

©Copyright, 2006. Todos os direitos são reservados. Será permitida a reprodução integral ou parcial dos artigos, ocasião em que deverá ser observada a obrigatoriedade de indicação da propriedade dos seus direitos autorais pela INTERFACEHS, com a citação completa da fonte. Em caso de dúvidas, consulte a secretaria: [interfacehs@interfacehs.com.br](mailto:interfacehs@interfacehs.com.br)

## **SUBSÍDIOS DA LEGISLAÇÃO SOBRE SAÚDE DO TRABALHADOR E MEIO AMBIENTE: DEBATE SOBRE INSTRUMENTOS E RESPONSABILIDADES**

Antonio Carlos Nisoli Pereira da Silva <sup>1</sup> ; Alice Itani <sup>2</sup> ; Fernando Rei <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente – Centro Universitário Senac. Av. Engenheiro Eusébio Stevaux, 823. 04696-000 São Paulo – SP – Brasil

<sup>2</sup> Docente do Mestrado em Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente – Centro Universitário Senac

<sup>3</sup> Doutor em Direito Ambiental e Internacional; Docente do Centro Universitário Senac; Diretor Científico da SBDIMA – Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente; Presidente da Cetesb – Agência Ambiental do Estado de São Paulo

### **RESUMO**

O artigo busca discutir a evolução da legislação em saúde e o ponto de interseção com o meio ambiente e a saúde do trabalhador no âmbito da Constituição Federal Brasileira de 1988, em vigor, cujos conceitos foram consolidados pela Lei Orgânica do SUS – Lei nº 8080/90, sem pretender esgotar o assunto. Essa discussão é inserida no contexto do Estado Democrático de Direito, à luz dos diversos Princípios Constitucionais e infraconstitucionais e do Direito Administrativo, que servem de pano de fundo para a criação e evolução da legislação que normatiza todas as políticas de Estado. Essas diretrizes legais estão vinculadas às ações de governança, visando à proteção à saúde, nela compreendida a promoção, prevenção, recuperação e reabilitação, em todos os níveis, sem deixar escapar as ações integradas de meio ambiente e saúde do trabalhador. A observância desse tripé pelos gestores, aliada à participação popular nas decisões, é primordial na efetivação das políticas públicas.

**Palavras-chave:** saúde; meio ambiente; políticas de Estado; responsabilidade do Estado.

Os instrumentos de proteção à defesa da saúde estão inseridos nas políticas públicas. No caso brasileiro, estão dispostos, sobretudo na legislação, iniciando pela Carta Constitucional de 1988 e seguindo com a Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal, nº 8080/90, de maneira bastante avançada. No entanto, há problemas na proteção da saúde que merecem uma reflexão sobre os seus instrumentos de viabilização e proteção, de maneira a possibilitar a compreensão das atuais dificuldades na gestão das questões em saúde, incluindo o trabalhador e meio ambiente.

Quando tratamos de questões relacionadas ao meio ambiente não podemos deixar de mencionar a saúde coletiva e a saúde do trabalhador, uma vez que são conceitos inter-relacionados. A análise individual do tema “meio ambiente” é muito superficial, já que os reflexos oriundos da degradação ambiental são muito abrangentes. No atual estágio de desenvolvimento atingido pela humanidade, está comprovado pelos estudos ambientais que a saúde está intimamente ligada aos fatores ambientais como consequência da degradação dos ecossistemas. Por mais que os estudos avancem no sentido de traçar estratégias para a criação e o desenvolvimento de novas tecnologias e o aperfeiçoamento das já existentes, diversos mecanismos essenciais já criados e identificados pelo avanço das ciências jurídicas e sociais instrumentalizam as ações em defesa do meio ambiente e, conseqüentemente, da saúde ambiental *lato sensu*.

Os principais instrumentos de prevenção e defesa ambiental são: as *Políticas Públicas*, efetivadas a partir da edição de legislações coerentes, que visam disciplinar as ações dos gestores e as obrigações individuais; a *Participação Popular*, seja nos conselhos existentes em cada esfera de governo, ou não, seja no desenvolvimento e na aprovação das legislações ou nas decisões de governança, entre outros; e a *Educação Ambiental*, responsável pela consciência ambiental, com vistas a criar uma atuação cotidiana pró-ativa de preservação ambiental e proteção da saúde como um todo.

