

## **MEIO AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: UM CASO DE POLÍTICA**

Flávio Ahmed

Advogado. Doutor e mestre em Direito pela PUC-SP. Presidente da Comissão Permanente de Direito Ambiental da OAB-RJ. Membro efetivo da Comissão de Direito Ambiental do Conselho Federal da OAB. Professor da FGV Rio e da EMERJ (Escola da Magistratura do Rio de Janeiro).

Thaís Marçal

Advogada associada de Lobo & Ibeas Advogados. Mestranda em Direito da Cidade na UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Especialista e pós-graduada em Direito Público.

### **Artigo**

O direito ao meio ambiente[1] equilibrado guarda relação direta com o direito não apenas à vida, mas a uma vida com qualidade, com a estrita observância dos direitos sociais, aquilo que vem denominado piso vital mínimo e que se encontra capitulado no art. 6º da Constituição e que envolve, saúde, educação, lazer e segurança, dentre outros.

Inclusive, destaque-se que o direito fundamental ao meio ambiente apresenta uma dimensão democrática e outra redistributiva, uma vez que a consagração do ambiente como um bem de uso comum de todos, tal como reconhecido no artigo 225, caput, CF/1988, se harmoniza com a noção de um acesso universal e igualitário ao desfrute de uma qualidade de vida compatível com o pleno desenvolvimento da personalidade de cada pessoa humana, considerando, ainda, que tal concepção abrange os interesses das futuras gerações.[2]

De igual modo, o Estatuto da cidade, preconiza a sustentabilidade e a segurança como um dos itens necessários à qualidade de vida.

Contudo, quando se fala em segurança, ao menos do ponto de vista do leigo, o que se invoca de um modo geral é a atuação repressiva do aparato policial como forma de conter distúrbios à denominada ordem pública, quando não é essa a perspectiva que se pretende preconizar neste modesto trabalho; não é o Estado opressor que temos que mirar quando de fala em polícia, muito menos à lógica excludente, mas uma perspectiva de cidadania diretamente relacionada com a participação dos cidadãos na gestão de um bem que a todos pertence, em prol da dignidade da pessoa humana.

Primeiramente, importa, portanto, algumas palavras sobre o conceito de segurança para, em um segundo momento, perscruta-se o significado de meio ambiente urbano e como a questão da segurança pública se encontra relacionada à questão da qualidade de vida e de uma participação efetiva da população na gestão do espaço urbano.

O conceito de segurança que melhor se adequa à Constituição Federal é aquele que remete à noção de serviço público, tendo como destinatários os cidadãos, haja vista que se harmoniza com sua importância para a configuração de um Estado Democrático de Direito e para com a proteção e promoção dos direitos fundamentais, conforme destacado por Paulo Vieira Aveline[3] que assim assevera:

Não há mais inimigo a combater, mas sim cidadão para servir. Assim, a decisão quanto ao emprego da força tem de considerar também e fundamentalmente a segurança e o bem-estar da população envolvida e não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações estatais. A polícia democrática prestadora de um serviço público é marcada pelo respeito aos direitos fundamentais sem se ater somente aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, tratando também de promovê-lo.

Por sua vez o direito brasileiro trata da segurança em diversos dispositivos constitucionais (ex vi: art. 5º, caput, art. 6º, caput, art. 85, IV, art. 144, caput). Deste modo, quando se fala em segurança não se está a pensar em um estado armado que tem por função encarcerar, matar, perseguir. Mas um Estado vinculado à legalidade.

Isto porque “o paradigma bélico para segurança pública é um artefato, uma construção política, através do qual o capitalismo contemporâneo controla os excessos reais e imaginários dos contingentes humanos que não estão no fulcro do poder do capital.”[4]

Mas não se trata apenas disso. Discorrer sobre polícia remete à definição dos agentes públicos que atuam na prevenção e repressão aos crimes, dentre elas a polícia ambiental, mas sobretudo à atividade estatal do poder de polícia a que se encontram investidos os servidores públicos, esta claramente vinculada ao direito administrativo sancionador, que surge como manifestação repressiva do Estado (Poder Executivo) no que diz respeito à responsabilidade ambiental daqueles que descumprem normas ambientais.

À guisa de uma breve retrospectiva histórica, Gustavo Binenbojm[5] destaca que “os vocábulos polícia e política tem origem etimológica comum. Ambos derivam do latim *politia* e do grego *politeia*, ligados ao surgimento da polis e associados, portanto, à constituição e à organização da cidade ou do Estado. Desde sempre, contudo, a polícia e políticas designam duas formas distintas de ordenação da vida social.”

