

A relação entre meio ambiente e saúde e a importância dos princípios da prevenção e da precaução

(publicado na revista eletrônica “Jus Navigandi”, em 02/04/2005, disponível em <www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6484>.)

Paulo Roberto Cunha - Advogado em S. Paulo/SP e especialista em Direito Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP) – pauloroberto@adv.oabsp.org.br

1) Introdução

Não é de hoje que as inter-relações entre população, recursos naturais e desenvolvimento têm sido objeto de preocupação social e de estudos científicos¹.

Desde há muito, as exigências cada vez mais complexas da sociedade moderna vêm acelerando o uso dos recursos naturais, resultando em danos ambientais que colocam em risco a sobrevivência da humanidade no planeta².

A história mostra que o homem sempre utilizou os recursos naturais para o desenvolvimento da tecnologia e da economia e, com isso, garantir uma vida com mais qualidade.

Entretanto, é fácil constatar que essa equação (exploração dos recursos naturais = desenvolvimento econômico e tecnológico = qualidade de vida) não vem se relevando verdadeira. Isso porque os recursos oriundos da natureza estão sendo aproveitados de forma predatória, causando graves danos ao meio ambiente e refletindo negativamente na própria condição de vida e de saúde do homem.

Nesse sentido, Márcia Elayne Berbich de Moraes expõe que “tudo se tornou válido em nome do progresso, do bem estar da sociedade e da vida mais confortável”.³

Mas, a busca do homem por uma vida melhor está lhe trazendo doenças, problemas sociais e comprometendo seu futuro na Terra, já que suas ações são altamente degradantes.

Diante desse quadro, fica claro que meio ambiente e saúde são temas completamente indissociáveis, sendo certo que o ordenamento jurídico nacional contempla tal relação⁴.

Sem pretensão de exaurir o assunto, o presente trabalho pretende destacar e exemplificar a correlação entre meio ambiente e saúde, inclusive sob o aspecto legal, e

¹ HOGAN, Daniel Joseph. *Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo 2002.

² SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *A servidão Ambiental Florestal como Instrumento de Proteção Continental do Meio Ambiente*. Disponível em <www.oab.org.br/comissões/coda/files/artigos{05449877-7D8B-4134-A3D5-DBE9A3BB8C99}.servidaoambiental.pdf> Acesso em: 28 mai. 2004.

³ MORAES, Márcia Elayne Berbich, A (In) *Eficiência do Direito Penal Moderno para a Tutela do Meio Ambiente (Lei nº 9.605/98)*, Rio de Janeiro 2004, Editora Lumen Juris, p. 8.

⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado; DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário e Meio Ambiente. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Editores). *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*, Barueri-SP: Manole, 2005. p. 607.

mostrar a importância da aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, basilares do Direito Ambiental Brasileiro.

2) Meio Ambiente

Entre os especialistas, verificamos a existência de diversas definições sobre “meio ambiente”, algumas abrangendo apenas os componentes naturais e outras refletindo a concepção mais moderna, considerando-o como um sistema no qual interagem fatores de ordem física, biológica e sócio-econômica⁵.

Para José Afonso da Silva, meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as formas⁶.

José Ávila Coimbra, dissertando sobre o mesmo tema, considera meio ambiente como “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”.⁷

Na legislação pátria, o inciso I, do artigo 3º, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81), define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Assim, entende-se que a expressão “meio ambiente” deve ser interpretada de uma forma ampla, não se referindo apenas à natureza propriamente dita, mas sim a uma realidade complexa, resultante do conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos e sócio-econômicos, bem como de suas inúmeras interações que ocorrem dentro de sistemas naturais, artificiais, sociais e culturais.

3) Saúde

A palavra saúde também deve ser compreendida de forma abrangente, não se referindo somente à ausência de doenças, mas sim ao completo bem-estar físico, mental e social de um indivíduo. Nesse sentido, é a orientação que se extrai da disposição contida no artigo 3º da Lei nº 8.080/90, onde se consigna que “a **saúde** tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o **meio ambiente**, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (grifos nossos).

