensivos de meio ambiente, atuando, dessa forma, uniformizada, com exclusividade, conforme preceitua a lei.

A postura do Estado de São Paulo, frente às questões ambientais, demonstradas pela criação da Secretaria do Meio Ambiente – SMA, em 1986, indicava que as políticas públicas estariam voltadas a conter a escalada de degradações e que, para instrumentalizá-las, a polícia de meio ambiente do Estado deveria se adequar à realidade e demanda do momento. À época, já ocorria um forte incentivo à fiscalização, tanto que “entre 1983 e 1985 foram lavrados mais de 16.000 autos de infração e feitas mais de 9.500 apreensões só na área florestal. Já nas

⁴⁰¹ Decreto nº 19.008-A, de 14 de dezembro, que, no artigo 4º, estabeleceu: “Além do corpo efetivo de guardas-florestais a que se refere o artigo 17, do Decreto-lei nº 13.487, de 28 de julho de 1943, a Polícia Florestal contará com um contingente de oficiais e praças da Força Pública do Estado, ao qual incumbirá o exercício das funções policiais previstas no art. 1º deste Regulamento ...”.

áreas de caça e pesca foram lavrados mais de 27.500 autos de infração, além de 3.757 autos de apreensão”.⁴⁰²

A inclusão das entidades estaduais no Sistema Nacional de Meio Ambiente, prevista na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, permitiu, também, melhorar estruturas existentes de policiamento ambiental e departamentos voltados de forma embrionária à gestão ambiental. Além disso, se possibilitou criar novas estruturas de proteção, observados conceitos mais modernos de administração, gestão, licenciamento e fiscalização.

A Polícia Florestal, para se adequar à nova realidade, contava com dois batalhões, em 1986, e necessitava de uma coordenação estratégica que permitisse: a administração centralizada de efetivos e meios; o estabelecimento de prioridades na distribuição de recursos; a instrução e treinamento padronizados; entre outros. Dessa forma, o mesmo decreto estadual que criou o 3º Batalhão, em 1987, instituiu o Comando de Policiamento Florestal e de Mananciais,⁴⁰³ para exercer esse relevante papel, permitindo estabelecer uma nova estrutura, que perdura até os dias atuais. As atividades do policiamento ambiental eram exercidas sob a sustentação legal dos diplomas normativos existentes à época e sofreu profundas alterações, com o advento da Constituição Federal, de 1988.

A competência para o Estado legislar e fiscalizar o meio ambiente, concorrentemente com a União, conforme o previsto no artigo 24, da Constituição Federal, abriu caminho para que São Paulo, no seu texto constitucional, contemplasse, de forma particular, a Polícia Florestal, atribuindo-lhe competências fundamentais para o exercício da polícia ostensiva-preventiva de meio ambiente, em concomitância com a preservação da ordem pública. Assim prevê a Constituição do Estado de São Paulo, de 1999:

Artigo 141 - À Polícia Militar, órgão permanente, incumbe, além das

⁴⁰² São Paulo, Governo do Estado. **A Batalha do Meio Ambiente no Governo Montoro**. São Paulo: PW, 1987, p.80.

⁴⁰³ Decreto Estadual nº27.388, de 23 de setembro de 1987.

atribuições definidas em lei, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

[...]

II - adotar medidas, nas diferentes áreas de ação pública e junto ao setor privado, para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental, prevenindo a degradação em todas as suas formas e impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos e recuperando o meio ambiente degradado;

[...]

XX - controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando as sanções administrativas pertinentes;

Artigo 195 - As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação aos danos causados.

Parágrafo único - O sistema de proteção e desenvolvimento do meio ambiente será integrado pela Polícia Militar, mediante suas unidades de policiamento florestal e de mananciais, incumbidas da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente, sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos demais órgãos especializados.

Note-se que o constituinte paulista atribuiu competências de polícia ostensiva-preventiva à Polícia Militar, explicitando quando à ela confere a incumbência da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente, através do policiamento florestal e de mananciais. Essa atividade especializada da Polícia Militar, juntamente com outros órgãos que compõem o sistema de proteção ambiental, passou a experimentar a criação e aplicação de normas estaduais, sem depender de convênios com órgãos federais. Um gigantesco passo foi dado, na aplicação da legislação ambiental, particularmente, no que concerne às autuações administrativas.

Tal medida foi fundamental, porque a aplicação de medidas administrativas se mostrou eficiente na interdição das degradações, apreensão de materiais e instrumentos usados ou resultantes da infração, e aplicação de multas com valores relevantes. A aplicação da norma penal, à época, era diferente, pois não se dispunha da Lei de Crime Ambientais, de 1998. Os casos de crimes não recebiam o tratamento que se conhece hoje e não alcançavam a pessoa jurídica, que, via de regra, era responsável por grandes infrações. Conforme lembra PASSOS DE FREITAS:

A proteção penal ao meio ambiente era praticamente nula ao fim da década de oitenta. A legislação era dispersa. Pouco conhecida. A sociedade não tinha consciência do problema. A doutrina quase inexistente. Os precedentes dos tribunais refletiam esse descaso. Eram pouquíssimos. Na maioria das vezes, descompromissados com a questão ambiental.⁴⁰⁴

O envolvimento da Polícia Florestal de São Paulo foi relevante, passando a atuar administrativamente, com autonomia, participando, com seus oficiais, das comissões responsáveis pelo julgamento dos recursos dos autos de infração ambiental. Esse modelo de procedimento se mostrou bastante adequado, e a legislação do Estado permanece regulando os procedimentos que sustentam a atuação administrativa da instituição, como instrumento para inibir as práticas degradadoras. Evidentemente, como em qualquer processo socioambiental, a imagem final de resultados se compõe de um mosaico de medidas das instituições envolvidas e da própria sociedade. Porém, não se pode deixar de considerar o trabalho da organização policial ambiental, na prevenção dos delitos contra o meio ambiente.

Acerca da atividade da Polícia Ambiental, nas medidas de caráter preventivo e repressivo, foi possível reunir dados, os quais foram transformados em tabelas, através da análise de boletins de ocorrência ambiental (BOPAmb) e autos de infração Ambiental (AIA). A intervenção registrada nos BOPAmb são de qualquer natureza, particularmente, as preventivas, enquanto o AIA registra irregularidade ambiental, consumada e caracterizada como infração administrativa.

⁴⁰⁴ PASSOS DE FREITAS, Gilberto; PASSOS DE FREITAS, Vladimir. **Crimes Contra a Natureza**. 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.17.

O policiamento ambiental, em meados da década de 1990, passou a registrar todas as intervenções que efetuava durante o serviço de proteção do meio ambiente, utilizando, como instrumento, o Boletim de Ocorrência Policial Ambiental (BOPAmb). Dessa maneira, buscou-se mensurar a eficiência da atuação policial em matéria ambiental, não mais contabilizando autos de infração ambiental, que, na realidade, registram degradações que o Poder Público não teve capacidade de impedir, mas, também, suas atividades de prevenção, impedindo condutas que colocassem em risco o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado ou mesmo a concretização de danos ambientais.

Realizou-se, então, um levantamento dos Boletins de Ocorrência Policial Ambiental – BOPAmb e Autos de Infração Ambiental – AIA, no período de 2000 a 2005, a fim de se quantificar a evolução da atuação policial ambiental em São Paulo, em matéria preventiva. As informações foram então levantadas a partir de fontes primárias, quais sejam, dados do Diário Oficial do Estado de São Paulo e dados obtidos junto à Divisão de Operações do Comando de Policiamento Ambiental do Estado de São Paulo. Nesse contexto, não se particularizou o desdobramento para a área penal, até mesmo porque, quando se verifica o crime, a fiscalização não deixa de também elaborar o auto de infração ambiental e o boletim correspondente.

Tabela 3: Intervenções do policiamento ambiental – atendimentos e autos de Infração

PERÍODO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INTERVENÇÕES - BOPAmb	82.101	81.311	77.647	87.094	81.637	85.146
AUTOS DE INFRAÇÃO - AIA	17.698	16.811	14.742	13.269	12.604	13.257
PORCENTAGEM AIA em relação aos BOPAmb	21,55 %	20,67 %	18,98 %	15,23 %	15,43 %	15,56 %

BOPAmb – Boletim de Ocorrência Ambiental

AIA – Auto de Infração Ambiental

FONTE: Os números da tabela foram reunidos pelo autor, que teve, como fonte de consulta, dados da Divisão de Operações do Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo.

As intervenções do policiamento ambiental, em São Paulo, segundo a análise da tabela acima, são, em sua grande maioria, ações que não redundam em medidas de responsabilização administrativa, mas, sim, de caráter preventivo e monitoramento. Constata-se uma média superior a 80.000 intervenções, enquanto que a porcentagem das intervenções que se transformaram em autos de infração ambiental, no período de 2000 a 2002, foram em média de 20 %. No período de 2003 a 2005, decresceram ainda mais, ficando na marca dos 15 %.

Em razão de se dar ênfase à proteção da Mata Atlântica⁴⁰⁵ e à biodiversidade, nela incluída a fauna, as tabelas abaixo demonstram os dados sobre intervenção e autuações administrativas, em relação à vegetação natural (tabela 04) e fauna silvestre (tabela 05), conforme segue:

Tabela 4: Intervenções do policiamento ambiental - vegetação natural

PERÍODO	2001	2002	2003	2004	2005
INTERVENÇÕES DE FLORA - BOPAmb	34.598	32.222	32.334	34.785	43.766
AUTOS DE INFRAÇÃO - AIA	12.557	10.938	9.965	9.259	9.554
PORCENTAGEM AIA em relação aos BOPAmb	36,29 %	33,94 %	30,81 %	26,61 %	21,82 %

FONTE: Os números da tabela foram reunidos pelo autor, que teve, como fonte de consulta, dados da Divisão de Operações do Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo.

Analisando a Tabela 04, se constata um aumento nas intervenções relativas à vegetação nativa durante o período. Porém, a porcentagem das mesmas que se transformam em auto de infração, decresceu significativamente, ano após ano, apresentando cerca de 15% de diminuição das autuações, no período estudado.

⁴⁰⁵ A Mata Atlântica é um dos biomas brasileiros mais ameaçados e além de ser considerada pelo texto constitucional como patrimônio nacional. A Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, estabelece regras de proteção e utilização desse tipo de vegetação. A primeira norma de proteção da Mata Atlântica foi estabelecida com a edição do Decreto Federal nº 99.547, de 25 de setembro de 1990, que foi substituído pelo Decreto Federal nº 750, de 10 de fevereiro de 1993 e perdurou por 13 anos.

Cabe considerar que não se apresentou diminuição da atividade fiscalizadora, conforme se verifica na coluna de intervenções de flora.

Apresenta-se, finalmente, a Tabela 05, relativa às intervenções sobre a fauna silvestre, sem perder de vista a íntima relação desta com a vegetação nativa. Particularmente, o Estado de São Paulo tem sua maior abrangência na Mata Atlântica, até mesmo porque, as áreas de Cerrado foram intensamente ocupadas pela agricultura e a pecuária, sendo seus remanescentes reduzidos apenas a 0,57%,⁴⁰⁶ do território paulista.

Tabela 05: Intervenções do policiamento ambiental - fauna silvestre

PERÍODO	2001	2002	2003	2004	2005
INTERVENÇÕES DE FAUNA SILVESTRE - BOPAmb	2403	2515	3003	4094	7059
AUTOS DE INFRAÇÃO - AIA	822	888	803	704	746
PORCENTAGEM AIA em relação aos BOPAmb	34,20 %	35,30 %	26,75 %	17,19 %	10,56 %

FONTE: Os números da tabela foram reunidos pelo autor, que teve, como fonte de consulta, dados da Divisão de Operações do Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo.

A análise da Tabela 5 apresenta a mesma tendência das anteriores, mostrando que as intervenções da fiscalização ostensiva-preventiva cresceram e, inversamente, decresceram as autuações administrativas.

O conjunto dos dados constantes das tabelas apresentadas evidencia a relação existente, nos últimos anos, entre atividades de prevenção e atividades de repressão administrativa. Há que se considerar que houve, segundo o Inventário Florestal do Estado, uma mudança nas tendências de desmatamento e um ganho de

⁴⁰⁶ **INVENTÁRIO FLORESTAL DA VEGETAÇÃO NATURAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.** Op. cit., tabela 1, p. 31.

vegetação nativa por regeneração⁴⁰⁷, não podendo deixar de se considerar o trabalho de polícia ostensiva-preventiva nesse processo.

3.4 Medidas auxiliares de prevenção, aplicadas pelo policiamento ambiental

O policiamento ambiental, como serviço ligado à instituição policial ostensiva, sempre pautou sua atividade pela metodologia de patrulhar, ininterruptamente, durante as vinte e quatro horas do dia, emprestando o caráter de disponibilidade contínua, para atender sua missão prevista em lei, inclusive no que concerne ao seu acionamento pela sociedade.

Dessa maneira, o policiamento ambiental de São Paulo desenvolveu metodologias de fiscalização com patrulhas, voltadas à fiscalização de fauna silvestre, flora, fauna ictiológica, e outras, que se verificam no meio urbano. O serviço se desenvolve por terra, por água e, hoje, com apoio de helicópteros e aviões de pequeno porte, também por ar, o que permite monitorar, rotineiramente, o território e o seu patrimônio de recursos naturais.

A polícia ambiental de São Paulo recebe apoio do Grupamento Aéreo da Polícia Militar, que conta, atualmente, com doze helicópteros e quatro aviões de pequeno porte. Porém, o grande aporte para as atividades operacionais se deve ao suporte material de “558 veículos terrestres, 183 embarcações e 214 GPS (aparelho de localização pelo sistema de posicionamento global)”.⁴⁰⁸ Os resultados que alcança são fruto de uma meticulosa e complexa construção, que tornou o policiamento ambiental do Estado bandeirante destacado entre as demais unidades federativas.

⁴⁰⁷ Conforme demonstrado no inventário florestal paulista, em 1992 os remanescentes florestais somavam 3.330.740 hectares, correspondendo a 13,43% do território. Em 2001, os remanescentes passaram para 3.457.301 hectares subindo para 13,94% do território do Estado. Idem, tabela 2, p. 32.

⁴⁰⁸ Dados fornecidos pelo Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo, em 10 de março de 2008.

A seguir, se procedeu a um estudo acerca dos aspectos relevantes da estratégia organizacional e metodologias empregadas, pelo policiamento ambiental de São Paulo, conforme segue:

3.4.1 Preparação do policial ambiental

A formação do policial militar, no Estado, considera a legislação de proteção do meio ambiente há muitos anos. A Academia de Polícia Militar do Barro Branco, responsável pela formação dos oficiais, desde 1994 implantou a cadeira de Direito Ambiental, de forma pioneira. A formação dos demais policiais contém informações que permitem adotar providências legais, nos delitos ambientais, particularmente, nos casos de crimes ambientais. Porém, para os que servem no policiamento ambiental, existem cursos de especialização específicos para oficiais, sargentos, cabos e soldados. Os cursos permitem habilitá-los às atividades de fiscalização preventiva, bem como, intervir, aplicando a legislação administrativa e penal.