Hely Lopes Meirelles[6] esclarece que “o poder de polícia surgiu da necessidade de ordenação do convívio coletivo e se desenvolveu não somente acompanhando a evolução de aglomerados urbanos e cidades, mas também em função da própria expansão dos direitos individuais e sociais, cumprindo sempre um papel primordial de preservar a estrutura social dos povos e a existência do próprio Estado.” Por sua vez, Odete Medauar[7] sintetiza que poder de polícia “é a atividade da Administração Pública que impõe limites a direitos e liberdades”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello[8], poder de polícia deve ter seu conceito ampliado, a fim e abranger as “medidas do estado que delineiam a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”. Nas palavras de Marçal Justen Filho[9], “o poder de polícia administrativa é a competência administrativa de disciplinar o exercício da

autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo princípios da legalidade e da proporcionalidade.”

Leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[10] que “no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por leis, as chamadas limitações administrativas ao exercício das atividades públicas e indica as medidas de polícia cabíveis para impor o seu cumprimento; enquanto a Administração; no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação.”

Portanto, pensar em polícia significar ater-se a um espaço não da violência[11], mas da legalidade. Esta deveria ser a regra. Daí que qualquer estudo que pense a atividade policial, mesmo naquele aspecto que combata o crime e nas políticas públicas relacionada a tal atividade deveriam preconizar a atuação preventiva com ênfase de recursos e treinamento em pessoal e equipamentos que possibilitassem a expansão da polícia técnica; não apenas uma polícia técnica, mas uma atuação preventiva. De igual modo, no campo da responsabilidade administrativa, a atuação estatal deveria primar pela prevenção do dano, com ações administrativas prévias e pedagógicas, evitando a sanção que, quando advém, significa que o bem ambiental já foi lesionado.

De igual modo a atividade decorrente das responsabilidades criminal e administrativa deve respeitar as minorias e os direitos humanos, evitando-se que a desigualdade social sirva de pretexto para a criminalização repressora.

A esse respeito, vale citar as lições de Gustavo Binbenbojm[12] sobre o tema:

“Como o poder de polícia versa sobre em que medida e sob que regime o Estado pode interferir na liberdade e na propriedade dos particulares – isto é, na aquisição, exercício e extinção de direitos no âmbito da vida privada, é evidente que sua disciplina sofre o impacto decisivo do giro democrático-constitucional do direito administrativo. A legitimidade do seu exercício está condicionada à realização do sistema de direitos fundamentais e de objetivos coletivos democraticamente determinados dentro do quadro de possibilidades e limites extraídos da Constituição. No âmbito das transformações político-jurídicas, o poder de polícia foi redefinido como sendo a ordenação social e econômica que tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições ou induções impostas pelo Estado ou por entes não estatais destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição. Em suma, trata-se de um conjunto de ordenações da atividade privada.”

E prossegue o autor[13]:

Na estrutura de incentivos criada pela ordenação social e econômica, a sanção costuma ser o ponto derradeiro, necessário, porém indesejado. Isso porque a eficácia social e a medida do sucesso de um sistema punitivo são aferidas pelo desestímulo que seja capaz de produzir à prática infracional, e não pelo uso coletivo e desenfreado do artesanal sancionatório. Paradoxalmente, sancionar menos deve ser o ideal da eficiência a ser alcançado pela atividade ordenadora, já que a conformação voluntária dos particulares envolverá sempre menores custos em termos de tempo, energia e recurso despendidos.

Em suma, “da mesma forma que o direito penal é considerado como a última ratio para as ciências jurídicas, o direito administrativo sancionador deve ser considerado como última alternativa para o poder público.”[14] Em matéria ambiental, a lógica deve seguir o mesmo rumo: primar pela prevenção ao invés de se valer do aparato punitivo sancionatório com a falsa ilusão de que seria um remédio para a lesão.

Obtemperem-se que, inicialmente, os diplomas legislativos em matéria ambiental não primavam pela tônica da prevenção, conforme se extrai dos seguintes textos normativos: Código Florestal (Dec. 23.793/1934); Código de Águas (Dec. 24.643/1934); Código de Pesca (DL 794/1938); Código de Minas (DL 1985/1940); Código Penal (DL 2848/1940).