Assim o termo “saúde” engloba uma série condições que devem estar apropriadas para o bem estar completo do ser humano, incluindo o meio ambiente equilibrado.

⁵ FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE (Rio de Janeiro – RJ), *Vocabulário Básico de Meio Ambiente*, Rio de Janeiro, 1990, p. 133/135.

⁶ SILVA, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo 2002, Malheiros Editores, p. 20.

⁷ MIRALÉ, Edis, *apud* COIMBRA, José de Ávila Aguiar, *Direito do Ambiente*, Editora RT, p. 64/65.

4) Meio Ambiente e Saúde – temas indissociáveis

Muitas pessoas não percebem, mas o homem é parte integrante da natureza e, nesta condição, precisa do meio ambiente saudável para ter uma vida salubre.

É certo que qualquer dano causado ao meio ambiente provoca prejuízos à saúde pública e vice-versa. “A existência de um é a própria condição da existência do outro”⁸, razão pela qual o ser humano deve realizar suas atividades respeitando e protegendo a natureza.

Com um pouco de atenção, é fácil descobrir inúmeras situações que demonstram a relação entre o meio ambiente e a saúde, senão vejamos.

O vibrião da cólera, por exemplo, é transmitido pelo contato direto com a água ou pela ingestão de alimentos contaminados. A falta de saneamento básico, os maus hábitos de higiene e as condições precárias de vida de determinadas regiões do planeta são fatores que estão intimamente ligados com o meio ambiente e que contribuem para a transmissão da doença. “A água infectada, além de disseminar a doença ao ser ingerida, pode também contaminar peixes, mariscos, camarões etc..”⁹

O jornal “A Folha de S. Paulo” noticiou em outubro de 2004, que as enormes quantidades de substâncias químicas encontradas no ar, na água, nos alimentos e nos produtos utilizados rotineiramente estão diretamente relacionadas com uma maior incidência de câncer, de distúrbios neurocomportamentais, de depressão e de perda de memória. Tal reportagem também divulgou dados do Instituto Nacional do Câncer dos EUA, apontando que dois terços dos casos de câncer daquele país tem causas ambientais.¹⁰

O referido artigo ainda menciona uma pesquisa feita com cinquenta controladores de trânsito da cidade de S. Paulo (conhecidos como “marronzinhos”), não fumantes e sem doenças prévias. A conclusão foi que todos apresentavam elevação da pressão arterial e variação da frequência cardíaca nos dias de maior poluição atmosférica. Além disso, 33% deles possuíam condições típicas de fumantes, como redução da capacidade pulmonar e inflamação freqüente dos brônquios.¹¹

Portanto, diariamente é possível presenciar várias situações que nos revelam como a degradação ambiental causa problemas na saúde e nas condições de vida do homem.

Por sua vez, o sistema jurídico brasileiro contempla a relação entre meio ambiente e saúde, conforme se exemplifica a seguir.

O artigo 225, da Constituição Federal do Brasil, estipula que: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de*

⁸ GRANZIERA e DALLARI, Op. Cit. p. 607.

⁹ CASTELLANI, Beatriz R.; SILVEIRA Ghisleine Trigo; GALVÃO, Heloisa A.; GARDENAL Marlene. *O Trabalho educacional na prevenção da cólera*, Volume 2, p. 42, Secretaria de Estado e Educação SP, São Paulo, 1994

¹⁰ GERHARDT, Rodrigo. O meio ambiente contra ataca. *A Folha de S. Paulo*, S. Paulo, caderno Folha Equilíbrio, p. 6/8, 28 de outubro de 2004.

¹¹ Idem ibidem

defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Nota-se que o dispositivo em foco é categórico ao afirmar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, ou seja, à própria saúde¹².

O artigo 200 da Lei Maior fixa algumas atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), dentre os quais se menciona a fiscalização de alimentos, bebidas e água para o consumo humano (inciso VI) e a colaboração na proteção do meio ambiente (inciso VIII).