Somente com a implantação e incorporação dessas ações ambientais na cultura da população haverá uma sensível melhoria na qualidade de vida e manutenção da saúde coletiva. Portanto, o presente artigo tem como escopo debater os instrumentos e as responsabilidades na proteção da saúde humana, sobretudo no que tange à Saúde Coletiva permeando a Saúde Ambiental e a Saúde do Trabalhador. Não há pretensão de esgotar o tema, nem de analisar cada uma das normas e aplicações. Busca-se contribuir para a compreensão de alguns instrumentos legais e perspectivas de aplicação, bem como embasar o debate sobre a gestão dos problemas para a proteção da saúde. Para isso, promovemos uma discussão, relacionando a Constituição Federal, Princípios do

Direito, Participação Popular, Educação Ambiental e legislações pertinentes à matéria, destacando a Lei Orgânica do SUS.

## **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, ADMINISTRATIVOS E AMBIENTAIS NORTEADORES DA LEGISLAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA**

Para a discussão da dicotomia Saúde-Meio Ambiente e sua relação com a Saúde do Trabalhador é essencial a abordagem e o entendimento dos princípios que sustentam a legislação pertinente à matéria, a serem observados pelo gestor da saúde pública. Tais princípios devem ser incorporados na sua gestão visando ao cumprimento da sua obrigação legal.

Pouca importância dão, em geral, os nossos publicistas às “questões de princípios”. Mas os princípios são tudo. Os interesses materiais da nação movem-se ao redor deles, ou, por melhor dizermos, dentro deles, como afirmava Rui Barbosa. Os princípios devem ser observados antes da elaboração das leis e também quando da sua interpretação, pois representam o conjunto de normas conceituais, morais e éticas, que espelham a ideologia da Constituição, seu escopo básico e sua finalidade. Assim, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte com fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui. (BARROSO, 1998)

Há que se salientar que a nossa Carta Magna foi promulgada e resultou da vontade do povo, e que seus fins são atender aos interesses desse povo, constituindo a expressão de um Estado Democrático de Direito.

Os princípios são as imposições deontológicas que legitimam as decisões e devem, portanto, ser rigorosamente conhecidos e incorporados nas atuações da gestão pública. São mandamentos nucleares de um sistema e têm como escopo fundamental, orientar a interpretação e funcionar como fontes subsidiárias. (BANDEIRA DE MELLO, 1980)

Há princípios norteadores do Direito em cada uma das suas variadas áreas. Para discutir o assunto em comento, a partir dos princípios do direito, elencaremos os princípios que servem de embasamento à ciência jurídica, convenientes à explanação e aos fins a que se pretende chegar: discutir aspectos da legislação ambiental, relacionando-a à legislação de saúde ambiental e à saúde do trabalhador. Portanto, destacamos os princípios constitucionais: Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência, todos previstos no artigo 37 da Carta Constitucional. Além desses há outros, também previstos na lei maior: Isonomia (BRASIL. Constituição, 1988, art. 5 e inciso I) e Economicidade (art. 70 da Constituição) (DI PIETRO, 1999).

Há outros princípios norteadores do direito administrativo a serem conhecidos e observados pelo gestor público: Impessoalidade, Razoabilidade, Supremacia do Interesse Público, Presunção de Legitimidade ou Veracidade, Especialidade, Controle ou Tutela, Autotutela, Hierarquia, Continuidade do Serviço Público e Motivação (DI PIETRO, 1999).

No tocante ao direito ambiental, há princípios próprios que norteiam a matéria: 1. Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal e Princípio da Prevenção/Precaução, agasalhados no *caput* do artigo 225 da CF e no artigo 2º da lei 6.938/81; 2. Princípio da Cooperação, constante no artigo 225 da CF, artigo 2º, X da lei 6.938/81 e no artigo 2º, III da lei 10.257/01; 3. Princípio do Poluidor Pagador, disciplinado no artigo 225, §3º da CF, artigo 4º, VII, e artigo 14, §3º da lei 6.938/81 e nos artigos 12, 17, 18 e 27 da LCA; 4. Princípio da Notificação, constante no artigo 5º XXXIV da CF e art. 10 §1º da Lei 6.938/81; 5. Princípio da Informação, art. 5º e incisos IV, XIV e XXXIII, e Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078/90); 6. Princípio da Participação, expressa o próprio escopo da Constituição Federal; 7. Princípio da Responsabilidade, artigos 2º e 68 da LCA e artigo 14 da Lei 6.938/81 e art. 225, §3º da CF (SÉQUIN, 2006).