Para a capacitação técnica dos policiais militares ambientais, a organização desenvolve cursos de especialização em três níveis: para Oficiais, Subtenentes e Sargentos, Cabos e Soldados. Trata-se de cursos destinados a capacitar o policial militar ao exercício das atividades relativas ao policiamento ambiental e apresentam as seguintes cargas horárias: curso para Oficiais – 444 horas/aula (10 semanas); curso para Subtenentes e Sargentos – 444 horas/aula (10 semanas); curso para Cabos e Soldados – 222 horas/aula (6 semanas). Quanto aos estágios de aprimoramento profissional, têm a duração de 5 dias e todos, indistintamente, devem ser submetidos a 1 (um) estágio por ano.⁴⁰⁹

3.4.2 Representação no CONAMA e CONSEMA

O policiamento ambiental de São Paulo possui assento no Conselho Nacional e no Conselho Estadual de Meio Ambiente. O primeiro, na condição de representante das polícias militares do Brasil, ocupando a vaga do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares, e o segundo, pela própria instituição. Isso permite participar na elaboração de normas, bem como, contribuir

⁴⁰⁹ NOMURA, Milton Sussumo. **Polícia e Meio Ambiente - Desafios e Perspectivas Institucionais**. Dissertação de Mestrado. PROCAM – USP. São Paulo: 2004, p.88.

com o conhecimento prático, para que os conselheiros de ambas as entidades possam adotar decisões, com informações do órgão fiscalizador.

3.4.3 Participação nos Comitês e Sub-Comitês de Bacias Hidrográficas

É igualmente de suma importância a participação do policiamento ambiental nos comitês de bacias hidrográficas que, atualmente, em especial no Estado de São Paulo, se caracterizam como eficaz instrumento de gestão ambiental. Como lembra NOMURA:

O Estado de São Paulo conta com 22 (vinte e duas) unidades de gerenciamento de recursos hídricos, sendo, cada uma delas, correspondente a uma bacia hidrográfica. Em termos de gestão ambiental do espaço, a cada uma delas, corresponde um comitê de composição tripartite. A Polícia Militar Ambiental é representada nesses comitês, que se constituem em importante espaço público de discussão e gestão ambiental participativa.⁴¹⁰

3.4.4 Programa Estadual de Educação Socioambiental

A questão da participação da coletividade no processo de proteção e conservação ambiental é fundamental. No entanto, também é fundamental que a estrutura social crie as condições favoráveis para que isso se realize. E, assim, MOTTA questiona:

Como exigir que uma população detentora de baixa escolaridade, que recebe baixa renda e que (sobre)vive em uma área de ocupação possa ter o necessário discernimento e a devida sensibilidade para perceber o quanto o meio ambiente ao seu redor encontra-se em desequilíbrio?⁴¹¹

Nesse contexto, PIMENTEL, afirma que:

A falta de conhecimentos básicos sobre meio ambiente é gritante em todas as camadas sociais e classes econômicas, inclusive dentre os operadores do direito, em contraste com o que vem se pregando há décadas, causando uma preocupação maior àqueles

⁴¹⁰ Idem, p. 83.

⁴¹¹ MOTTA, Andréa Nazaré Lima. **A Ilegalidade Urbana**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira (organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4, 2007, p.45.

comprometidos com a causa ambiental, sabedores que o meio ambiente é assolado a cada momento.⁴¹²

Em outras palavras, há uma necessidade de um aprendizado ambiental semelhante a um processo de alfabetização. No Brasil, A Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, estabeleceu a Política Nacional de Educação Ambiental e nela, o processo educacional envolve tanto o indivíduo, quanto a coletividade, na construção de valores sociais, habilidades, atitudes e competências, voltadas à conservação do meio ambiente.⁴¹³

Outro fator de relevância é o de que a lei passou a ser considerada componente permanente e essencial da educação nacional, envolvendo todos os processos educativos formais⁴¹⁴ ou não, respeitados: o enfoque humanista e participativo; pluralismo de idéias; garantia de continuidade; articulação com o ambiente local, regional e nacional, reconhecendo a diversidade individual e cultural.⁴¹⁵

Em que pese ser o policiamento ambiental uma organização ligada à Segurança Pública, há mais de uma década já investe na prevenção, através de programas de educação ambiental em escolas, junto a entidades de servir, comunidades rurais e usuárias de recursos naturais, entre outras. Como não havia uma padronização nesse procedimento, em 2004, por normatização interna, se implantou o Programa Estadual de Educação Ambiental, que, por sua relevância, é reconhecido dentro e fora do Estado, como instrumento de mudança comportamental, para contribuir com a Segurança Ambiental.

⁴¹² PIMENTEL, Roberto Monteiro. **A Educação Ambiental**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira. (organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4, 2007, p.337.

⁴¹³ Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, artigo 1º.

⁴¹⁴ Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, artigo 2º.

⁴¹⁵ Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, artigo 4º e seus incisos.

3.4.5 Boletim Técnico

Uma atividade técnica de complexidade exige continua discussão, para que a melhor metodologia seja aplicada, no correto cumprimento da lei, alcançando os seus objetivos ambientais e sociais. Para padronizar procedimentos em toda a organização policial militar ambiental de São Paulo, desde 1987, a própria instituição lança mão de boletins técnicos, que se transformaram em útil e poderoso instrumento, para consolidar metodologias de trabalho, com segurança para o aplicador da lei, para a instituição, e para aquele que sofrerá a intervenção do Estado em seus procedimentos.

3.4.6 Conselho de Polícia Ambiental e Sistema de Administração Ambiental

O Conselho de Policiamento Ambiental, composto dos oficiais do nível estratégico e do nível gerencial (oficiais superiores e capitães), permite auxiliar o comando da Organização, na sua gestão administrativa e operacional, através de reuniões periódicas, em que se discutem novas legislações, metodologias de trabalho, finanças, entre outras. Havendo necessidade, são instituídas câmaras técnicas, cujo resultado do trabalho volta à reunião do Conselho, podendo se transformar em um boletim técnico. De outro lado, o Sistema de Administração Ambiental, criado pelo próprio policiamento ambiental, centraliza informações administrativas, operacionais, de pessoal, de material e dados gerais, necessários para dar resposta institucional às necessidades dessa fração especializada da Polícia Militar, na proteção ambiental.

3.4.7 Patrulhamento rural

Os integrantes do policiamento ambiental, como policiais que são, sempre intervieram nas ocorrências de segurança pública. Porém, a partir de 2003, uma diretriz da Polícia Militar definiu, de maneira sistematizada, essa atividade de manutenção de ordem pública, juntamente com as de ordem ambiental, potencializando, de forma ostensiva, as medidas de caráter preventivo.

3.4.8 Programas de certificação de qualidade

Todas as unidades de policiamento ambiental, desde 2000, participam de programas de certificação de qualidade, como forma de dar transparência às suas atividades, permitindo que o público externo participe do aperfeiçoamento institucional. Nesse sentido, a atividade policial tem como destinatária a sociedade, a qual vê, na sua polícia de meio ambiente, um dos instrumentos de salvaguarda dos seus interesses, com relação à sadia qualidade de vida, prevista na legislação.

As ações acima relacionadas servem para demonstrar como atividades do nível estratégico e operacional, além das previstas legalmente para o exercício da polícia ostensiva-preventiva de meio ambiente, podem potencializar a prevenção de forma direta e indireta, com resultados expressivos na salvaguarda da ordem pública ambiental.

3.4.9 Lavratura de Termo Circunstanciado

A lavratura do Termo Circunstanciado – TC, pelo policiamento ambiental de São Paulo, pode ser considerada uma das grandes conquistas no combate ao crime ambiental, tendo em vista o caráter repressivo que empresta à ação irregular, praticada contra o meio ambiente e, suplementarmente, o caráter educativo para desestimular a prática da infração.

Ainda que diferentes correntes se manifestem a favor e contra a lavratura do TC, pela polícia militar, o Estado de São Paulo dispõe dessa prática e, especificamente, a polícia ambiental, sustenta seus procedimentos na Resolução da Secretaria de Segurança Pública, nº 329, de 2003. Na referida resolução, constam, entre outras considerações:

- os princípios informadores da Lei Federal nº 9.099⁴¹⁶, de 26-9-95, em especial os da simplicidade, informalidade e celeridade;
- o Provimento nº 806, de 24-7-2003, do Conselho Superior da Magistratura, que consolidou as normas relativas aos Juizados Informais de Conciliação, Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Juizados Criminais com ofício específico no Estado de São Paulo;
- que a sistemática de atuação da Polícia Militar,⁴¹⁷ na elaboração de Termos Circunstanciados, atende o interesse público das comunidades onde foi implantado, ao oferecer pronto atendimento para o cidadão, quando da ocorrência de infrações penais de menor potencial ofensivo
- que o atendimento de ocorrências que envolvam infrações de menor potencial ofensivo, pela Polícia Militar, colabora para que a Polícia Civil disponibilize maior tempo para o atendimento de ocorrências, envolvendo crimes de maior gravidade; e, finalmente,
- que o policiamento ambiental e o policiamento rodoviário⁴¹⁸ atuam em extensas áreas rurais e longas rodovias, distantes dos grandes centros urbanos, o que provoca demorados deslocamentos para a condução das partes envolvidas aos distritos policiais, destituindo locais de preservação ambiental e rodovias estaduais do policiamento ostensivo-preventivo.⁴¹⁹

Em função dessa previsão legal, o policiamento ambiental de São Paulo se adequou, para utilizar esse instrumento, e a expressividade do resultado pode ser avaliada na tabela abaixo, que demonstra ser possível a lavratura do TC pela polícia militar, em qualquer lugar do país, tenha ela ou não fração especializada de meio ambiente.

Tabela 6: Termos Circunstanciados lavrados pelo policiamento ambiental de São Paulo

2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0	0	53	200	3270	3863	3263	4549

Fonte: Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo

⁴¹⁶ O artigo 61, da Lei nº 9.099, de 1995, considera infração de menor potencial ofensivo, as contravenções penais e os crimes, cuja pena máxima não seja superior a dois anos (alterada pela Lei nº 10.259, de 2001).

⁴¹⁷ O artigo 1º, incisos I, II e III, da Resolução SSP 329, de 2003, relaciona quais as áreas do Estado que a polícia militar pode lavrar o Termo Circunstanciado.

⁴¹⁸ O artigo 1º, incisos I, II e III, da Resolução SSP 329, de 2003, prevê que o policiamento ambiental e o rodoviário podem lavrar o Termo Circunstanciado em todo território do Estado.

⁴¹⁹ (cf) Considerandos da Resolução SSP nº 329, de 2003.

3.5 O “mapa” do crime ambiental no Brasil

A maior exteriorização da quebra da ordem pública é o cometimento do crime e, por consequência, a maior exteriorização da quebra da ordem pública ambiental é o cometimento do crime ambiental. Nesse diapasão, PASSOS DE FREITAS ensina que:

Para encontrar qual o bem jurídico protegido em qualquer tipo penal, deve o intérprete ou aplicador do Direito colocar-se em posição que lhe permita analisar o delito numa perspectiva sociológica e constitucional, procurando entender as razões que levaram o legislador a tipificar determinadas condutas.

Nos crimes ambientais, tomando por base tal assertiva, podemos dizer que o bem jurídico protegido é o meio ambiente em toda amplitude, na abrangência do conjunto.⁴²⁰

Com base em um diagnóstico elaborado pelo Ministério da Justiça,⁴²¹ através das vinte e sete Superintendências Regionais de Polícia Federal, e pelo IBAMA, possível se demonstrar como as irregularidades contra o meio ambiente são levadas a efeito, nas diferentes regiões do Brasil. Tal estudo permitiu se efetuar uma análise do papel das polícias estaduais ostensiva-preventivas na salvaguarda da ordem pública ambiental.

A elaboração desse diagnóstico apresentou as características socioambientais das regiões brasileiras e a delinqüência ambiental assinalada por região, que passamos a sintetizar abaixo de acordo com os dados do Ministério da Justiça.

3.5.1 Análise do crime ambiental na Região Norte

A região norte do Brasil é composta pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Com seus 3.580.000 km² e 42%

⁴²⁰ PASSOS DE FREITAS, Gilberto; PASSOS DE FREITAS, Vladimir. **Crimes Contra a Natureza**. Op. cit., p.39.

⁴²¹ **MAPA DA DELINQUÊNCIA AMBIENTAL**. Brasília: Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Divisão de Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico. 2004. Publicação em CD.

da superfície do país é a menos adensada populacionalmente, com ainda vasta cobertura vegetal com predominância do bioma Floresta Amazônica.

O Acre Possui 95% de sua área territorial, 153.149,9 km², cobertos pelo verde e pela grande pluralidade de flora e fauna da Floresta Amazônica. A borracha garantiu a sobrevivência econômica do território por mais de uma década. Com a queda dos preços internacionais do produto, iniciou-se a exploração desordenada da madeira e a devastação da Floresta Amazônica. Hoje, a economia do Estado está voltada para a exploração da pecuária e a agricultura. Mas o produto que levou centenas de nordestinos a colonizarem as terras acreanas, a borracha, ainda é importante, sendo um dos principais itens na pauta de exportações do Estado, juntamente com a madeira e a castanha. O Acre possui em seu território uma área de livre comércio, localizada em Brasiléia, a 230 quilômetros de Rio Branco, na fronteira com a Bolívia.

O Amapá, com apenas 2% de sua área de 143 mil km² desmatada, é o Estado brasileiro com o menor índice de degradação de sua cobertura vegetal original. Mais de dois terços do território são ocupados por florestas e o restante é composto por cerrado e várzea. No litoral, praias quase intocadas se revezam com manguezais, formando a maior representação brasileira deste bioma, em que a mistura de água salgada e doce propicia a reprodução da cadeia alimentar de numerosas espécies animais. O Amapá está separado da Guiana Francesa pelo rio Oiapoque, cuja foz marca o extremo norte do litoral brasileiro. O Estado é cortado pela linha do Equador. Seu clima, úmido e quente, tem duas estações bem caracterizadas: a do sol e a da chuva, cada uma com seis meses de duração.

O Amazonas está localizado naquela que é considerada a mais densa floresta do mundo e possui uma área superior a 1,5 milhão de km², que corresponde a cerca de 18% do território brasileiro, sendo também o maior Estado do país. É riquíssimo em diversidade de plantas e animais, água superficial e minérios.

O Pará, segundo Estado brasileiro em superfície, ocupa cerca de 15% do território nacional. Esse território equivale a duas vezes o da França e a

predominância é do bioma Floresta Amazônica, com 562 km banhados pelo Oceano Atlântico.