A Lei Federal nº 6.938/81, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental favorável à vida e, portanto, à saúde, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico e à proteção da dignidade humana (artigo 2º).

Além disso, esta lei define poluição como a degradação da qualidade **ambiental** resultante das atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a **saúde**, a segurança e o bem-estar da população (artigo 3º, inciso III, alínea “a”).

Por fim, cumpre mencionar a Lei nº 8.080/90, que regula em todo país as ações e serviços de saúde. Essa lei, além de consignar o meio ambiente como um dos vários fatores condicionantes para a saúde (artigo 3º), prevê uma série de ações integradas relacionadas à saúde, meio ambiente e saneamento básico.

Não se pretende cansar o leitor citando todas leis pertinentes ao tema ora estudado, bastando afirmar que são várias as normas legais que mostram a indissociabilidade das questões ambientais e de saúde humana.

5) A atuação dos Princípios da Prevenção e Precaução

Finalmente, cumpre examinar, também de forma não exaustiva, os princípios da prevenção e da precaução, basilares do Direito Ambiental.

“A palavra *princípio*, em sua raiz latina última, significa ‘aquilo que se toma primeiro’ (*primum capere*), designando o início, começo, ponto de partida. Princípios de uma ciência, segundo José Cretella Júnior, ‘são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subseqüentes’.¹³

Os princípios fornecem a base para a criação de leis e são a essência das normas de direito¹⁴.

O Direito Ambiental, que visa a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente, possui alicerces próprios (princípios), que são decorrentes não apenas de um sistema normativo ambiental, mas também do sistema de direito positivo em vigor¹⁵.

¹² GRANZIERA e DALLARI, Op. Cit. p. 607.

¹³ MIRALÉ, *apud* CRETILLA JUNIOR, José. Op. cit., p. 111.

¹⁴ GRANZIERA e DALLARI, Op. cit. p. 609.

¹⁵ MIRRA, Alvaro Luiz Valery, *Princípios Fundamentais do direito ambiental*, Revista de Direito Ambiental nº 2, São Paulo, 1996, RT, p. 53.

Dentre os diversos princípios do Direito Ambiental, cumpre destacar os princípios da prevenção e da precaução.

O princípio da prevenção se caracteriza pela “prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade”.¹⁶

Pelo princípio da prevenção, permite-se a instalação de uma determinada atividade ou empreendimento, impedindo, todavia, que ele cause danos futuros, por meio de medidas mitigadoras ou de caráter preventivo.

Consoante se extrai das lições de Paulo de Bessa Antunes, existe “um dever jurídico-constitucional de *levar em conta o meio ambiente* quando se for implantar qualquer empreendimento econômico”. Assim, segundo o referido doutrinador, a Carta Magna obriga todo empreendedor a proteger o meio ambiente ao exercer sua atividade econômica, razão pela qual se conclui que o princípio da prevenção impõe o equilíbrio entre o desenvolvimento sócio-econômico e a preservação ambiental¹⁷.

O princípio da precaução, por outro lado, “é um estágio além da prevenção, à medida que o primeiro (precaução) tende à não realização do empreendimento, se houver risco de dano irreversível, e o segundo (prevenção) busca, ao menos em um primeiro momento, a compatibilização entre a atividade e a proteção ambiental”.¹⁸

Assim, pelo princípio da precaução, quando existe risco ou incerteza científica de dano ambiental, a atividade sequer poderá ser licenciada.

Paulo Affonso de Leme Machado explica que “a implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”.¹⁹

Mais adiante, arremata Machado: “a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo. (...) No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se”.²⁰

Como exemplo, vale mencionar que, em junho de 1999, o Juiz de Direito da 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal acolheu expressamente o princípio da precaução na ação judicial proposta pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor contra a União Federal e a Monsanto do Brasil Ltda., ao proibir o plantio e comercialização de sementes da soja transgênica enquanto não fosse apresentado o

¹⁶ MIRALÉ, Op. cit., pág. 118.

¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 28.

¹⁸ GRANZIERA e DALLARI, Op. cit., p. 627.