Todos esses princípios, inseridos no contexto do Estado Democrático de Direito, dão suporte às legislações infraconstitucionais, amparam os direitos dos cidadãos e atribuem deveres aos gestores públicos.

## **O STATUS DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO DA NAÇÃO BRASILEIRA E O REFLEXO NA LEGISLAÇÃO EM “SAÚDE AMBIENTAL”**

A positivação do direito se faz necessária aos anseios do povo brasileiro pós-ditadura militar. Há uma cultura no Brasil pela qual “vale o que está escrito”, ou seja, a

“forma” e o “conteúdo” são mais importantes e valiosos que os valores ou princípios. Estes não necessariamente precisariam estar escritos para terem validade ou aplicabilidade, mas, com a necessidade de se ter segurança, há uma exigência cultural da positivação desses direitos, pois que, evita que esses sejam desrespeitados pelos futuros governos e gerações. Sem embargo, acredita-se que tal comportamento decorra da sensação de fragilidade que resultou instaurada na sociedade pós-ditadura militar, cujos direitos foram subjugados e desrespeitados. Assim, a eventualidade ou o temor da perda desses direitos demanda do legislador o dever de atender a esse anseio.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, fortaleceu, portanto, o direito à saúde impondo ao Estado o dever de criar Políticas Públicas de Saúde no intuito de viabilizar a execução e o acesso aos programas pertinentes à Saúde Coletiva. Posteriormente, visando melhor amparar esse direito, surge todo um arcabouço de leis, desenvolvidas na mesma linha de pensamento do texto constitucional, de forma a disciplinar diversos aspectos referentes às questões da Saúde Pública, do Trabalhador e Ambiental.

Para maior entendimento da estruturação hierárquica das leis que abarcam o Meio Ambiente e sua relação com a Saúde Ambiental e a Saúde do Trabalhador, bem como de sua evolução e pontos de integração, é necessário entender o *status* adquirido pelo Estado Brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, definido como “Estado Democrático de Direito”.

O Estado Democrático se funda no princípio da soberania popular que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento” (SILVA, 1988).

A conceituação de Estado Democrático de Direito demanda a compreensão de diversos valores e princípios inter-relacionados com fundamento em soberania popular, em decisões políticas fundamentais do Estado, democracia representativa, pluralista e livre, cuja participação é expressada no direito ao voto direto (sufrágio universal) e participação nas decisões estatais, como: conselhos, plebiscitos, reuniões comunitárias, audiências públicas, a própria lei emanada da iniciativa popular, dentre outros, conforme disciplina a Carta Magna de 1988. Esse aspecto da Constituição Federal vai ao encontro de uma das ideias da “ciência pós-normal”, mais precisamente no tocante ao aspecto da

participação popular nas decisões referentes às pesquisas científicas e de governança (FUNTOWICZ; DE MARCHI, 2000).

No Estado Democrático de Direito, todos os princípios constitucionais supracitados devem ser observados e respeitados, como norte nas ações do gestor público, eis que a função de gestão administrativa é exercida pelos agentes públicos dos três poderes e das três esferas de governo, com vistas à satisfação do “interesse coletivo”, que deve se sobrepor aos interesses privados (DI PIETRO, 1999; MEIRELLES, 2007).

Imbuído do “espírito” do Estado Democrático de Direito é que é possível o desenvolvimento de normas em Saúde Pública, Saúde do Trabalhador e Meio Ambiente, atendendo aos interesses difusos e coletivos.

## LEGISLAÇÃO BASE DA SAÚDE COLETIVA NO BRASIL

Observa-se, à leitura dos textos das leis referentes à Saúde Pública, que há uma gama de direitos positivados na norma jurídica, de forma abrangente, dando guarida a direitos coletivos e difusos.

A Saúde Coletiva avançou muito com a nova Constituição, como se pode perceber à luz da evolução da legislação com a edição de centenas e milhares de Decretos, Resoluções e Portarias em Saúde no país. Não podemos deixar de citar que, quando do advento da Constituição Federal de 1988, estava findando no país um período de ditadura militar em que não se respeitaram os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, e esse respeito hoje adquiriu *status* de Princípio Constitucional. Para provar essa afirmação basta a simples análise da legislação anterior, bem como das barbaridades ocorridas no período, noticiadas nos meios de comunicação em massa.