Rondônia tem uma superfície de 238.513 km², limitando-se ao sul com a Bolívia; a leste, com o estado de Mato Grosso; a oeste, com o Acre; e ao norte, com o Amazonas. Todos os rios do Estado pertencem à Bacia do Rio Madeira, afluente do Amazonas. Cerca de 70% da superfície de Rondônia é recoberta pela floresta pluvial amazônica e os restantes 30% correspondem a cerrados. Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, Rondônia apresenta a maior produtividade de soja do país, com produção de 3,125 mil quilogramas/hectare (dados da safra 2002/2003), média superior aos Estados do Mato Grosso e Paraná, o que, infelizmente, acaba estimulando a devastação de grandes áreas de floresta para o plantio de soja. Em 1986, um grupo de madeireiros descobriu, no meio da Floresta de Bom Futuro, uma mina de cassiterita (minério de estanho). Três anos depois, de lá se extraía 10% da produção mundial desse minério e a área tornou-se um grande foco de incêndios.

O Estado de Roraima, mesmo com o grande extermínio indígena, ocorrido durante o povoamento, é um dos Estados brasileiros que ainda conta com a maior população de índios no Brasil, entre os quais se destacam os Yanomamis. Por essa peculiar situação, e devido à riqueza do seu solo, onde se concentram grandes províncias de minérios - ouro, diamantes, cassiterita, bauxita, cobre, areia, argila e granito, Roraima tem sido palco de constantes conflitos entre indígenas e garimpeiros, e entre os próprios indígenas, em razão da questão de demarcação das suas terras.

Finalmente, o Tocantins é o Estado que possui a maior bacia localizada inteiramente no Brasil. Durante as cheias, seu principal rio, o Tocantins, é navegável numa extensão de 1.900 km, entre as cidades de Belém, no Pará, e Peixes, em Goiás. O Araguaia, por sua vez, cruza o Estado de Tocantins de norte a sul e é navegável num trecho de 1.100 km.

A construção da Hidrovia Araguaia-Tocantins, que atravessaria os Estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Tocantins, visando criar um corredor de

transporte, está suspensa por determinação judicial. Uma análise da área revelou que os rios de planície são instáveis e intervenções poderiam provocar danos ainda imprevisíveis, provocando seca em áreas naturalmente inundáveis, inundação em áreas secas e alterações capazes de gerar desaparecimento de peixes, fonte de alimentação das populações ribeirinhas.

Embora pertença formalmente à Região Norte, o Estado de Tocantins encontra-se na zona de transição geográfica entre o cerrado e a Floresta Amazônica. Essa característica fica evidente na fauna e flora locais, onde se misturam animais e plantas das duas regiões.

As principais atividades que indicam a delinqüência ambiental assinalada na Região Norte são as seguintes:

- extração ilegal de madeira e desmatamento;
- extração de mogno na Serra do Divisor, na fronteira com o Peru, local onde também os peruanos invadem terras brasileiras para retirar madeira;
- queimadas ilegais e transporte clandestino de madeira;
- captura e comércio de psitacídeos e primatas;
- invasão, desmatamentos e caça em Unidades de Conservação;
- extração e transporte ilegal de cipó-titica (vime), carvão vegetal e palmito;
- apanha ilegal de pirarucu;
- captura de camarão rosa no defeso e de pescado no período de piracema;
- contaminação por arsênio para exploração do manganês;
- degradação ambiental pela exploração de garimpos;
- extração ilegal de minérios em Unidades de Conservação;
- caça e apanha ilegal de quelônios e jacarés;
- ausência ou utilização ilegal de licença para transporte de produtos de fauna e flora;
- ausência de licença para uso de moto serra;

- bioprospecção ilegal, pilhando riquezas de fauna e flora por cidadãos estrangeiros, que utilizam de hotéis sob a fachada de ecoturismo;
- tráfico internacional de animais silvestres;
- coleta transporte e comercialização ilegal de peixes ornamentais;
- contrabando de material arqueológico e destruição de sítios;
- poluição pelo uso de mercúrio e do cianeto nos garimpos;
- uso desordenado e ilegal de pesticidas;
- comércio ilegal de carne de animais silvestres;
- exploração e comercialização ilegal de fósseis.

3.5.2 Análise do crime ambiental na Região Nordeste

Com 1.542.271 km², que representam 18% da superfície do país, a região abrange nove estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. A instabilidade das condições climáticas se soma a uma estrutura agrária arcaica, limitando o crescimento da produção agrícola.

O Nordeste é quase sempre identificado com a questão das secas, o que é apenas meia verdade. O chamado “Polígono das Secas” representa, a rigor, uma sub-região – o sertão, que atinge uma superfície de 937.000 km², ou seja, 60% da água total da região. As demais áreas encontram-se livres do flagelo.

O Estado de Alagoas é de pequenas dimensões, porém, privilegiado pela natureza. Apresenta três unidades características da região nordeste: o litoral e a mata, o agreste, e o sertão. Na foz do Rio São Francisco, na fronteira com Sergipe, está o Pontal da Barra, uma área de proteção com manguezais, dunas e coqueirais. As praias de Peba, área de desova de tartarugas marinhas, e Paripueira, estação de proteção do peixe-boi, são áreas preservadas.

A Bahia, quinto maior Estado brasileiro, com mais de 560 mil quilômetros quadrados, tem, atualmente, cerca de 13 milhões de habitantes. É o Estado mais populoso do Nordeste e o quarto do país, onde há grande incidência de crimes ambientais.

No Ceará, a área ocupada pelo bioma Caatinga atinge 129.162,7 km², o que corresponde a 88 % da área total do Estado. Existem 701 açudes, com capacidade para 10 bilhões e 610 milhões de m³ de água. A existência desses reservatórios hídricos permite o desenvolvimento agrícola e a criação pecuária nas regiões semi-áridas, onde a escassez de água é freqüente.

O Maranhão, com um litoral pontilhado de praias e um precioso patrimônio histórico, é um dos Estados brasileiros onde são muito fortes as marcas do passado colonial e imperial do país. Conhecido como “terra das palmeiras”, o Maranhão tem, nas várias espécies desta árvore, a sua principal fonte de renda. Entre as mais significativas, do ponto de vista econômico, está o babaçu. Ao contrário de outros Estados da Região Nordeste, o Maranhão não sofre com a seca. Existe em seu território uma extensa rede de rios perenes, além de uma estação chuvosa regular. Fazem parte desta rede, o Rio Parnaíba, o maior deles, e os Rios Gurupi, Grajaú, e Tocantins, que corre ao sul, delimitando a fronteira do Maranhão com o Estado de Tocantins.

A Paraíba tem em sua capital, João Pessoa, um dos maiores atrativos do Estado: a cidade é a segunda mais arborizada do mundo, com mais de 700 hectares de mata preservada, perdendo apenas para Paris. Ganhou o título em 1992, após um levantamento realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em centros urbanos de vários países. Com parques e avenidas banhados por árvores frutíferas e ornamentais, João Pessoa possui reservas florestais da Mata Atlântica em pleno centro urbano, como no Parque da Bica - um zoobotânico, e na Mata do Buraquinho, sem contar com os coqueirais e várias espécies de árvores que compõem o cenário da orla marítima.

O Pernambuco divide-se em litoral, mata, agreste e sertão. Foi uma das primeiras áreas a serem ocupadas pelos portugueses e aí começou sua devastação. Tornou-se um dos maiores produtores de cana-de-açúcar.

O Piauí é um Estado de grandes contrastes. Se, economicamente, não está na lista dos Estados de maior peso no País, em seu território se localiza o Parque Nacional Serra da Capivara, o sítio arqueológico mais importante não só do Brasil, mas de todas as Américas. Há sinais de que foi nessa reserva, um cenário pré-histórico no meio do sertão, que surgiu o homem americano, e há muito mais tempo do que se pensava. No Estado estão, ainda, o Delta do Parnaíba, o único em mar aberto das Américas, e o Parque Nacional das Sete Cidades, onde se encontram pinturas pré-históricas em cavernas e formações rochosas que datam, no mínimo, de 400 milhões de anos. Embora seja o Estado litorâneo com menor extensão de costa - apenas 66 quilômetros, o Piauí tem um privilegiado ecossistema, formado por inúmeras ilhas, lagoas, igarapés e praias de areia fina, cobertas por dunas e coqueirais.

No Rio Grande do Norte, sete zonas fisiográficas distintas podem ser identificadas: Salineira, Litoral, Agreste, Centro-Norte, Seridó, Chapada do Apodi e Serrana. A maior parte de seu território está incluída no Polígono das Secas, região delimitada pelo Governo Federal, em 1951, com o objetivo de combater as secas no Nordeste e promover o desenvolvimento econômico e social da região.

O Sergipe é o menor Estado da Federação. Com 22.050,4 km², sua área corresponde a 0,25% do território nacional. Recoberto em quase toda extensão por vegetação de caatinga e por uma faixa de floresta tropical, em sua região litorânea, além de praias e dunas, o Estado mantém um rico manguezal.

A delinqüência ambiental da Região Nordeste está assim mapeada:

- desmatamento e queimadas ilegais;
- pesca de lagosta e camarão no período do defeso;
- pesca de lagosta com uso de arpão;

- pesca com explosivos e produtos químicos;
- venda de madeira sem licença de transporte;
- apanha e tráfico de animais silvestres, particularmente de algumas espécies de pássaros como a arara azul;
- lançamento de efluentes industriais e resíduos sólidos em águas superficiais;
- poluição produzida pela extração, produção e transporte de minérios;
- extração de areia de dunas e de argila e areia de áreas com cobertura vegetal;
- apanha e comércio de sagüis, micos-leões e lagartos;
- poluição de lençol freático;
- desmatamento e ocupação urbana em Áreas de Preservação Permanente – APP;
- furto, demolição e alterações em edificações tombadas ou protegidas por lei;
- falsificação de documentos de transporte de produtos florestais;
- feiras de animais silvestres e capturas para comercializá-los;
- destruição de manguezais;
- destruição de caatinga para uso da lenha pela população;
- pesca clandestina por embarcações estrangeiras;
- captura ilegal de tubarão para retirada de suas barbatanas;
- construções irregulares sobre dunas;
- cultivo ilegal de camarões em tanques construídos sobre mangues;
- despejo de detritos de usinas de açúcar e álcool em águas superficiais;
- extração ilegal de granito e pedras preciosas;
- captura de marrecos em período de arribação;
- biopirataria e tráfico de materiais fósseis;
- retirada ilegal de corais;
- captura ilegal de caranguejo.

3.5.3 Análise do crime ambiental na Região Centro-Oeste

Formada pelos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, e pelo Distrito Federal, é uma região de vasto território, com uma superfície de 18.790.000 km², representando 22% da área total do país. Peculiar, por seu caráter interiorano, sem apresentar litoral, fazendo divisa com todas as demais regiões brasileiras, é central em relação ao continente. Suas zonas fronteiriças apresentam aspectos de transição, incorporados traços de outras paisagens naturais do país e do continente. Trata-se da região que encerra o bioma conhecido como Pantanal Mato-Grossense, área de riquíssimos recursos faunísticos. Assinala-se, ainda, em seus limites, grande área de floresta tropical úmida (Amazônica) e também de cerrado.

O Distrito Federal, localizado no Planalto Central Brasileiro, é o divisor de três importantes bacias hidrográficas brasileiras: a do São Francisco, do Paraná e do Tocantins.

Goiás, por sua vez, possui o cerrado como vegetação característica, apresentando peculiaridades de fauna e suas espécies, algumas das quais em risco de extinção como o lobo-guará, o cachorro-do-mato-vinagre, o tamanduá-bandeira, o veado-campeiro, o tatu-canastra, a ariranha e o cervo.

No Mato Grosso situa-se a Chapada do Guimarães, cenário único, formado por montanhas de arenito que parecem recortadas, lembrando, em seu formato, uma cidade de pedras, com despenhadeiros, *canyons* e cachoeiras. Lá, também, se localiza parte de um dos lugares ambientalmente mais importantes do planeta: o Pantanal, maior região alagável do mundo, onde a sucessão entre as cheias e as vazantes dos rios dá origem a uma cadeia alimentar sem igual, povoando a região com uma fauna especialmente variada.

O Mato Grosso do Sul, localizado no Centro-Oeste do país e as dificuldades de acesso aos grandes centros brasileiros fizeram com que o Estado mantivesse, durante muito tempo, fortes vínculos com o Paraguai e a Bolívia, países com os quais faz fronteira, e com a Argentina, país com o qual se liga pela Bacia do Prata.

Estudos realizados pelo IBAMA/MMA, em parceria com a WWF do Brasil, classificaram sete biomas, no Brasil, dos quais, dois deles se encontram no Mato Grosso do Sul: o do cerrado, segundo maior bioma brasileiro, com somente 0,85% de sua área em unidade de conservação; e o Pantanal, a maior planície de inundação contínua do planeta e uma das maiores planícies de sedimentação do mundo. Nesse contexto, o Pantanal está ameaçado pela destruição da mata nativa, seja por desmatamento ou queimadas, exploração econômica inadequada e pela caça e pesca predatórias, embora represente o elo entre o cerrado, no Brasil central, o *chaco* na Bolívia e a região amazônica, ao norte. Além de estar próximo dos grandes centros consumidores do País, o Mato Grosso do Sul se singulariza no cenário nacional, por contar com um quarto de sua área ocupada pelo pantanal sul-mato-grossense, santuário ecológico.

Compreendendo onze municípios, o Pantanal abriga mais de 260 espécies de peixe, 95 de mamíferos, 167 de répteis, 35 de anfíbios e 650 espécies catalogadas de aves, riqueza em fauna e flora, que é completada pelas potencialidades de seu solo, sendo a maior reserva de calcário do país, além de recursos minerais de relevante importância econômica, tais como argila, basalto, ferro, granito, mármore, areia e cascalho, cobre, pedras britadas, quartzo, sílex, e outras pedras preciosas. A delinquência ambiental da Região Centro-Oeste está assinalada na seguinte conformidade:

- desmatamento e queimadas ilegais;
- apanha, caça e comércio de animais silvestres;
- comércio ilegal de carvão vegetal,
- pesca ilegal e clandestina praticada por pescadores profissionais e amadores;
- garimpo ilegal;
- extração mineral em florestas de domínio público e em APPs;
- destruição de vegetação, extração de madeira e mineração em Unidades de Conservação, terras da União e áreas indígenas;
- Comércio ilegal de moto-serra;

- apanha ilegal de ovos de jacaré;
- extração ilegal de diamantes em APPs;
- pesca no defeso e piracema;
- trafico de animais silvestres e exóticos e de seus subprodutos;
- lançamento de esgoto doméstico e industrial em cursos d'água, poluindo a planície pantaneira;
- construções clandestinas no interior de Unidades de Conservação.

3.5.4 Análise do crime ambiental na Região Sudeste

Abrangendo os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, é a mais importante área econômica do Brasil, que ocupa uma extensão de 923.935 km², representado 11% da superfície nacional. Trata-se do centro da vida financeira e econômica do país, a região mais populosa e mais densamente povoada e onde se situam as três maiores metrópoles brasileiras e, por conseguinte, os três maiores centros consumidores – e exportadores, de vida selvagem ilegal.

O Estado do Espírito Santo compreende duas regiões naturais distintas: o litoral, que se estende por 400 km, e o planalto. Ao longo da costa atlântica encontra-se uma faixa de planície que representa 40% da área total do Estado, e à medida que se penetra em direção ao interior, o planalto dá origem a uma região serrana, com altitudes superiores a 1.000 metros, onde se eleva a Serra do Caparaó ou da Chibata. Nesta região encontra-se o Pico da Bandeira, com 2.890 metros de altura, o terceiro mais alto do país.