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso de Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 54.

²⁰ Idem ibidem, p. 55.

Estudo Prévio de Impacto Ambiental e enquanto não fosse regulamentado, pelo Poder Público, as normas de biossegurança e de rotulagem de Organismos Geneticamente Modificados ²¹.

Diante do exposto, percebe-se que tais princípios visam restringir e até mesmo proibir a implantação de novos empreendimentos, na hipótese dos mesmos oferecerem risco ao ambiente e a saúde das pessoas ²².

Afinal, o Direito Ambiental possui caráter preventivo, pois é praticamente impossível a reparação integral nos casos de degradação ambiental, já que na maioria das vezes a região afetada jamais voltará ao estado em que se encontrava antes do evento danoso. “Muitos danos ambientais são compensáveis, mas, sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis” ²³.

E, da mesma forma, são várias as doenças causadas por danos ambientais cujas seqüelas se tornam irreversíveis para o homem.

Édis Milaré, citando Fábio Feldmann, menciona que “não podem a humanidade e o próprio Direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. (...). Como reparar o desaparecimento de uma espécie ? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso ? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos ?” ²⁴

Por isso, o legislador constituinte atribuiu ao Poder Público o dever de aplicar os princípios da prevenção e precaução, por meio do controle da produção, comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida e para o meio ambiente (artigo 225, parágrafo primeiro, inciso V, da Constituição Federal).

O poder de polícia, o zoneamento ambiental, as normas legais, os padrões ambientais, a aplicação de penalidades, o licenciamento ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental, as regras de construção, o controle da poluição, o saneamento básico, o controle do uso do solo nos meios urbanos e rurais, o planejamento do crescimento da cidade e outros, são exemplos de instrumentos de controle ambiental onde se costuma aplicar os princípios da prevenção e da precaução.

Lamentavelmente, os princípios em estudo não estão sendo empregados na forma preconizada pelo legislador constitucional, o que vem colaborando com o aumento dos problemas ambientais e com o agravamento das condições de vida e de saúde o homem.

6) Conclusão

“O ordenamento jurídico brasileiro é bastante claro, em suas várias normas, sobre a indissociabilidade dos temas concernentes à saúde e ao meio ambiente” ²⁵.

²¹ Idem ibidem, p. 60

²² GRANZIERA e DALLARI, Op. cit., p. 627.

²³ MIRALÉ, Op. cit., p. 119.

²⁴ MILARÉ, Édis. *apud* FELDMANN Fábio. ‘Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente’. *Revista dos Tribunais*, S. Paulo: Editora Revista dos Tribunais, outubro de 1998, nº 756, p. 61.

²⁵ Idem ibidem, p. 641.

A atuação dos princípios da prevenção e da precaução é de suma importância, pois eles restringem e até mesmo proíbem o estabelecimento de um empreendimento que potencialmente ofereça riscos à natureza e à saúde da população.

Sob um aspecto geral, considera-se que o direito brasileiro fornece as ferramentas necessárias para que o Poder Público possa aplicar os princípios da prevenção e precaução na preservação dos recursos naturais²⁶.

Entretanto, observa-se que alguns mecanismos legais destinados à proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, da saúde humana, esvaem-se no ar, atingidos por males maiores, capitaneados pela corrupção, que, por sua vez, é alimentada pela ambição e pela ignorância dos habitantes deste planeta.

Ademais, não basta a existência material da lei. Isso é apenas marco zero de um longo processo de implementação dessa norma. Embora as leis ambientais em nosso país sejam avançadas, nota-se ainda uma lacuna, consistente na articulação institucional²⁷.

São vários os motivos pelos quais, hodiernamente, a legislação e os princípios ambientais têm aplicabilidade limitada, valendo destacar: (i) dissociação entre os objetivos das políticas ambientais e as estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelo próprio Poder Público; (ii) presença de interesses sociais contraditórios segundo cada instância de governo; (iii) falta de recursos financeiros para a área ambiental; (iv) falta de capacitação técnica dos órgãos ambientais, entre outros.