A Constituição Federal, promulgada há pouco mais de vinte anos, explicitou os direitos à Saúde (Saúde Coletiva), integrando-os à Saúde do Trabalhador e do Meio Ambiente, embora tais conceitos, na prática, ainda não sejam suficientes para um cumprimento efetivo desses princípios e normas de forma voluntária. Isso demanda, na maioria das vezes, a intervenção do Estado, seja por meio das ações da Vigilância em Saúde e Meio Ambiente, seja por meio do Poder Judiciário, e, quase sempre por iniciativa do particular que se sente lesado.

O artigo 1º da Constituição Federal atribui ao Estado Brasileiro o *status* de Estado Democrático de Direito. Assim, o Direito à Saúde se expressa como parte do Direito

Social e da Dignidade da Pessoa Humana. Por decorrência, diversas leis foram criadas a partir da nova Carta Magna brasileira, visando regulamentar tais direitos de maneira a orientar a atuação do gestor da Saúde Pública.

A Carta Magna brasileira possui um texto curto no que tange à matéria, dividido em cinco artigos referentes ao Direito à Saúde, mas são eles suficientes para dar a garantia necessária ao cidadão. Define-se o Direito à Saúde como um direito pertencente a todos, imbuindo o Estado da responsabilidade pela sua promoção, prevenção e cura às doenças.

A questão Saúde é valorizada e elevada como direito constitucional, cabendo ao Estado garantir esse direito mediante políticas públicas, sociais e econômicas, responsabilizando-se pela redução do risco de doença e de outros agravos, proporcionando o acesso universal e igualitário às ações e serviços com vistas a promoção, proteção e recuperação da saúde.

O Direito à Saúde está previsto constitucionalmente nos seguintes artigos: 196, 197, 198, 199 e 200, na seção II – Da Saúde, atualmente contando com diversas atualizações e modificações ou inclusões pelo advento das Emendas Constitucionais nº 29/2000 e nº 51/2006.

Esse direito, aliado aos princípios da igualdade, dignidade da pessoa humana e supremacia do interesse público sobre o privado, torna-se uma poderosa ferramenta na busca pela promoção da saúde. Diante da existência dessa legislação constitucional, qualquer pessoa que necessite dos serviços de saúde, seja para beneficiar-se dos programas de prevenção ou dos serviços de recuperação, cura ou reabilitação, basta procurar o serviço SUS. Caso esse serviço não esteja disponível, o cidadão pode socorrer-se do Poder Judiciário, uma vez que o ordenamento jurídico, embora sucinto na norma constitucional, conta também com outros princípios existentes na legislação infraconstitucional, elencados a seguir, os quais servem de base para análise da pretensão jurídica na área de saúde: Princípio da Equidade, Igualdade da Assistência à Saúde, Universalidade de Acesso, Integralidade de Assistência, Preservação da Autonomia das Pessoas na Defesa da sua Integridade Física e Moral, Direito à Informação, Participação da Comunidade, Regionalização e Hierarquização do Serviço de Saúde, Descentralização Político-administrativa, Integração em Nível Executivo das Ações de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento Básico, dentre outros, previstos no artigo 7º da Lei 8080/90.

É importante ressaltar que, quantitativamente, a maior parte dos instrumentos jurídico-legais está presente no ordenamento infraconstitucional, que cada vez mais subsidia as decisões judiciais. Além de conferir direitos aos cidadãos, também atribuem responsabilidades aos gestores públicos em saúde e meio ambiente.

A legislação constitucional preocupou-se tanto em salvaguardar o direito à saúde que, além de prever a competência do Estado no tocante ao fornecimento do serviço de saúde gratuito à população brasileira, ainda possibilita aos particulares a participação na prestação dos serviços de saúde de forma complementar. Recentemente, tais evoluções são constatadas com o advento das novas leis como das Organizações Sociais e OSCIPS, por exemplo, que expressam a Reforma Estatal, legitimando cada vez mais essa participação (CONAM, 2008).

Assim, ao mesmo tempo em que pela legislação se atribuíram direitos à proteção à saúde ao cidadão, atribuíram-se também responsabilidades ao Poder Público na área da Saúde Coletiva. Valorizaram-se os serviços públicos, prevendo também a possibilidade de execução desses serviços por meio de terceiros, pessoas jurídicas de direito público ou privado, quando se esgotarem os meios disponíveis e a capacidade instalada existente na esfera pública, conforme texto legal constitucional.

O texto constitucional prevê, ainda, no artigo 198 a criação do SUS – Sistema Único de Saúde, suas diretrizes de implantação articulada entre cada esfera de governo, constituindo uma rede regionalizada e hierarquizada, que deverá atender aos princípios constitucionais quando da gestão dessas obrigações. Nesse sistema unificado foi prevista a descentralização das ações, com direção única em cada esfera de governo.