Minas Gerais é o Estado brasileiro de maior elevação em seu relevo, estando mais da metade de suas terras acima dos 600 metros de altitude. É passagem obrigatória de interligação entre as principais regiões brasileiras, tendo acesso também, aos países que fazem parte do Mercosul.

O Estado do Rio de Janeiro está inserido na região mais populosa e mais densamente povoada do Brasil. Constitui-se no segundo centro financeiro e econômico do país. Sua capital é a cidade brasileira que detém o maior fluxo de turistas estrangeiros, fatores estes que, de forma geral, facilitam e incrementam a ocorrência de agressões ambientais em diversos níveis.

No que tange ao tráfico ilegal de animais silvestres, se destaca que o Rio de Janeiro é um dos três maiores centros consumidores – e exportadores, de vida selvagem ilegal. A maioria dos animais silvestres comercializados ilegalmente é proveniente das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo escoada para as Regiões Sul e Sudeste, por diversas rodovias federais. Os principais pontos de destino desses animais são os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, onde são vendidos em feiras livres, ou exportados por meio de seus principais portos e aeroportos. O destino internacional desses animais é a Europa, Ásia e América do Norte.

Atualmente, só no Estado do Rio de Janeiro podem ser assinaladas cerca de cem feiras livres, onde animais silvestres são comercializados ilegalmente. A feira de Duque de Caxias, por sua vez, é considerada um dos maiores e mais notórios centros de comércio ilegal de vida selvagem do país. Cumpre lembrar que o comércio de animais silvestres está ligado a outros tipos de atividades ilegais, tais como drogas, armas e contrabando de pedras preciosas. Na América do Sul, os cartéis de drogas têm grande envolvimento com o comércio ilegal de fauna silvestre, se utilizando da fauna para realizar o transporte de seus produtos.

São Paulo, por sua vez, possui características físicas que compreendem duas regiões naturais distintas: o litoral e o planalto. A faixa litorânea é a menos extensa, estreita, no trecho norte e bastante larga, ao sul. Na região costeira se encontram praias, manguezais, terraços e maciços isolados, limitados a oeste pela Serra do Mar, resultando na presença de costas baixas e costões, ou falésias. Suas altitudes, em geral, não excedem 300 metros. O planalto compreende mais de 90% do território, com altitudes que variam entre 300 e 900 metros. O ponto mais elevado do Estado é o pico dos Marins, com 2.422 metros de altitude, situado em sua região noroeste.

A delinquência assinalada da região Sudeste é a seguinte:

- ocupação e construção em Unidades de Conservação e outros espaços territorialmente protegidos;
- extração de granito irregular, com uso indevido de licença e sem cumprimento do plano de recuperação de área degradada;
- pesca ilegal por uso de equipamentos proibidos, em época de defeso e piracema;
- desmatamento ilegal e incêndio florestal;
- lançamento de esgoto e derramamento de petróleo em águas superficiais e mar;
- comércio e tráfico de animais silvestres em feiras livres e manutenção em cativeiro;
- execução de lavra, pesquisa e extração de recursos minerais sem licença;
- extração ilegal de produtos oriundos de Mata Atlântica e danos em ecossistemas associados como a restinga;
- aquisição, transporte e armazenamento de produtos de origem florestal sem a respectiva autorização;
- garimpo ilegal e mineração clandestina de calcário;
- extração irregular de areia.

3.5.5 Análise do crime ambiental na Região Sul

A região Sul se caracteriza como o único domínio não-tropical, formada pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no extremo do Brasil, que se afunila, acompanhando o Cone Sul do continente sul-americano, é a menor região brasileira. Sua superfície é de 577.723 km², compreendendo apenas 6,79% do conjunto nacional.

No Paraná, a Serra do Mar tem aproximadamente 500.000 hectares de extensão e aí se encontram 72 % do total da flora e da fauna existentes no Estado.

Nessa área está também localizado o pico mais alto da Região Sul do Brasil, o Pico do Paraná, com 1.922 metros de altura. Ainda na Serra do Mar encontra-se a Área de Interesse Turístico Espacial do Marumbi, com 66.732 hectares, cuja utilização é controlada através de um plano de gerenciamento. O Pico do Marumbi, situado dentro desta área, tem 1.547 metros de altura e é o mais procurado para a prática de alpinismo e turismo ecológico na região. Através da Serra do Mar encontram-se caminhos históricos que são verdadeiras obras de arte e engenharia, como o caminho de Itupava e de Graciosa, ambos construídos há 300 anos atrás.

Em Santa Catarina, suas características físicas apresentam planícies litorâneas, enseadas e ilhas ao longo da costa, e uma área serrana que faz parte do Planalto Atlântico, drenada por uma complexa rede fluvial, em que se destaca o rio Itajaí. Cerca de dois terços da área do Estado correspondem ao Planalto Arenito-Basáltico, a mais vasta parcela do Planalto Meridional Brasileiro. Essa área é cortada pelo rio Uruguai e seus afluentes.

Finalmente, o Rio Grande do Sul apresenta três regiões naturais, que podem ser facilmente identificadas: o Planalto Serrano, o Pampa e a Região Lagunar. O Planalto Serrano ocupa mais da metade do território do Estado, estendendo-se por toda a parte setentrional em direção ao sudoeste. Na região Serrana, localizada a nordeste, encontram-se altitudes de 900 a 1.000 metros, chegando a apenas 100 metros no vale médio do rio Uruguai. Na parte meridional apresenta escarpas de “cuestas”, designadas pelo nome genérico de Coxilha Grande, que caem para a Depressão Central. Nessa parte do relevo do Estado podem ser encontradas extensas campinas e também regiões de florestas, onde predominam as araucárias e a vegetação da Mata Atlântica. O Pampa localiza-se na parte centro-meridional do Estado e corresponde a um planalto de ondulações suaves, com altitudes inferiores a 500 metros. A Região Lagunar na costa atlântica apresenta paisagem de praias com dunas e restingas, além de enorme quantidade de lagoas, destacando-se entre as maiores, as Lagoas dos Patos, Mirim e Mangueira.

A delinqüência assinalada da Região Sul é a seguinte:

- desmatamento ilegal e queimada de vegetação nativa;
- extração ilegal de palmito na Serra do Mar e litoral;
- pesca ilegal no defeso e na piracema;
- pesca com utilização de explosivos;
- ocupação ilegal e produção de danos em Unidades de Conservação;
- construções irregulares em espaços protegidos;
- extração ilegal de minerais dentro e fora de Unidades de Conservação;
- tráfico de produtos de origem florestal;
- tráfico e comércio de animais silvestres;
- retirada ilegal de araucárias;
- contaminação de águas superficiais decorrente da intensa suinocultura;
- ocupação irregular de mangues, APPs e outros espaços protegidos pela especulação imobiliária;
- ocupação e produção de danos em sítios arqueológicos compostos de sambaquis;
- extração de madeira em reservas indígenas;
- corrupção de funcionários públicos em processos licenciatórios;
- uso indevido de licenças de caça na temporada autorizada;
- utilização ilegal de pesticidas;
- retirada ilegal de pedra, saibro e areia;
- derramamento de petróleo no mar;
- retirada ilegal de madeira fossilizada.

É possível afirmar que a delinquência ambiental atinge todas as regiões brasileiras o que demanda uma ação efetiva do Poder Público para sobrestar essas degradações, as quais lesam o patrimônio ambiental, o interesse difuso de todo cidadão brasileiro e o equilíbrio ambiental, que permite a vida com qualidade.

3.5.6. Comparação dos tipos de crimes ambientais nas diferentes regiões brasileiras

Tabela 7: Incidência de delitos ambientais tipificados na Lei nº 9.605, de 1998, por região, de acordo com o mapa do crime ambiental no Brasil

Crimes Ambientais	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Flora	4	7	4	3	6
Fauna Silvestre	4	4	3	1	1
Pesca	3	8	2	1	2
Poluição	3	4	1	1	3
Mineração	1	2	3	4	2
Ord. Urbano Patr. Cultural	3	3	0	1	3
Unidade de Conservação	2	0	2	1	1
Administração Ambiental	2	1	2	1	2
Total	22	29	17	13	20

Fonte: o autor com base nos dados do mapa de crimes ambientais do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça do Brasil.

Antes mesmo da análise dos dados, se faz necessário esclarecer que a pretensão da produção da tabela teve por objetivo verificar, não o volume quantitativo das incidências criminais, mas, sim, em quantos tipos penais cada região, deve a polícia ostensiva atuar isoladamente, ou em conjunto com as polícias ambientais e outros órgãos investidos do poder de polícia de meio ambiente.

Pode-se observar que ocorrem crimes em todas as regiões e que pelo total, cada uma delas necessita de uma atenção mais específica (por exemplo: flora). Porém, é possível afirmar que os mecanismos de prevenção devem imperativamente ser empregados, face às lesões que se configuram no patrimônio ambiental natural, artificial e cultural.

3.6 Análise da pesquisa com as polícias militares brasileiras

Um dos objetivos do presente trabalho se constitui em demonstrar a função das polícias ostensivas dos Estados, frente à ordem pública ambiental. Para tal, em dezembro de 2006, foi iniciada uma pesquisa para colher informações das polícias militares do Brasil. Um questionário foi encaminhado para as polícias militares brasileiras,⁴²² por meio da Diretoria de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Foi reiterada a pesquisa, com o mesmo questionário pelo Comando de Policiamento Ambiental, nos meses de junho e julho de 2007. O objetivo era apresentar a integralidade de dados referentes a todas as polícias militares, todavia em razão de não ter sido possível obter resposta a todos os questionários isso não foi possível. Entretanto, isso não retira nem o caráter científico e abrangente de tal levantamento. Ao contrario, isso demonstra que há a necessidade de tornar cada vez mais transparente a atuação de tal instituição no Brasil.

Os dados apresentados ilustram a situação das polícias militares em onze Estados federados, quais sejam Amapá, Maranhão, Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais e São Paulo. O universo de análise que será descrito a seguir, portanto, refere-se à realidade das polícias militar e ambiental desses Estados.⁴²³ Sobre essa amostragem, foram procedidas as análises que são apresentadas a seguir.

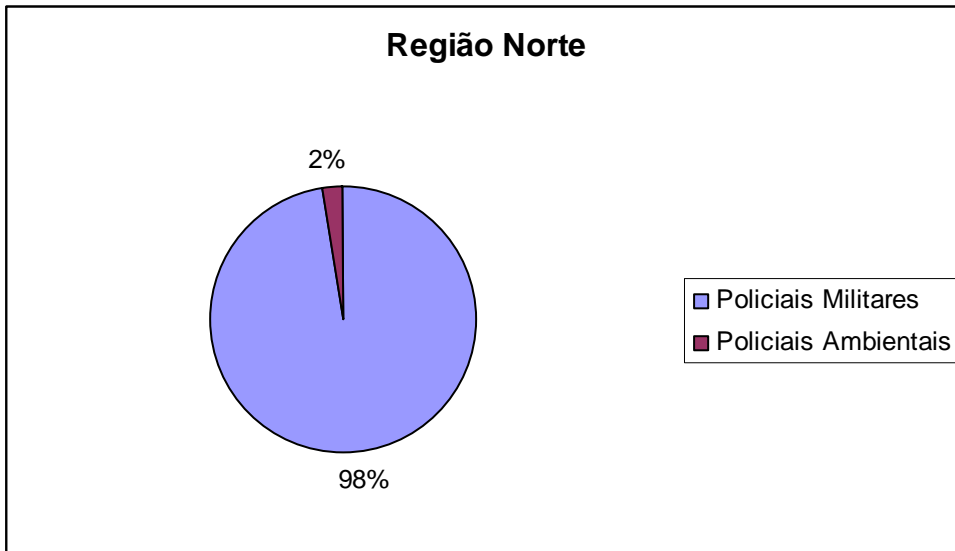
Inicialmente, se buscou conhecer o número de policiais militares brasileiros e quais dessas instituições possuem contingentes especializados em policiamento ambiental. Conforme se verificou na tabela 2⁴²⁴, apenas o Estado de Roraima não possui segmento especializado. As regiões do país apresentam a seguinte conformidade:

⁴²² O questionário remetido às polícias militares consta do anexo do presente trabalho.

⁴²³ O autor agradece as polícias militares que permitiram, com o fornecimento de suas informações, uma análise que tem por objetivo o aperfeiçoamento das atividades de salvaguarda da ordem pública ambiental no Brasil.

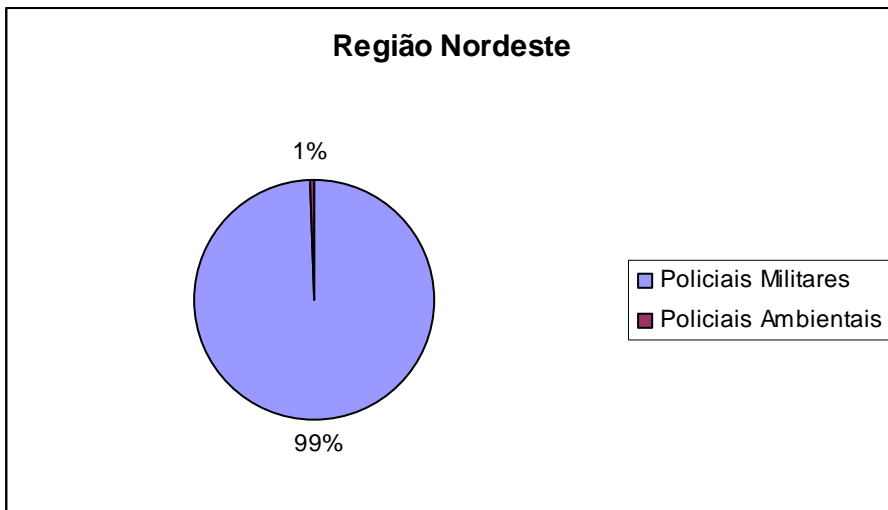
⁴²⁴ (cf). Tabela 02: Efetivo das polícias militares e suas frações especializadas de proteção ambiental.