Já na década de 60, surgem os diplomas que tratam mais diretamente da prevenção e controle da degradação ambiental: Estatuto da Terra (Lei 4504/1964; Código Florestal (Lei 4771/1965); Política Nacional de Saneamento (Lei 5318/1967).[15] Esses textos já desenhavam técnicas de melhor governança. Governança esta que encontra seu espectro de similitude na própria definição de sustentabilidade, na qualidade de princípio com estatura constitucional, endereçada a fortalecer processual e substancialmente a dignidade e o valor intrínseco dos seres vivos em geral.[16]

Hodiernamente, muitos foram os avanços legislativos e a gestão ecológica se apoia sobre diversos instrumentos institucionais e jurídicos, traduzindo-se a execução de uma Política do Meio Ambiente em uma estruturação de um sistema administrativo adequado para tal desiderato.[17]

Destaque-se que “a qualidade ambiental deve, portanto, ser reconhecida como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente em razão de sua imprescindibilidade à manutenção e à existência da vida e de uma vida com qualidade, sendo fundamental ao desenvolvimento de todo potencial humano num quadrante de completo bem-estar existencial.”[18]

Nas palavras de Tiago Fensterseifer, “a garantia do mínimo existencial trata-se, em verdade, de uma premissa ao próprio exercício dos demais direitos fundamentais, sejam eles direitos de liberdade, direitos sociais ou mesmo direitos de solidariedade, como é o caso do direito ambiental.”[19]

Frise-se que tal se dá em todas as dimensões do meio ambiente, de modo de em outra passagem destacamos que “o direito ao meio ambiente cultural, no âmbito das cidades, assim como a democracia, é um processo permanente de construção, um processo cultural que se aperfeiçoa com o ser regular exercício, sem o que não se pode falar em qualidade de vida e dignidade da pessoa humana no Estado de Direito brasileiro.”[20]

O Poder Executivo exerce papel fundamental, pois, dele depende, primordialmente, a criação e implementação de políticas públicas de qualidade e protetivas do meio ambiente.[21]

Vale mencionar que a necessidade de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo reiteradamente ressaltada em convenções, declarações, assim como na maioria das legislações internacionais.

Até o momento, nota-se que o setor de segurança pública se manteve blindado no processo de redemocratização da sociedade brasileira. É preciso que o Poder Público, notadamente as forças policiais, possa estar a lado do povo e não contra.[22]

Nesta esteira, vale concluir com a reflexão de Luiz Reznik[23], verbis:

Somente a resposta à pergunta sobre qual democracia queremos deve encaminhar as possibilidades de qualquer instrumento ou agência governamental na área de inteligência ou na área policial, e a questão da cidadania está no centro desta reflexão.

Há de se substituir a cultura da política do paliativo para um enfrentamento real dos problemas com objetivos específicos e claros com fincas na efetividade. Necessário, portanto, em um projeto de implantação de uma agenda plena de sustentabilidade, o aprofundamento real e não meramente demográfico dos processos de participação popular colocados à disposição da população pelo legislador, visando o estabelecimento da cidadania ambiental. Com isso, o direito ambiental será cada vez mais um direito de interações, na definição de Michel Prieur[24], a fim de concretizar um projeto de cidade sustentável.[25]

## REFERÊNCIAS

AHMED, Flavio. Direitos Culturais e Cidadania Ambiental no cotidiano das Cidades. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

\_\_\_\_\_. "Instrumentos jurídicos para cidades sustentáveis". In: BRAGA FILHO, Edison de Oliveira; AHMED, Flávio; ACETI JUNIOR, Luiz Carlos; MURAD, Samir Jorge; GRAU NETO, Werner. Advocacia Ambiental: segurança jurídica para empreender. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 245-254.

\_\_\_\_\_. "A cultura e o lazer na perspectiva da sustentabilidade das Cidades". In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 9-23.

AVELINE, Paulo Vieira. Segurança Pública como Direito Fundamental. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito - área de concentração Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado (Instituições de Direito do Estado). Porto Alegre, 2009, no prelo.

BATISTA, Vera Malaguti. "O alemão é muito mais complexo". In: ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana (Orgs.). Cidades. Rio de Janeiro: Furnarte, 2016, p.117-141.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BONIZZATO, Luigi. "Propriedade privada constitucional, políticas públicas ambientais e fundamentalidade". In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio (Orgs.). Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 55-72.