Dois anos após a promulgação da Constituição Federal, advém a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90), inserindo diversos princípios e direitos novos, garantidores do acesso e assistência em saúde *lato sensu*. Isso propiciou aos estados e municípios uma melhor organização e maior satisfação das necessidades locais, por meio da delegação de poderes e recursos, sendo estes financeiros, humanos ou em equipamentos, dentre outros, cujo escopo consistiu em fomentar o desenvolvimento das ações em saúde, de forma gradativa. Assim, os serviços de saúde passaram a ser executados pela administração local, de acordo com as prioridades definidas na esfera central do governo, culminando na municipalização das ações da saúde (COSEMS, s.d.).

O atendimento integral em saúde dá ao cidadão brasileiro o direito a todo e qualquer tratamento que necessitar, visando o restabelecimento da sua condição de saúde e a prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços



assistenciais, demonstrando que o foco das ações coletivas em saúde deveria ser a prevenção às doenças e não mais a corrida pela cura das doenças já instaladas. Esse conceito de prevenção é aprofundado na medida em que, na área ambiental, aprofundam-se os princípios da Prevenção e Precaução.

A participação da comunidade prevista nessa seção da Constituição Federal é percebida, na prática, pela atuação dos Conselhos de Saúde, Meio Ambiente, Condição Feminina, Educação, Idoso, Criança e Adolescente, dentre outros. Além dessa atuação, podemos destacar a participação popular nas decisões, como em plebiscitos e na criação das leis que melhor representem os interesses dos anseios da população nas mais diversas áreas.

No tocante aos aspectos que inter-relacionam o Meio Ambiente com a Saúde *lato sensu* e com a Saúde do Trabalhador, podemos observar no inciso VIII do artigo 200 da Constituição Federal brasileira a previsão expressa para que a saúde deva colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

O texto apenas menciona a “saúde ambiental”, que, embora de forma singela, foi suficiente para introduzir a matéria no âmbito da legislação maior, permitindo, portanto, que o legislador passasse a trabalhar de forma a propiciar a elaboração e o aprimoramento das novas legislações consoante esse entendimento.

Nesse diapasão, a Lei Orgânica do SUS (lei 8080/90) insere diversos dispositivos que dão guarida à proteção da Saúde, introduzem o Meio Ambiente *lato sensu* e o Meio Ambiente do Trabalho, principalmente quando disciplina questões como a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica e saúde do trabalhador no âmbito de atuação dos gestores do SUS.

A lei constitucional na parte que disciplina o meio ambiente não faz referência expressa à sua relação direta com o tema saúde, mas a leitura atenta do texto nos remete a um entendimento que o correlaciona às áreas respectivas, uma vez que não podem ser tratadas de forma distinta quando a questão ambiental ou de saúde é vista de forma sistêmica.

O texto do *caput* do artigo 225, ao dizer que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” estava relacionando a saúde às questões ambientais, pois que intrinsecamente são conceitos relacionados e interdependentes. O termo “essencial à sadia qualidade de vida...”, aliado aos princípios do direito já explanados ao longo desta

discussão, ao ser adicionado à legislação específica da saúde cria uma ligação entre as áreas, cujas questões mais profundas foram sendo relegadas ao esforço das ciências sociais, jurídicas e biológicas, durante esses anos todos, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988.

No âmbito da legislação infraconstitucional, tanto em saúde quanto na área ambiental, estão inseridos princípios que se inter-relacionam, dando maior suporte às pretensões individuais e coletivas, galgando espaço e fundamentando decisões judiciais em muitos casos nos quais a legislação não é suficiente por si só para alicerçar um ato decisório do magistrado.