Urge superar as barreiras que obstam os processos de implementação das normas legais de cunho ambiental, sob pena da ineficiência dos princípios constitucionais estabelecidos na Carta de 1988, dentre eles os princípios da prevenção e da precaução, o que descaracterizaria por completo o Direito Ambiental Brasileiro.

E, sem dúvida nenhuma, uma dessas barreiras é a moderna e insustentável sociedade de consumo que, na visão de François Ost, citado por Márcia Elayne B. de Moraes, transformou a natureza em três etapas: “a primeira, efetivou-a como ambiente, cenário em que o homem se proclama ‘dono e senhor’; em etapa posterior, esta natureza perde sua ‘consistência ontológica’, passando a ser um reservatório de recursos; por fim, uma terceira etapa, ‘em depósito de resíduos’”²⁸.

Para a efetiva aplicação da legislação e dos princípios ambientais é preciso também que as políticas relacionadas à saúde pública e ao meio ambiente caminhem em conjunto e que os órgãos dos três níveis de governo ligados a essas áreas, bem como aos setores de agricultura e trabalho, não atuem isoladamente. Afinal, as conseqüências dos problemas ambientais que afetam a saúde da população não respeitam fronteiras geográficas ou níveis de competência²⁹.

Quando se fala em questões ambientais e de saúde humana, não basta indenizar o vexame, a dor e as irreparáveis seqüelas causadas pelas doenças surgidas por conta da

²⁶ Idem ibidem, p. 641.

²⁷ Idem ibidem, p. 641.

²⁸ MORAES, apud François Ost, op. cit., pág. 8.

²⁹ GRANZIERA e DALLARI, Op. cit., p. 641.

degradação da natureza. É preciso agir antes, empregando de forma efetiva o princípio da prevenção e, ser for preciso, o da precaução.

Afinal preservar e conservar o meio ambiente se traduz na garantia de sobrevivência da própria espécie humana e, nesse sentido, “a natureza não pode se adequar às leis criadas pelo homem, muito pelo contrário, o direito deve ser formulado em respeito às limitações naturais, submetendo às atividades econômicas às exigências naturais”.³⁰

7) Bibliografia Consultada

- ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- CASTELLANI, Beatriz R.; SILVEIRA Ghisleine Trigo; GALVÃO, Heloisa A.; GARDENAL Marlene. *O Trabalho educacional na prevenção da cólera*, Volume 2, Secretaria de Estado e Educação SP, São Paulo, 1994
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE (Rio de Janeiro – RJ), *Vocabulário Básico de Meio Ambiente*, Rio de Janeiro, 1990, p. 133/135.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado; DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário e Meio Ambiente. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Editores). *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*, Barueri-SP: Manole, 2005. p. 607/643.
- GERHARDT, Rodrigo. O meio ambiente contra ataca. *A Folha de S. Paulo*, S. Paulo, caderno Folha Equilíbrio, 28 de outubro de 2004.
- HOGAN, Daniel Joseph. *Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo 2002.
- MACHADO, Paulo Affonso de Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002,
- MIRALÉ, Edis. *Direito do Ambiente*, Editora RT.
- _____. ‘Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente’. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, outubro de 1998, nº 756.
- MIRRA, Alvaro Luiz Valery, *Princípios Fundamentais do direito ambiental*, Revista de Direito Ambiental nº 2, São Paulo, 1996, RT.
- MORAES, Márcia Elayne Berbich, *A (In) Eficiência do Direito Penal Moderno para a Tutela do Meio Ambiente (Lei nº 9.605/98)*, Rio de Janeiro 2004, Editora Lumen Juris.
- SILVA, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

³⁰ SOUZA, Op. cit.

- SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *A servidão Ambiental Florestal como Instrumento de Proteção Continental do Meio Ambiente*. Disponível em www.oab.org.br/comissoes/coda/files/artigos{05449877-7D8B-4134-A3D5-DBE9A3BB8C99}_servidaoambiental.pdf> Acesso em: 28 mai.