DALL'AGNOL, Alencar João. "A instrumentalização da prevenção ambiental". In: BRAGA FILHO, Edison de Oliveira; AHMED, Flávio; ACETI JUNIOR, Luiz Carlos; MURAD, Samir Jorge; GRAU NETO, Werner. Advocacia Ambiental: segurança jurídica para empreender. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 15-54.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Poder de Polícia em Matéria Urbanística". In: Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. "Natureza jurídica da favela no direito ambiental brasileiro e sua tutela vinculada ao meio ambiente artificial." In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1-8.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade – Direito ao Futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GRAHAM, Stephen. Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar. São Paulo? Boitempo, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARÇAL, Thaís. Direito Administrativo: Sancionador vs. Consensual. JOTA. Disponível em: <https://jota.info/artigos/direito-administrativo-sancionador-vs-dialogico-05032017>. Acesso em 16/7/2017.

MEDAUAR, Odete. "Poder de polícia". In: Revista de Direito Administrativo, v. 199, p. 89-96, jan./mar. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 12. ed., Malheiros: São Paulo, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

OKADA, Denise Setsuko. "A constitucionalização da matéria ambiental – o Direito às Cidades Sustentáveis em jogo." In: COUTINHO, Ronaldo. ROCCO, Rogério (Org.). O Direito Ambiental das Cidades. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 65-81.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; SILVA, Rodrigo Torquato. “Da lógica do favor à lógica do pavor”. In: ROLNIK, Ralquel; FERNANDES, Ana (Orgs.). Cidades. Rio de Janeiro: Furnarte, 2016, p. 69-102.

PRIEUR, Michel. Droit de l'Environnement. Paris: Dalloz, 1984.

REZNIK, Luís. Democracia e Segurança Nacional: a polícia política no pós-guerra. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Estado Socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 11-38.

Notas de Rodapé:

[1] Adota-se o conceito de meio ambiente proposto por José Afonso da Silva, qual seja: “é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir um a concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.”. Cf. SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20.

[2] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações.” In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Estado Socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 37-38.

[3] AVELINE, Paulo Vieira. Segurança Pública como Direito Fundamental. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito - área de concentração

Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado (Instituições de Direito do Estado). Porto Alegre, 2009, passim.

[4] BATISTA, Vera Malaguti. “O alemão é muito mais complexo”. In: ROLNIK, Ralquel; FERNANDES, Ana (Orgs.). Cidades. Rio de Janeiro: Furnarte, 2016, p.125.

[5] BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 325.

[6] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 12. ed., Malheiros: São Paulo, 2001, p.440

[7] MEDAUAR, Odete. “Poder de polícia”. Revista de Direito Administrativo, v. 199, jan./mar. 1995, p. 89.

[8]MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 12. ed.. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 662-685.

[9] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 393.

[10]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de Polícia em Matéria Urbanística. In: Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999, p.25.

[11] A este respeito vale menção ao termo “urbanismo militar” encontrado em: GRAHAM, Stephen. Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar. São Paulo? Boitempo, 2016, p. 121-156.

[12] BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 369.

[13]Ibidem, p. 332-333.

[14] MARÇAL, Thaís. Direito Administrativo: Sancionador vs. Consensual. JOTA. Disponível em: <https://jota.info/artigos/direito-administrativo-sancionador-vs-dialogico-05032017>. Acesso em 16/7/2017.

[15] OKADA, Denise Setsuko. “A constitucionalização da matéria ambiental – o Direito às Cidades Sustentáveis em jogo”. In: COUTINHO, Ronaldo. ROCCO, Rogério (Org.). O Direito Ambiental das Cidades. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 65.

[16] FREITAS, Juarez. Sustentabilidade – Direito ao Futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 321.

[17] SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 212.

[18] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Op. Cit., p. 13

[19] FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

[20] AHMED, Flavio. Direitos Culturais e Cidadania Ambiental no cotidiano das Cidades. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 278.

[21] BONIZZATO, Luigi. “Propriedade privada constitucional, políticas públicas ambientais e fundamentalidade.” In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio (Orgs.). Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 67.

[22] PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; SILVA, Rodrigo Torquato. Da lógica do favor à lógica do pavor. In: ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana (Orgs.). Cidades. Rio de Janeiro: Furnarte, 2016, p. 87.

[23] REZNIK, Luís. Democracia e Segurança Nacional: a polícia política no pós-guerra. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 27.

[24] PRIEUR, Michel. Droit de l'Environnement. Paris: Dalloz, 1984.

[25] AHMED, Flávio. "Instrumentos jurídicos para cidades sustentáveis". In: BRAGA FILHO, Edison de Oliveira; AHMED, Flávio; ACETI JUNIOR, Luiz Carlos; MURAD, Samir Jorge; GRAU NETO, Werner. Advocacia Ambiental: segurança jurídica para empreender. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 253.