Com a evolução o pensamento humano, diversos princípios éticos, morais e jurídicos começam a evoluir também e passam a servir de embasamento para a criação de novas normatizações. Exemplos disso são alguns dos princípios citados na doutrina jurídica, que nem sempre decorrem expressamente da legislação constitucional ou infraconstitucional, mas que dão guarida aos julgamentos do Poder Judiciário, constituindo instrumento poderoso na efetivação dos direitos individuais ou coletivos que, de certa forma, são inter-relacionados ao tripé “Saúde – Saúde do Trabalhador – Meio Ambiente”: Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental a Pessoa Humana (art. 5º e 225 CF); Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental (art. 2º, I da Lei 6.938/81 e 225 *caput* CF); Princípio do Controle do Poluidor Pelo Poder Público (art. 225, §1º CF e Lei 7.347/85, artigos 5º e 6º); Princípio da Consideração variável Ambiental no Processo Decisório de Políticas de Desenvolvimento (Declaração do Rio de Janeiro, no Princípio 17); Princípio da Participação Comunitária (Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, artigo 225 da CF e Lei 8080/90-SUS, no tocante à saúde); Princípio do Poluidor Pagador (Declaração do Rio de Janeiro no Princípio 16, art. 225, §3º e Lei 6.938/81); Princípio da Prevenção (art. 2 da Lei 6.938/81, 225, §1º, IV e inciso V da CF) e Princípio da Precaução (art. 54, §3º e 15 da Lei 6.605/98 e Carta da Terra de 1997, no Princípio 2); Princípio da Função Social da Propriedade, (art.182, §2º da CF); Princípio o Direito ao Desenvolvimento Sustentável (Agenda 21, Resolução 44/228 de 1989); Princípio da Cooperação Entre os Povos, (art. 4º, IX da CF e Conferência de Estocolmo de 1972, lei 9.605/98, no capítulo VII).

São princípios sofisticados que foram surgindo ao longo da evolução da Ciência Ambiental e devem ser observados quando da análise da matéria Meio Ambiente, Saúde e Saúde do Trabalhador, norteados as ações de governança, nelas compreendidas as

propostas de leis com vistas a positivar as Políticas Públicas de Estado (BOITEUX; BOITEUX, 2008; MILARÉ, 2004; MUKAI, 2007).

No mesmo período do advento da Lei Orgânica da Saúde é promulgada a Lei 8142/90, que dispõe, entre outras obrigações, sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Essas ideias referentes à participação popular vão ao encontro do preconizado pela ciência pós-normal, que defende a participação da população e da Constituição da roda de diálogos com as equipes multidisciplinares nos processo científicos, bem como de gestão e governança (FUNTOWICZ; DE MARCHI, 2000).

A participação popular no cenário nacional complementa o preconizado na Lei 8080/90, atribuindo à população o direito e a responsabilidade pela participação popular no SUS e na gestão da saúde. Dessa lei decorreu a necessidade da criação de leis específicas para regulamentar a atuação dessa participação popular, por meio da constituição de “Conselhos”. No caso da Saúde, preconizou-se a sua criação em cada esfera de governo, com poderes e atribuições para fiscalizar, deliberar, discutir, aprovar e reprovar as ações dos gestores em suas esferas de governo, conforme preconiza legislação 8142/90 e a Resolução Federal 333/2003.

Assim, a lei em comento atribui aos grupos sociais locais a competência na fiscalização dos serviços, por meio de uma participação popular ampla, seja pelos conselhos propriamente ditos, conselhos gestores de unidades e colegiados, seja pelo próprio exercício individual da cidadania, nos moldes preconizados pelo Estado Democrático de Direito, constitucionalmente positivado.

Essas são as legislações que fornecem embasamento e alicerce jurídico-legal nas questões de saúde no âmbito nacional, de onde derivam todas as leis em saúde que disciplinam as mais diversas matérias.

Ressaltamos que a maior parte da legislação abrangente em saúde, que visa à implantação de normas técnicas e regras com embasamento puramente técnico, é formalizada por meio de outros instrumentos jurídicos/legais, como Decretos, Resoluções e Portarias, que possuem procedimentos mais simples e sem o rigor necessário para a criação das leis, de forma a facilitar a evolução das normas em saúde, as quais poderão ser editadas tecnicamente pelos seus responsáveis, nas três esferas de governo.

É a legislação infraconstitucional que disciplina, quantitativamente, a matéria em Saúde e Meio Ambiente, uma vez que decorre do resultado de estudos científicos

multidisciplinares, sujeitos, portanto, às mutações decorrentes de novos estudos e descobertas.

Um exemplo de instrumento de gestão que une as áreas discutidas neste artigo (Saúde, Meio Ambiente e Saúde do Trabalhador) é o “Pacto pela Saúde”, previsto na Portaria GM/MS nº 399 de 22 de fevereiro de 2006. O seu propósito visa contemplar a ampla diversidade e peculiaridades locais e regionais do Brasil, construir um modelo de atenção segundo princípios do SUS, sob a égide da responsabilidade sanitária, integrando ações de promoção à saúde, atenção básica, assistência de alta complexidade, vigilância em saúde compreendendo a epidemiológica e sanitária, controle de vetores e doenças e vigilância ambiental, promovendo o fortalecimento do controle social (COSEMS, s.d.).