Gráfico 1: Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Norte



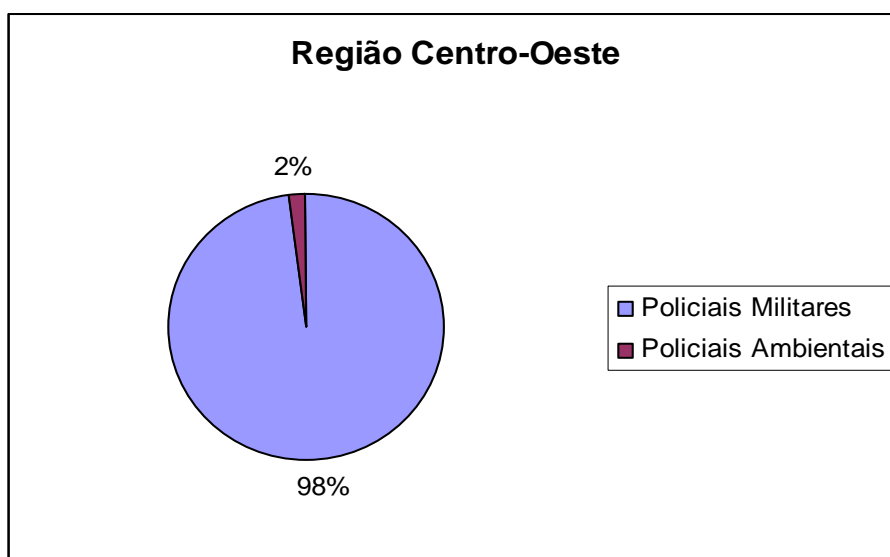
Policiais Militares: 40.427 - Policiais Ambientais: 1016

Gráfico 2: Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Nordeste



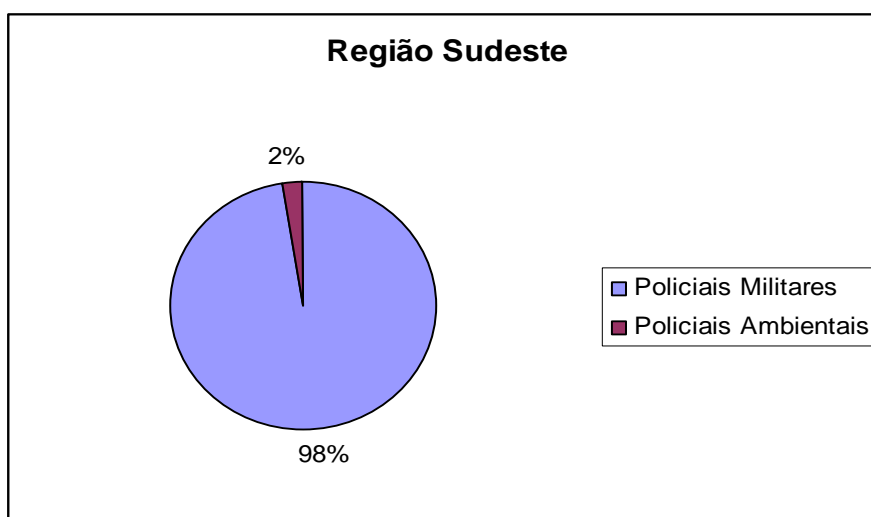
Policiais Militares: 143.682 - Policiais Ambientais: 932

Gráfico 3: Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Centro-Oeste



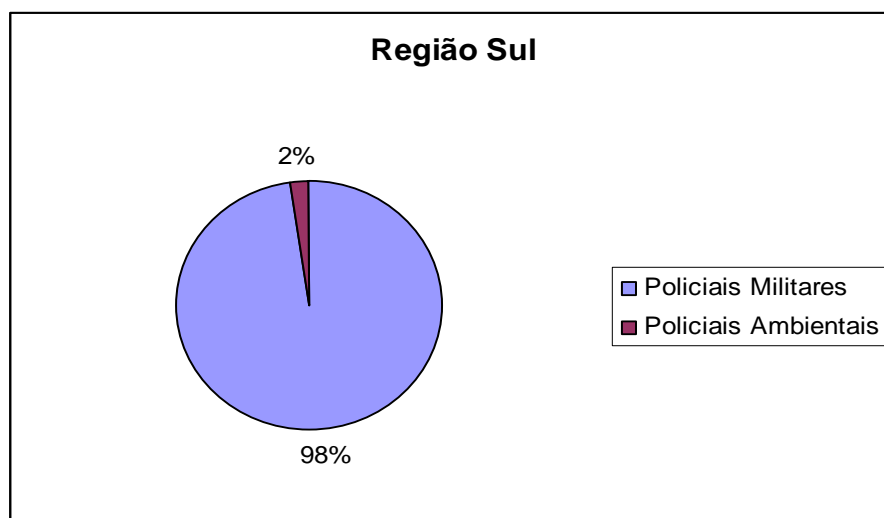
Policiais Militares: 54.371 - Policiais Ambientais: 1.100

Gráfico 4: Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Sudeste



Policiais Militares: 191.599 - Policiais Ambientais: 4.784

Gráfico 5: Efetivo das Polícias Militares e Ambientais – Região Sul



Policiais Militares: 68.630 - Policiais Ambientais: 1.522

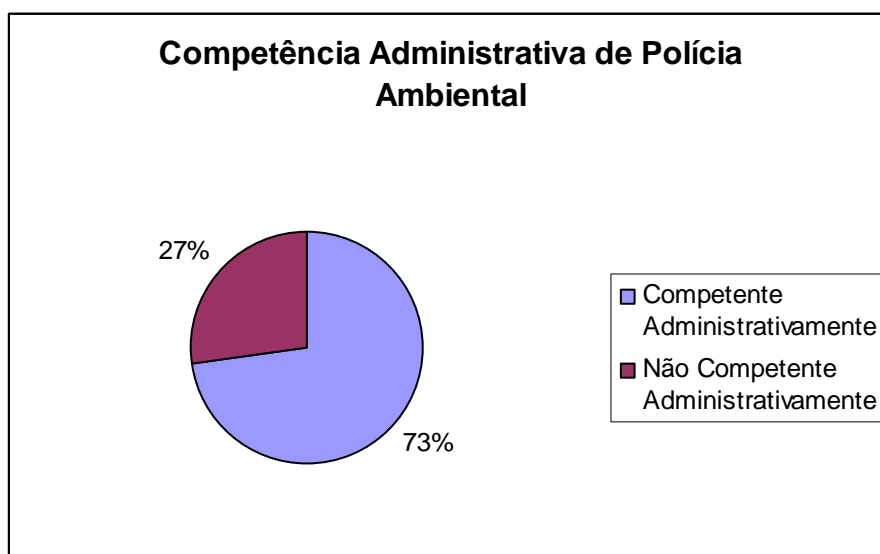
Observa-se que, dos 498.709 policiais militares do Brasil, responsáveis pela preservação da ordem pública, apenas 9.354 estão direcionados especificamente para o policiamento de meio ambiente, ou uma média de 2% em todas as regiões do país, com exceção da região nordeste, que possui apenas 1% de policiais ambientais.

Apesar da pequena fração da polícia militar, especificamente voltada ao policiamento de meio ambiente, a base legal para a execução de suas atividades já existe, ou seja, a legislação específica o alcance e limites para a atuação do poder de polícia ambiental das polícias militares. Nesse sentido, 100% das polícias militares dos onze Estados federados, que responderam os questionários informaram a existência de fundamento legal para o exercício de suas missões.

Em relação à competência legal para aplicar medidas de caráter administrativo face às irregularidades praticadas contra o meio ambiente, tais como, lavratura de autos de infração, apreensão de objetos e produtos, suspensão de atividades e outros, aproximadamente 30% das polícias ostensivas de meio ambiente não possuem competência para agir administrativamente, conforme gráfico a seguir. Isso demonstra que ainda há um potencial a ser explorado em

termos da execução da salvaguarda da ordem pública ambiental, mesmo sem a possibilidade de adotar diretamente medidas administrativas, mas agindo preventivamente e na repressão imediata, no caso de crime ambiental.

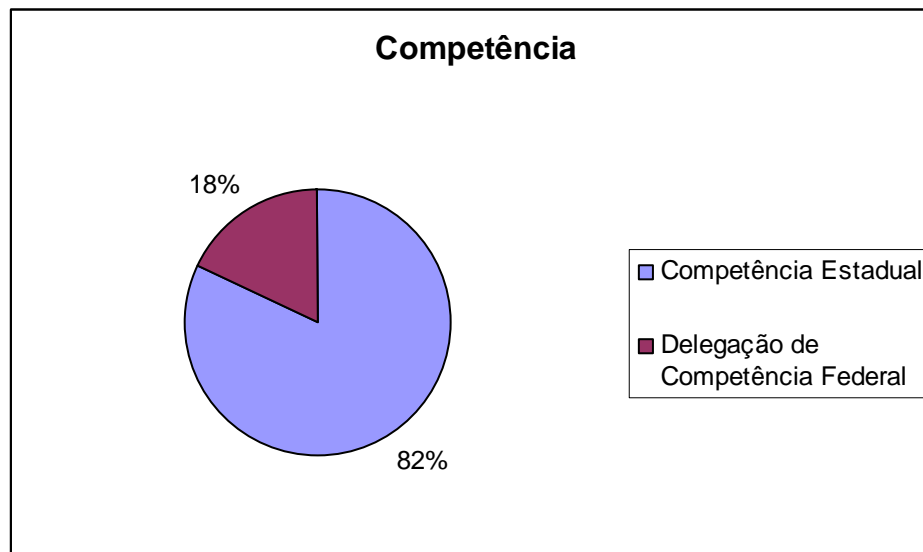
Gráfico 6: Competência Administrativa de Polícia Ambiental



As frações de policiamento especializado que podem, por sua vez, adotar as medidas administrativas, em nenhum momento abdicam de aplicar as sanções penais de sua competência, no caso de crime que viole a ordem pública do meio ambiente.

Destaque-se, ainda, que a legislação utilizada pelas polícias ambientais, lhes atribuindo competência administrativa, era oriunda do próprio Estado e, por conseqüência, com maior autonomia do ente federativo, ou se o repasse da competência era feito pela União, mediante delegação e, portanto, com menor autonomia na gestão de recursos. O resultado foi o seguinte:

Gráfico 7: Competência Administrativa de Polícia Ambiental



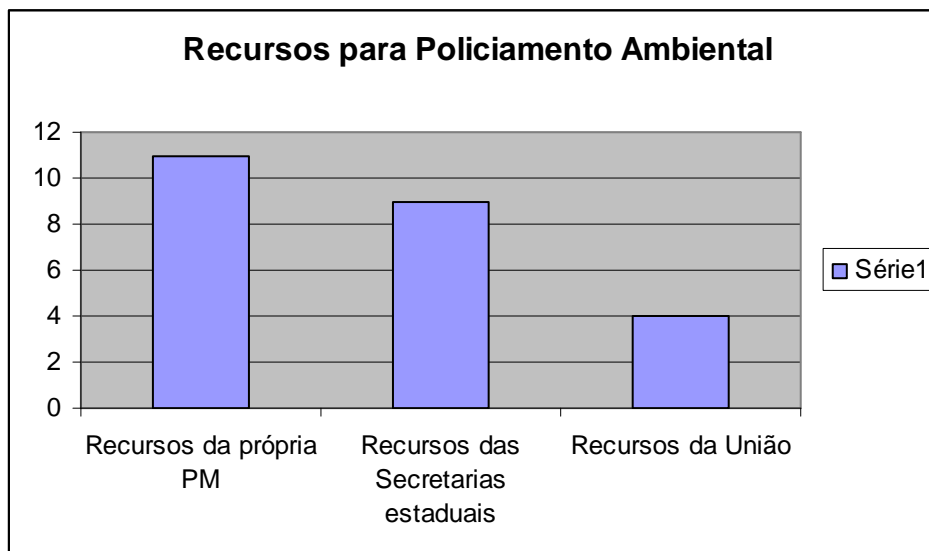
Analisando os resultados desse gráfico, se verifica que os Estados, ou seja, mais de 80% deles, se instrumentalizaram através de legislações próprias, permitindo não só uma melhor autonomia financeira e operacional, como, também, mais flexibilidade na gestão da questão ambiental, utilizando a competência concorrente atribuída constitucionalmente.

No questionamento seguinte se buscou conhecer, no seio dos Estados, como a competência administrativa é repassada para as polícias militares, como, por exemplo, resoluções conjuntas entre secretarias ou convênios entre as instituições estaduais. Em todos os casos há o ajuste entre as Polícias, diretamente, ou através das Secretarias de Estado. Mesmo em unidades da Federação onde a polícia tem competência plena para agir por previsão constitucional estadual, o regramento administrativo, via de regra, é baixado pelo órgão ambiental, motivo pelo qual há necessidade de se criar instrumentos para gestão administrativa das medidas aplicadas.

No que diz respeito à pergunta subsequente, ela teve o objetivo de conhecer o suporte material para as atividades das polícias militares de meio

ambiente. Questionou-se acerca da origem das verbas para execução, propriamente dita, do trabalho de fiscalização, e se obteve o seguinte resultado:

Gráfico 8: Recursos materiais para o policiamento ambiental

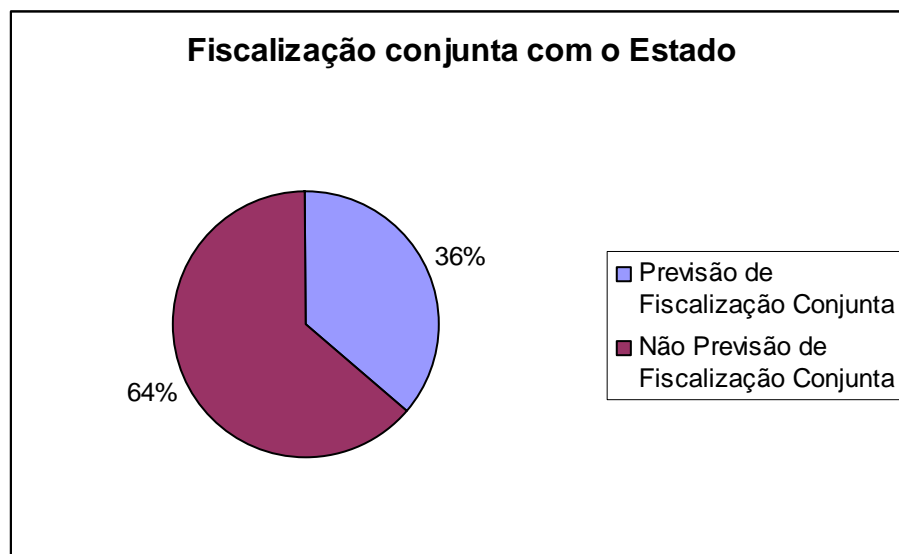


Verifica-se que, do universo dos onze Estados pesquisados 100% deles recebem verbas da própria instituição policial para executar o policiamento ambiental. Isso pode ser facilmente explicado, porque o pagamento dos policiais, o treinamento, a aquisição de armamento e munição, são específicos de órgãos de segurança pública, os quais são responsáveis pela ordem pública e, no caso ambiental, pela segurança pública ambiental.

Cerca de 80% dos Estados, além dos recursos das polícias militares, recebem recursos das Secretarias de Meio Ambiente, ou órgãos correlatos, reforçando a tendência das unidades da Federação de fazerem a administração ambiental com seus próprios meios. Apenas em 35% dos Estados pesquisados a União contribui com recursos para a fiscalização ambiental, realizada pelas policias militares. Tal fato demonstra pequena cooperação, face ao número abrangido, além de serem referidos recursos suplementares ao do Estado, pela via da segurança pública e do meio ambiente.

O tema a seguir, objeto da pesquisa procurou conhecer se as polícias militares nos seus convênios, ou outros mecanismos de ajuste com a União, e o próprio Estado, têm a previsão de atividade fiscalizadora conjunta, ou seja, execução do poder de polícia ambiental em conjunto. O resultado foi o seguinte:

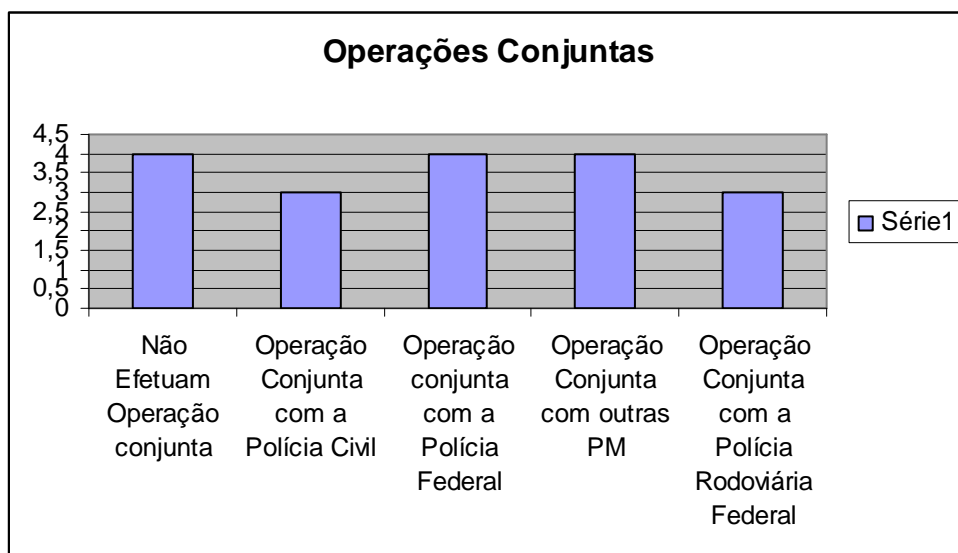
Gráfico 9: Fiscalização ambiental conjunta com o Estado



Conforme se verifica, a grande maioria das polícias militares ambientais não possui sequer a previsão de operações conjuntas com outros órgãos estaduais, o que demonstra a sua autonomia no exercício do poder de polícia ambiental.

Em seguida, foi questionado a respeito do policiamento militar ambiental executar operações de proteção ambiental com outras polícias como a Federal, Civil, Rodoviária Federal ou polícias militares de outros Estados. O resultado foi o seguinte:

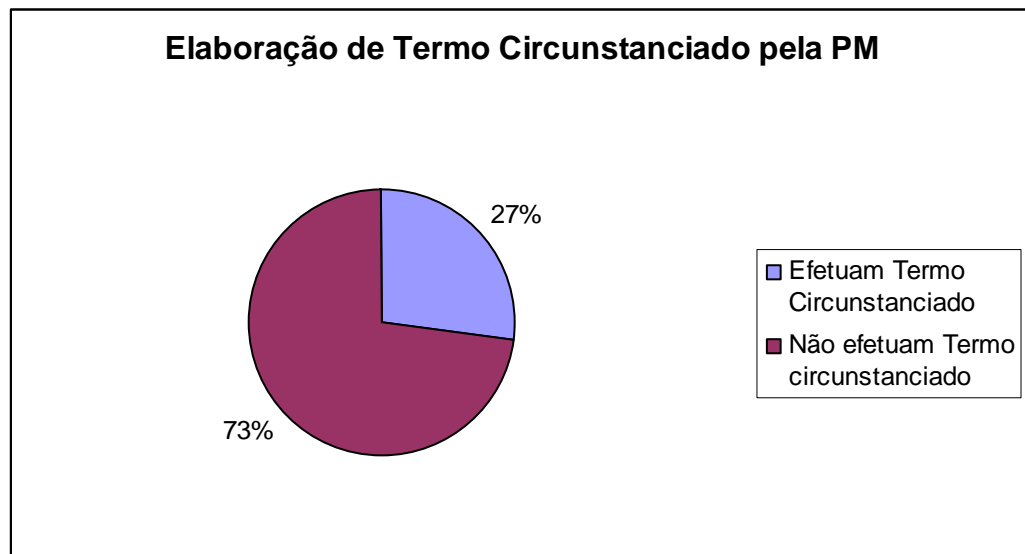
Gráfico 10: Operações conjuntas da fiscalização ambiental



Constata-se que a maioria das polícias militares executa atividade de polícia de meio ambiente juntamente com outros órgãos, o que potencializa sua eficiência, particularmente, em crimes como o tráfico de animais e de produtos de flora.

Em relação à lavratura de Termo Circunstanciado pelo policiamento ambiental, pois se noticiava que algumas instituições estavam procedendo dessa forma, adotando medida de polícia judiciária, além da polícia administrativa, o resultado da pesquisa foi o seguinte:

Gráfico 11: Polícias militares que elaboram Termo Circunstanciado

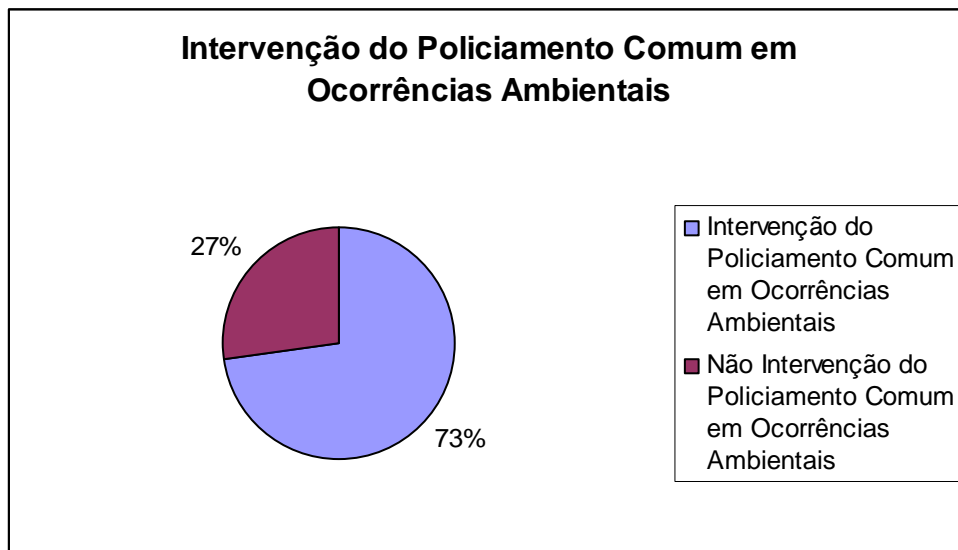


Confirmou-se que cerca de 30% das polícias militares já estão elaborando Termos Circunstanciados para casos de crimes ambientais de menor potencial ofensivo.⁴²⁵ Porém, a grande maioria tem conduzido os infratores para a lavratura do procedimento nos distritos policiais, diante dessas ocorrências.

Para o pretendido no presente trabalho, este quesito é de fundamental importância, pois se refere à intervenção do policiamento ostensivo não especializado em meio ambiente das polícias militares, nas ocorrências ambientais, bem como, se a intervenção é expressiva ou não. Apurou-se que:

⁴²⁵ O artigo 61, da Lei 9.099, de 1995, assim dispõe: Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. (Redação dada pela Lei nº 11.313, de 2006)

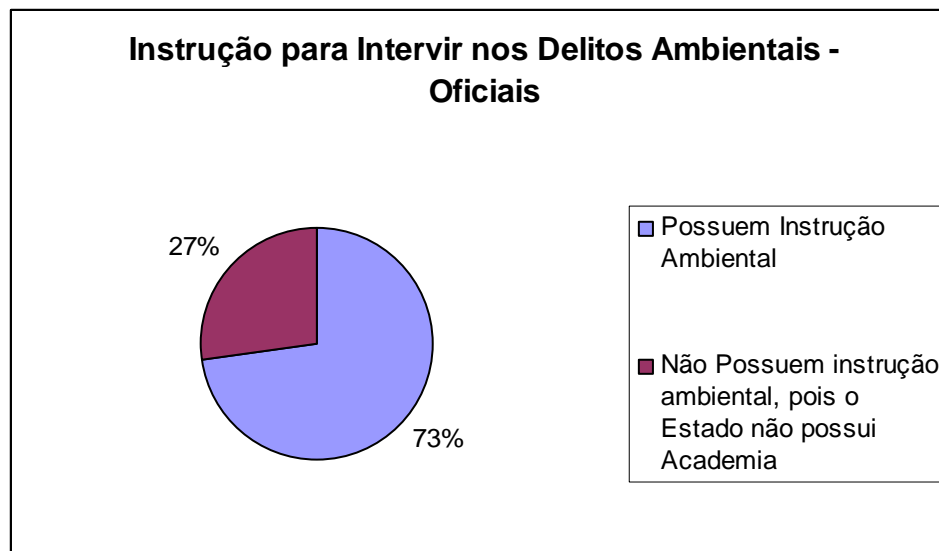
Gráfico 12: Intervenções do policiamento ostensivo em ocorrências ambientais



Constata-se que o policiamento ostensivo já faz intervenções nas ocorrências ambientais. Tem-se, como resposta ao questionário, que as intervenções são pouco expressivas. Não há qualquer impedimento ou vedação para que executem essa tarefa que, claramente, tem interesse de salvaguarda da ordem pública, inclusive no que concerne ao seu aspecto ambiental.

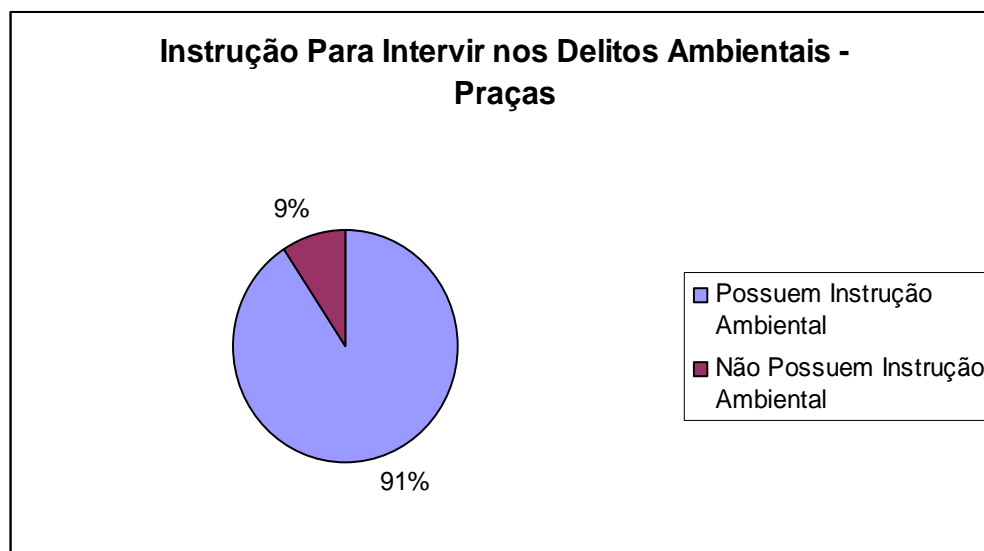
No que diz respeito à formação policial dos Estados, a fim de se detectar se recebem informações relativas à legislação ambiental e, portanto, se os componentes dessas Instituições estão capacitados a intervir nos delitos ambientais, independentemente de estarem trabalhando em unidades especializadas de meio ambiente a pesquisa chegou ao seguinte resultado:

Gráfico 13: Instrução sobre crimes contra o meio ambiente - oficiais



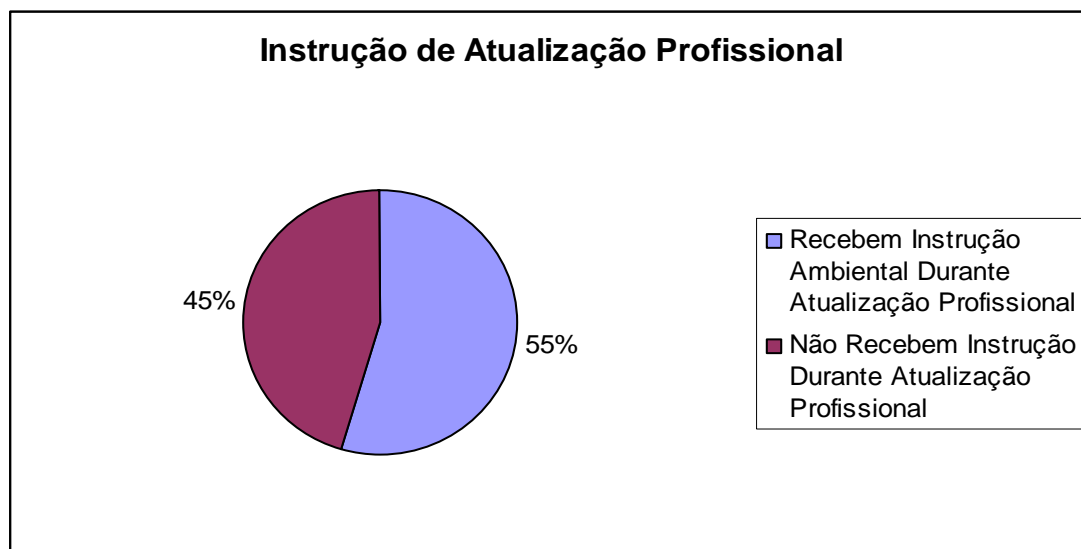
Na análise deste gráfico, se pode verificar que não possuem instrução sobre intervenção nos delitos ambientais apenas os Estados que não tem Academia de Formação de Oficiais. Naqueles que a possuem, 100% recebem as informações para intervir nessa modalidade de trabalho.

Gráfico 14: Instrução sobre crimes contra o meio ambiente - praças



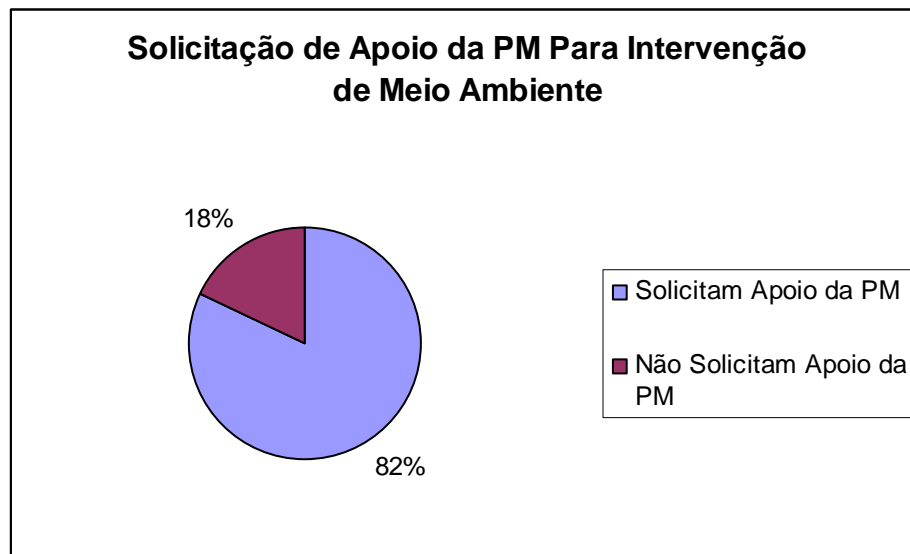
Os denominados “Praças”, que compõem a grande maioria do efetivo das polícias militares em mais de 90% dos Estados pesquisados, recebem instrução acerca das questões ambientais. No gráfico abaixo estão relacionados os dados referentes à atualização profissional dos policiais, que é realizada por todas as polícias militares, com diferentes intervalos de tempo. Nele, se demonstra que apenas 55% dos policiais, depois de formados, recebem informações de atualização profissional, cujo conteúdo seja de cunho ambiental.