Essa Portaria é um instrumento sofisticado de gestão da Saúde Pública que contempla o compromisso firmado entre as três instâncias federativas de gestão do Sistema Único de Saúde que, aliada a todas as legislações técnicas específicas, além das já citadas, constituem o arcabouço jurídico que o gestor deve conhecer, sem perder de vista os princípios éticos, administrativos e constitucionais, visando gerir a Saúde Pública com responsabilidade. Vale ressaltar que essa evolução na legislação em matéria de saúde Pública/Coletiva, acabou por aproximar questões relacionadas à Saúde do Trabalhador, Meio Ambiente e Saúde, de forma que não poderão ser tratadas independentemente (CONASS, 2003).

## **DESAFIOS ATUAIS EM RELAÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Embora a legislação tenha avançado com grande velocidade, no tocante às questões relacionadas à Saúde do Trabalhador e sua interface com o meio Ambiente há uma grande dificuldade enfrentada pelo Judiciário na aplicação do direito.

Um grande problema enfrentado pelo judiciário, conforme análise da legislação nacional, é a dificuldade nos julgamentos ante a ausência de legislação específica que venha a estabelecer padrões de referência ambiental, seguros para exposição humana aos diversos produtos poluentes, tanto no âmbito do trabalho (saúde ocupacional e do trabalhador) como fora desse ambiente.

Sem a fixação desses padrões de referência por legislação, o Poder Judiciário tem dificuldade em exigir das empresas a adequada atenção à saúde coletiva, ocupacional/do trabalhador ou do meio ambiente.

Segundo o doutrinador João José Sady (2005), a proteção constitucional limita-se a, por um lado, (a) “monetizar o risco”, como se depreende da leitura do artigo 7º, inciso XXIII, que estipula os adicionais de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas na forma da lei; e, por outro, institui a (b) “Indenização tarifada”, nos casos em que o dano não é gerado por ato ilícito, consoante artigo 7º, inciso XXVIII, que prevê o direito ao recebimento de seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

No caso em comento, considerando a ausência de legislação nacional que estipule padrões de referência confiáveis e seguros à saúde humana e à saúde do trabalhador, os gestores deveriam levar em conta o Princípio da Prevenção ou o Princípio da Precaução, no intuito de amparar a saúde de seus trabalhadores, mas, na prática, nem sempre isso se leva em consideração.

Portanto, esse é um dos principais problemas enfrentados pela ciência jurídica no tocante à questão da Saúde Ambiental e do Trabalhador, pois há diversas lacunas a serem preenchidas, todavia, sempre com o suporte das ciências ambientais integradas e multidisciplinares.

Enquanto esses instrumentos jurídicos avançam, o judiciário utiliza como um dos critérios existentes o Princípio da Norma Mais Restritiva, uma vez que seus atos estão condicionados ao Princípio da Legalidade, entre outros elencados neste artigo.

Agora, o desenvolvimento de instrumentos de gestão integrada entre essas áreas, aliado às implementações de Políticas Públicas nas mais diversas áreas de atuação, com a destinação de recursos financeiros para fomentar o desenvolvimento de determinadas atividades, são essenciais para obtenção de melhores resultados, sobretudo no tocante à proteção da saúde da população em geral e à saúde do trabalhador como consequência das questões ambientais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As Políticas de Estado relacionadas à questão Saúde, Saúde do Trabalho e Meio Ambiente estão em constante evolução, pelo que se depreende da leitura da legislação

constitucional e infraconstitucional, à medida que a ciência avança. Assim, os instrumentos jurídicos de proteção desse direito também evoluem gradativamente. A ciência jurídica é fruto da evolução das sociedades, por conseguinte uma norma jurídica nunca surge anterior a um fato ou demanda social, pois quase sempre, historicamente, o direito acompanha a evolução social do pensamento humano. Essa evolução pressupõe uma complexidade de fatores entre os quais se inclui a evolução das ciências (da saúde, ambiental, médica, farmacêutica, biológica, jurídica e social, entre outras), daí a necessidade de tratamento multidisciplinar, quando da elaboração das Políticas Públicas.