Gráfico 15: Instrução de atualização profissional



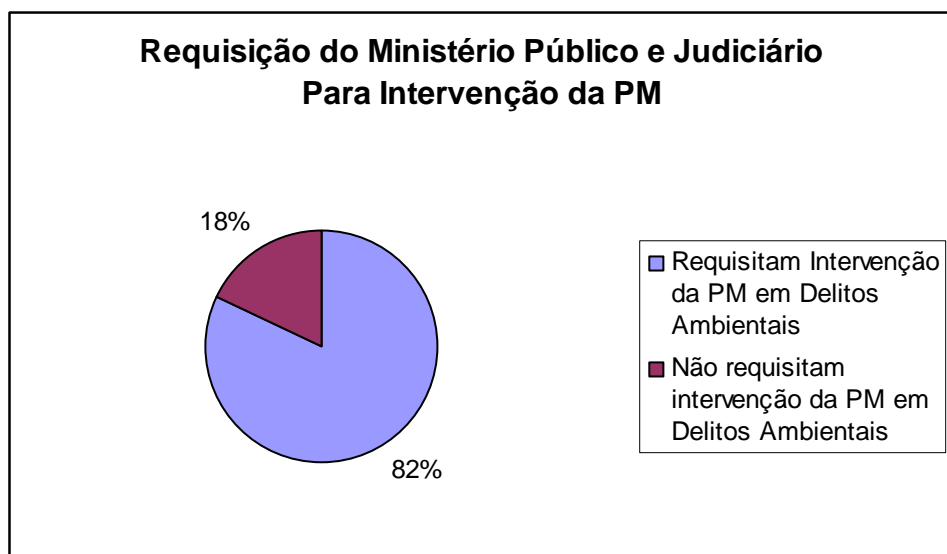
Em relação aos outros agentes, que atuam na área ambiental, solicitam apoio de policiais militares, inclusive para intervir na situação do cometimento de crimes ambientais, observou-se que:

Gráfico 16: Apoio da polícia militar para agentes de fiscalização ambiental



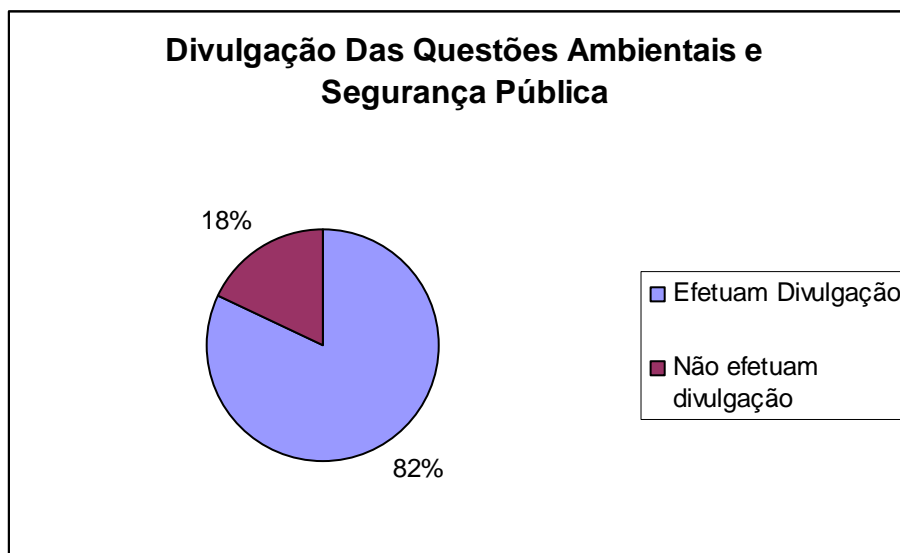
A Polícia Militar é bastante requisitada para apoiar intervenções de meio ambiente, sendo que tais solicitações não são apenas dos órgãos de fiscalização, mas, também, do Ministério Público e do Judiciário, conforme se pode verificar no quadro abaixo:

Gráfico 17: Requisições do Ministério Público e Judiciário



Finalmente, destaque-se que, em relação à divulgação pela policia militar acerca do fato de os delitos praticados contra o meio ambiente envolverem questão de segurança pública, a pesquisa aponta o seguinte:

Gráfico 18: Divulgação das intervenções ambientais



Esse último gráfico demonstra que as polícias militares, através de mecanismos de seus Estados, já executam ações informativas sobre as questões ambientais. Essa ação é levada a efeito pela polícia ostensiva, abrindo-se a possibilidade de parcerias e apoios, para a salvaguarda da ordem pública do meio ambiente.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo conceituar a ordem pública ambiental e o papel a ser desenvolvido pelas polícias militares do Brasil, na salvaguarda dos bens e valores sociais e ambientais. Demonstrou-se assim que as polícias ostensivas estaduais não apenas podem, mas tem o dever de intervir nos crimes praticados contra o meio ambiente, em função da quebra da ordem pública, inclusive no seu aspecto ambiental.

Pode-se questionar qual o motivo de todos os policiais militares ostensivos não efetuarem tais intervenções na seara ambiental, e qual a razão de tais intervenções ficarem reservadas para o policiamento especializado de meio ambiente, ou estarem adstritas ao apoio dos agentes de fiscalização, como demonstrou-se na pesquisa. Infere-se que, historicamente, as centenárias polícias militares se concentravam nas atividades de segurança pública, para proteger a ordem pública ou restabelecê-la, o mais rápido possível. Nesse sentido, se consolidaram e passaram a ter, na atividade preventiva de polícia ostensiva, reconhecimento tal, que essa atribuição lhes foi assegurada na Constituição Federal.

A questão ambiental, por sua vez, em que pese sua importância para a vida humana e sua qualidade, ganhou espaço internacional há poucas décadas, o mesmo acontecendo no Brasil. Há que se considerar que as estruturas públicas, empregadas na defesa do meio ambiente, se encontram em fase de formação, na grande maioria dos Estados do país. Algumas dessas estruturas, a exemplo do Estado de São Paulo, estão mais consolidadas em função do próprio desenvolvimento econômico e social regional. Porém, não deve se perder de vista que, para chegar a esse estágio, os recursos naturais foram severamente penalizados e a cobertura natural remanescente, de apenas 13,94 %, assim o demonstra.

A pesquisa efetuada apresentou que, no aspecto de proteção ambiental por contingentes especializados de policiamento militar, aproximadamente 2% do efetivo está destacado para essa missão. Tal fato faz concluir que a segurança pública do

meio ambiente ainda é limitada, diante do conhecimento do valor que possuem os bens ambientais.

Outra indicação importante diz respeito ao fato de que as escolas de formação policial militar já incluem, em suas grades curriculares, matérias relativas à proteção ambiental. No entanto, a intervenção do policial, depois de formado, não é expressiva, embora não haja motivo para que o agente uniformizado não execute o policiamento preventivo, evitando o cometimento do crime ambiental, como já o faz com relação ao crime comum. Também não há qualquer impedimento para que o policial militar efetue a repressão imediata do crime ambiental, ao contrário, em razão de seu dever de preservar a ordem pública ele deve reprimir imediatamente não apenas o crime comum, mas também o crime ambiental.

O que não ocorre é o direcionamento mais forte, por parte das instituições, para todo o policial militar intervir nos crimes ambientais, vez que o crime comum nas cidades absorve sobremaneira o contingente. No entanto, se os contingentes da polícia militar forem instruídos e treinados com esse objetivo poderão proteger o meio ambiente sem atrapalhar o patrulhamento ostensivo de rotina e, ainda, cumprir o seu dever de prevenir o crime.

O agente pode, por exemplo, nas suas atividades de patrulhamento na zona rural, verificar desmatamentos, queimadas, captura e tráfico de animais, entre outras possíveis irregularidades. Basta solicitar ao averiguado a competente licença para a atividade que está sendo levada a efeito. Caso ela não exista, estará configurado o crime ambiental, sendo imperativa a condução do infrator ao distrito policial, para as medidas de polícia judiciária.

Note-se que as medidas da esfera administrativa podem ser tomadas a qualquer tempo pelo policial militar especializado em meio ambiente ou agente público, o qual é investido de poder de polícia para tal, sem prejuízo da medida penal adotada. A mesma ação pode ser efetuada na zona urbana, com respeito a um transporte de produto florestal sem origem, no tráfico de animais silvestres, maus-tratos de animais, destruição de árvores na zona urbana, danos em edificações protegidas e outras ações, previstas na Lei de Crimes Ambientais. Todas

essas ações podem ser executadas, inclusive, com observação aos preceitos de polícia comunitária.

Conforme foi exposto, o Brasil possui cerca de quinhentos mil policiais militares. Se os infratores ambientais reconhecerem, nesses policiais, os agentes de segurança pública também do meio ambiente, protegendo a ordem pública ambiental, o efetivo das polícias especializadas de meio ambiente será multiplicado em cem vezes, aproximadamente.

É necessário, entretanto, que as polícias militares se preparem para exercer esse papel, o que pode ser deflagrado pelo Conselho Nacional de Comandantes Gerais de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – CNCG. Por meio das Diretorias de Ensino das Polícias Militares é possível preparar um programa de instrução simplificado, demonstrando a obrigatoriedade de execução da polícia preventiva de crimes ambientais, prevenção essa que é mandamento da Lei de Crimes Ambientais.

Como não se propõe a criação de nenhuma nova estrutura, mas, sim, aproveitamento racional das já existentes, o custo para que as instituições policiais militares dos Estados passem a executar atividade de segurança pública ambiental é muito baixo. Pode tal medida permitir resultados rápidos, inclusive com o aporte de verbas de órgãos de meio ambiente, que têm interesse direto na preservação. Aliás, nesse sentido igualmente uma valorização do salário desses agentes é igualmente fundamental.

O cidadão brasileiro, ao reconhecer em cada policial militar um agente de segurança pública, que previne e reprime de forma imediata, o crime ambiental, poderá ter a certeza de contar com um poderoso instrumento do Poder Público na defesa do meio ambiente, atribuição essa inserta na Constituição Federal do Brasil.

Uma sociedade, que valoriza o seu meio ambiente, o estado de equilíbrio e a qualidade de vida, deve valorizar também os agentes que protegem esses bens materiais e imateriais. Inserir todos os policiais militares do Brasil no contexto da defesa da ordem pública ambiental é uma forma de atribuir a esses profissionais o

reconhecimento da sua importância na construção de uma sociedade ambiental e socialmente mais justa e humanamente mais digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Rubem. **Filosofia da Ciência**. 12. ed., São Paulo: Loyola, 2007.
- ALVES, Wagner Antonio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- ARRUDA, José Jobson de; PILLETE, Nelson. **Toda História**. 11. ed., São Paulo: Ática, 2000.
- BAYLEI, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional**. 2. ed., São Paulo: EDUSP, 2006.
- BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1955.
- BELLIA, Vítor. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996.
- BERGEL, Jean-Louis. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- BIELSA, Rafael. **Ciencia de la administracion**. 2. ed., 1955. Apud CRETELLA JUNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Ética Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRAICK, Patricia Ramos; MOTA, Myriam Becho. **História das Cavernas ao Terceiro Milênio**. São Paulo: Moderna, 1998.
- BRANCO, Samuel Murgel. **Eossistêmica – Uma Abordagem dos Problemas de Meio Ambiente**. São Paulo: Edgard Blücher, 2002.
- _____. **Ecologia e Ecologismos**. In **Ecologia em Debate**. São Paulo: Moderna, 1997.
- BRASIL, Ministério da Justiça. **Mapa da Delinqüência Ambiental**. Brasília: Departamento de Polícia Federal. Divisão de Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico: Publicado em CD, 2004.
- BUCCI, Ana Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In, BUCCI, Ana Paula Dallari. **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. (Organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed., Coimbra: Almedina, 2002.
- CASTELO BRANCO, Elcir. **Bem-Estar**. In FRANÇA, R. Limonge. (Coordenador). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 10, São Paulo: Saraiva, 1977.

CHAVES, Emanuel Pinheiro. **Licenciamento Ambiental de Usinas Hidrelétricas**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira. (Organizadores). In *Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia*. Belém: Gráfica G 4, 2007.

_____. **Ecologia e Ecologismos**. In *Ecologia em Debate*. São Paulo: Moderna, 1997.

COIMBRA, J. Ávila. **O Outro Lado do Meio Ambiente**. São Paulo: CETESB, 1985.

_____. **O Outro Lado do Meio Ambiente – Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental**. Campinas: Millennium, 2002.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA ONU. **O Desafio do Desenvolvimento Sustentável, Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Secretaria da Imprensa da Presidência da República, 1991.

COMPARATO, Fabio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COMTE, Augusto. **Sociologia**. MORAES FILHO, Evaristo de. (Tradutor). 3. ed., São Paulo: Ática, 1989.

COSTA NETO, Nicolao Dino; BELLO FILHO, Ney de Barros; CASTRO E COSTA, Flávio Dino. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. 2. ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. V, Rio de Janeiro: Forense, 1968.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

_____. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. (Organizador). Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CROUZET, Maurice. **História Geral das Civilizações**. CAMPOS, Pedro Moacir (tradutor). 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

DAHRENDORF, Ralf. **A Lei e a Ordem**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1997.

DAJOZ, Roger. **Ecologia Geral**. 4. ed. GUIMARÃES, Francisco M. (Tradutor). Petrópolis: Vozes, 1983.

DARWIN, Charles. **A origem das espécies**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

DECCA, Edgar de; MENEGUELO, Cristiane. **Fábrica e Homens – Revolução Industrial e o Cotidiano dos Trabalhadores**. São Paulo: Atual, 1999.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. **Política Pública e a Norma Política**. In BUCCI, Ana Paula Dallari. **Políticas Públicas – Reflexões Sobre o Conceito Jurídico**. (Organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Poder de Polícia em Matéria Urbanística**. In **Temas de Direito Urbanístico**. FREITAS, José Carlos de. (Coordenador). São Paulo: IMESP: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Bem Comum**. In FRANÇA, R. Limonge (Coordenador). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 10. São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4.ed., São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Interpretação e Estudos da Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1990.

FREIRE, William; MARTINS, Daniela Lara (Coordenadores). **Dicionário de Direito Ambiental e Vocabulário Técnico de Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Mineira, 2003.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOMES, Fábio Bellote. **O conceito de Dever na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. In Revista Força Policial. nº 45. São Paulo: PMESP.

GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso Sobre a Interpretação / Aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (Organizador). **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Rideel, 2001.

HERMITTE, Marie-Angèle. **Os Fundamentos Jurídicos da Sociedade do Risco – Uma Análise de U. Beck**. In VARELLA, Marcelo Dias. **Governo dos Riscos**. Brasília: Gráfica Editora Palloti, 2005.

INVENTÁRIO FLORESTAL DA VEGETAÇÃO NATURAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria do Meio Ambiente. Instituto Florestal. 2005

KANT, Immanuel. **Para a Paz Perpétua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de MACHADO, João Baptista. 7. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KISS, Alexandre. **L'Ordre Public Écologique**. In BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude. **L'Ordre Public Écologique**. Bruxelas: Bruylant, 2005.

_____. KISS, Alexandre. **Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. (Organizadores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LAZZARINI, Álvaro. **As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares como Instrumento de Defesa da Cidadania**. In Revista Força Policial. nº 1. São Paulo: PMESP, 1994.

_____. **Poder de Polícia e Direitos Humanos**. In Revista Força Policial. nº 30. São Paulo: PMESP, 2001.

_____. **A Segurança Pública: o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil**. Revista A Força Policial. nº 5. São Paulo: IMESP, 1995.

_____. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LECEY, Eládio. **A Proteção do Meio Ambiente e a Responsabilidade da Pessoa Jurídica**. In PASSOS de FREITAS, Vladimir. (Organizador). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2004.

LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

MAIA, Mota J. **Segurança Individual**. In FRANÇA, R. Limonge – coordenador. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 67, São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. **Segurança Interna**. In FRANÇA, R. Limonge – cordenador. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 67, São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. **Segurança Pública**. In FRANÇA, R. Limonge. (Coordenador). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 67, São Paulo: Saraiva, 1977.

MAPA DA DELINQUÊNCIA AMBIENTAL. Brasília: Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Divisão de Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico. 2004. Publicação em CD.

MARÉS, Cláudio Frederico. **Introdução ao Direito Socioambiental**. In LIMA, André (Organizador). **Direito Para Um Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O Princípio Ético do Bem Comum e a Concepção Jurídica de Interesse Público**. Site consultado < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11>> Acesso em 03 de julho de 2007.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. **Dignidade da Pessoa Humana**. Curitiba: Juruá, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **A defesa dos Interesses Difusos em Juízo. – Meio Ambiente, Consumidor e Outros Interesses Difusos e Coletivos**. 7. ed. ver. ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 4.ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELE, João Leonardo. **Segurança Ambiental e Segurança Pública**. In Segurança Ambiental. Ano 1, n.1. São Paulo: Lótus, 2004.

_____. **Salvaguarda da Biodiversidade da Mata Atlântica no Estado de São Paulo pelas Atividades Preventivas e Repressivas do Policiamento Ambiental**. In Anais do 10º Congresso Internacional de Direito Ambiental e 11º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. BENJAMIM, Antonio Herman (organizador), São Paulo. IMESP: 2006.

_____. **A Proteção do Meio Ambiente Natural**. São Paulo: Petrobras, 2006.

MELO, Jailson José. **Paisagem: Um Bem a Ser Tutelado**. In BENJAMIN, Antonio Herman. **Paisagem, Natureza e Direito**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde. Vol 2, 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MONJARDET, Dominique. **O Que Faz a Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In CRETELLA JR, José. (Organizador). **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública: Uma Análise Sistêmica**. Revista de Informação Legislativa. V. 25, n.97, Brasília: Senado Federal, jan/mar, 1988.

_____. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. São Paulo: Forense, 1998.

_____. **Segurança Pública na Constituição**. Revista Força Policial nº 3. São Paulo: IMESP, 1994.

MORETTI, Roberto de Jesus. **Atividades Policiais Militares e o Bem Comum**. In Revista Força Policial. nº 32. São Paulo: PMESP, 2001.

MORIN, Edgar. **O Método. 1: A Natureza da Natureza**. 2.ed., Porto Alegre: Sulina, 2005.

MOTTA, Andréa Nazaré Lima. **A Ilegalidade Urbana**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira. (Organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém. Gráfica G 4: 2007.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei nº 10.257 de 10-07-2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NASSARO, Adilson Luís Franco. **O Policial Militar Operador do Direito**. In Revista Força Policial. nº 42. São Paulo: PMESP, 2004.

NETO, Sandoval Bittencourt de Oliveira. **Uma análise da experiência de integração da segurança pública no Pará (1995-2004)**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado UFRJ, 2004.

NETO, Theodomiro Dias. **Policiamento Comunitário e o Controle Sobre a Polícia**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

NOMURA, Milton Sussumo. **Polícia e Meio Ambiente - Desafios e Perspectivas Institucionais**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PROCAM – USP, 2004.

NOSSO FUTURO COMUM. O RELATÓRIO BRUNDTLAND. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

ODUM, Eugene P. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei**. Instituto Piaget. Lisboa: Grafiroda LDA, 1997.

PASSOS de FREITAS, Gilberto. **Do Crime de Poluição**. In PASSOS de FREITAS, Vladimir, organizador. **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2004.

PASSOS de FREITAS, Vladimir; PASSOS DE FREITAS, Gilberto. **Crimes Contra a Natureza**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PAUPÉRIO, A. Machado. **Segurança Jurídica**. In FRANÇA, R. Limonge (Coordenador). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. Vol. 67, São Paulo: Saraiva, 1977.

PESSOA, Mário. **O Direito da Segurança Nacional**. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais, 1971.

PIMENTEL, Roberto Monteiro. A Educação Ambiental. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira (organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém. Gráfica G 4: 2007.

PINHO, Ângela. **Lista das Cidades Mais Violentas Inclui Áreas de Desmatamento**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 30 de janeiro de 2008.

PISANI, Ubirajara. **A Preservação dos Recursos Naturais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar, 1984.

PRÉ-SOCRÁTICOS – VIDA E OBRA. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 2000.

RAMOS, Sílvia. **Direito a Segurança Um Desafio Para o Brasil**. In **Pensando Uma Agenda Para O Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, 2000.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **O Ambiente no Meio Rural: Dos Agrotóxicos à Biotecnologia**. In LIMA, André. (Organizador). **O Direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Formato Artes Gráficas, 2002.

RODRIGUES, Paulo Tadeu. **Forças Policiais no Sistema Constitucional Brasileiro e Responsabilidade Civil do Estado**. In Revista Força Policial. nº 46. São Paulo: PMESP, 2005.

RODRIGUES, Rosicler Martins. **Biodiversidade: A Riqueza de Vida na Terra**. In **Ecologia em Debate**. São Paulo: Editora Moderna, 1997.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

ROSEN, George. **Uma História da Saúde Pública**. Tradução: Marcos Fernandes da Silva Moreira. 2. ed., São Paulo: UNESP, 1994.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Constitucionalização dos Direitos Ambientais**. In SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. **Princípios do Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, Luis Roberto Lobato dos. **A Sustentabilidade e o Estatuto da Cidade**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira (Organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4: 2007.

SANTOS, Raul Galindo. **Mandado de Busca e Apreensão – Competência**. In Revista A Força Policial. nº 7. São Paulo: IMESP, 1995.

SÃO PAULO. Governo do Estado. **Inventário Florestal da Vegetação Natural Do Estado de São Paulo**. Secretaria do Meio Ambiente: Instituto Florestal. 2005.

SÃO PAULO. Governo do Estado. **A Batalha do Meio Ambiente no Governo Montoro**. São Paulo: PW, 1987.

SCHWIND, Hans. **Política de Prevenção da Criminalidade na Europa**. O Exemplo da Alemanha. In Revista Força Policial. n. 20. São Paulo: PMESP, 1998.

SILVA, de Plácido. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, Fernando Alberto Bilóia da. **Poder de Polícia e Tutela Ambiental**. In MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira (organizadores). **Direito Ambiental e Políticas Públicas na Amazônia**. Belém: Gráfica G 4, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Solange Teles da. **Crime Ambiental**. In ARNAUD, Jean-André; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Organizadores). **Dicionário da Globalização**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

_____. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. In **Revista de Direito Ambiental**. nº 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. **Efetividade do Direito Ambiental Face as Inovações Tecnológicas do Século XXI**. In **Revista de Gestão Integrada de Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. Disponível em <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/artigos.asp?ed=3&cod_artigo=46>. Acesso em 20 de janeiro de 2008.

_____. **Espaço urbano e ações civis públicas**. In: SALLES, C. A.; SILVA, S. T.; NUSDEO, A. M.. (Organizadores). **Processo coletivo e tutela ambiental**. Santos: Leopoldianum, 2006.

_____. **Princípio da Precaução: Uma Nova Postura em Face dos Riscos e Incertezas Científicas**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia

Barros. (Organizadores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

_____. **Poluição Visual e Poluição Sonora, Aspectos Jurídicos**. In **Revista de Informação Legislativa**. a. 40, n. 159. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____; MELE, João Leonardo. **Segurança Ambiental na Região Amazônica**. Anais do XV Congresso Nacional do CONPED. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Crescimento, Agricultura e Meio Ambiente**. Anais do 25. Encontro Nacional de Economia. Recife, 1997.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral**. São Paulo: Scipione, 2000.

WOLFRUM, Rüdiger. **O Princípio da Precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (organizadores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ANEXO

QUESTIONÁRIO ENVIADO PARA AS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL PELA DIRETORIA DE ENSINO DA POLÍCIA MILITAR DE SÃO PAULO E REITERADO PELO COMANDO DE POLICIAMENTO AMBIENTAL DE SÃO PAULO.

Prezado Comandante,

O Coronel da Reserva da PM de São Paulo, João Leonardo Mele, desenvolve, no momento, uma pesquisa para dissertação de mestrado de Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos e solicita o fornecimento de dados dessa Co-Irmã, para que o trabalho seja revestido do necessário cunho científico.

A pesquisa que se realiza para esse trabalho tem como enfoque o papel das Polícias Militares na salvaguarda da Ordem Pública Ambiental, através das atividades de polícia ostensiva-preventiva, face às suas competências constitucionais de prevenção criminal, inclusive no que tange aos delitos praticados contra o meio ambiente.

Pelo exposto, solicita-se a colaboração no preenchimento do questionário que abaixo segue:

1) Essa Corporação possui segmento especializado em policiamento ambiental dentre as atividades de polícia ostensiva-preventiva? Em caso positivo, qual a porcentagem do efetivo total corresponde ao especializado em meio ambiente?

() SIM

() NÃO

.....% do efetivo total.

2) Caso essa Corporação possua segmento especializado em policiamento de proteção do meio ambiente, executa essa atividade mediante

legislação específica de criação com previsão e delimitação de missão e competência.

) SIM

) NÃO

Em caso positivo especificar o número do dispositivo legal.....

3) O policiamento ambiental dessa Corporação possui competência legal para aplicar medidas de caráter administrativo, em caso de infrações praticadas contra o meio ambiente, como lavratura de multas, apreensão de objetos e produtos ambientais de flora e fauna, interdição ou suspensão de atividades e outros?

) SIM

) NÃO

) Prejudicado no caso de não possuir policiamento especializado

4) O policiamento ambiental dessa Corporação é contemplado por legislação estadual própria e específica, ou atua mediante convênio com a União?

) Legislação Estadual . Número.....

) Convênio..Número.....

5) No caso de legislação estadual, ela define diretamente a competência administrativa do policiamento ambiental ou há convênio/resolução conjunta entre secretarias (Segurança Pública e Meio Ambiente)?

) Legislação estadual definindo competência direta

) Delegação de competência mediante convênio

) Resolução conjunta entre secretarias

) Outro mecanismo.Especificar.....

6) O policiamento ambiental dessa Corporação recebe materiais, equipamentos, diárias de diligência, viaturas, combustível e verbas em geral:

) de convênio com a União. Especificar com qual órgão.....

) de órgão do Estado . Especificar (secretaria do meio ambiente, fundação, instituto, outros).....

- () de verbas da própria PM através da Secretaria de Segurança Pública.
- () Prejudicado (caso não possua fração especializada ou não receba de nenhuma dessas fontes)

7) No caso de convênio com a União ou o Estado existe previsão de obrigatoriedade de ações de fiscalização conjunta? (Exemplo: com o IBAMA, Secretaria de Meio Ambiente, outro órgão estadual, etc)

- () SIM. Especificar a lei ou instrumento legal.....
- () NÃO

8) O Policiamento ambiental dessa Corporação efetua/efetua operação conjunta com outras polícias e com que freqüência.

- () Polícia Civil do Estado. 2005.....2006.....
- () Polícia Federal. 2005.....2006.....
- () Polícia Rodoviária Federal. 2005.....2006.....
- () PM de outro Estado. 2005.....2006.....
- () não efetua/efetua operação conjunta com outra polícia.

9) O policiamento preventivo-ostensivo de proteção do meio ambiente atua na área de crimes ambientais elaborando Termo Circunstanciado?

- () SIM. Especificar o instrumento legal que autoriza.....
- () NÃO. Especificar o instrumento que veda (se houver).....

10) O policiamento ordinário preventivo-ostensivo, realizado nos termos do art. 144 da Constituição Federal, não especializado em proteção ambiental, tem efetuado intervenções no caso de crimes ambientais? Em caso positivo, o número de intervenções é considerado expressivo, diante das demais ocorrências policiais, ou não?

- () SIM
 - () expressivo / porcentagem, se houver.....
 - () inexpressivo / porcentagem, se houver.....
- () NÃO

11) Nas Escolas de Formação de Oficiais e Praças dessa Corporação, bem como nos cursos e estágios de atualização profissional, existe instrução específica para os policiais intervirem de maneira preventiva e repressiva imediata, no caso de crimes contra o meio ambiente?

Formação de Oficiais

SIM

NÃO

Prejudicado, se o Estado não possuir Academia de Formação

Formação de Praças

SIM

NÃO

Cursos e estágios de atualização profissional

SIM

NÃO

12) Existe, nessa Corporação, pedido de apoio policial, para permitir a intervenção de outros tipos de agente de fiscalização de meio ambiente, inclusive para coibir crimes ambientais?

SIM. Especificar quantidade ou estimativa, se houver.....

NÃO

13) Existe, nessa Corporação, requisição do Ministério Público ou do Judiciário, para intervenção do policiamento ostensivo-preventivo em delitos contra o meio ambiente?

SIM . Especificar quantidade ou estimativa, se houver.....

NÃO

14) Existe, nessa Corporação, algum trabalho ou a divulgação de alguma forma, que os delitos praticados contra o meio ambiente, se caracterizam como ações que envolvem a Ordem Pública e, por conseqüência, a Segurança Pública?

SIM

NÃO

Outras observações julgadas de interesse, relacionadas às atividades Constitucionais das PMs, nas ações de polícia ostensiva e de prevenção dos delitos praticados contra o meio ambiente.

As informações coletadas, depois de tabuladas e interpretadas, serão disponibilizadas, permitindo sua utilização estratégica e operacional, para salvaguarda da Ordem Pública e da Ordem Ambiental pelas PM, motivo pelo qual se agradece pela colaboração.

DIRETORIA DE ENSINO – POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO
PAULO