No caso da questão Saúde, Meio Ambiente e Saúde do Trabalhador, tendo em vista tratar-se de assuntos muito complexos e relacionados entre si, a criação de novos instrumentos jurídicos de proteção depende de estudos prévios multidisciplinares, com embasamento científico. Daí a necessidade de as instituições de ensino e o governo investirem em pesquisa e na implementação de comissões e fóruns de discussões. O Poder Judiciário e o profissional do direito necessitam também de capacitação para lidar com essas áreas técnicas, e quase sempre a solução dos problemas depende de pareceres, estudos e perícias técnicas para embasar as discussões e decisões dos profissionais do direito.

A integração entre as áreas é essencial na efetivação dessas políticas públicas, devendo ser respeitada a participação de todas as partes interessadas, promovendo uma discussão transdisciplinar de cooperação entre todos os envolvidos, inclusive outros países, considerando tratar-se de questões primordiais à qualidade e à manutenção da vida, e à continuidade da existência.

A Educação Ambiental e em Saúde devem ser fomentadas em todos os níveis de ensino como grade curricular. A população deve ser capacitada, para que possa ser responsabilizada pelos seus atos e também para que possa ter subsídios para cobrar seus direitos de forma responsável.

Somente por meio da Educação e conscientização, alternativas outras poderão ser encontradas pelo coletivo, independentemente da existência de um direito positivado que venha a disciplinar todas as situações.

A aplicação dos princípios gerais e específicos do direito, em nível constitucional ou infraconstitucional, por si só poderia ser suficiente para salvaguardar direitos coletivos, uma vez que estes surgem com a evolução do pensamento humano frente às necessidades emergentes. No entanto, muitas vezes, em alguns casos, considerando que as decisões do judiciário estão atreladas ao Princípio da legalidade, casos como os

existentes na Saúde do Trabalhador e Meio Ambiente do Trabalho muitas vezes não obtêm uma solução satisfatória, pois que carecem de legislação que discipline os níveis seguros de exposição para a efetiva garantia da saúde. Há que se ressaltar que em alguns casos, levando em consideração as legislações existentes em diversos países do mundo, há muitas divergências dos níveis normatizados, gerando discussões quando da busca por algum parâmetro pelo profissional do direito.

Destarte, a abrangência da questão Saúde e Meio Ambiente adquiriu proporção mundial e as ciências jurídicas e sociais passaram a representar importante papel na proteção do próprio Meio Ambiente, nele compreendido o direito à Saúde Ambiental e do Trabalho, bem como na efetivação dessa garantia a quem venha necessitar de amparo jurídico.

As ciências jurídicas e sociais, viabilizadoras da normatização das Políticas Públicas, vivem atualmente um grande desafio no tocante à matéria, escopo deste artigo, que é procurar antecipar-se às ocorrências fáticas, ampliando a abrangência do seu conhecimento, sofisticando conceitos e princípios raízes que culminarão no desenvolvimento de todo o arcabouço legal de proteção à saúde ambiental.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

BOITEUX, Elza Antonia; BOITEUX, Fernando Netto. *Poluição eletromagnética e meio ambiente: o princípio da precaução*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FUNTOWICZ, Silvio; DE MARCHI, Bruna. *La complejidad ambiental*. México: PNUMA; Siglo Veintiuno, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MERCADANTE, Otávio Azevedo (Org.) et al. *Evolução das políticas e do sistema de saúde no Brasil*. s.d. Disponível em: [www.fiocruz.br/editora/media/04-CSPB03.pdf](http://www.fiocruz.br/editora/media/04-CSPB03.pdf); Acesso em: 10 abr. 2009.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário*. 3.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

SADY, João José. *Repensando o Direito Ambiental do Trabalho*. São Paulo: Ed. Revista do Advogado; AASP, 2005.

SÉQUIN, Elida. *O Direito Ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v.30, dez. 1988.

### **Legislação e Manuais**

BRASIL. Ministério da Saúde. *Direito dos Usuários dos Serviços e das Ações de saúde no Brasil*. Brasília (DF): Editora MS, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Caderno de Diretrizes Operacionais – Pactos Pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão*. Série A, Normas e Manuais Técnicos. 1.ed. Brasília (DF), 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei nº 8080/90.

BRASIL. Lei nº 8142/90.

BRASIL. Portaria Ministerial nº 339/2006 – Pacto pela Saúde.

BRASIL. NOB-93.

BRASIL. NOAS.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Para entender o Pacto pela saúde*. Conass – Progestores, v.I. Brasília (DF), 2006.

BRASIL. CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Para entender a gestão do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde*. Brasília (DF): Conass, 2003.



COSEMS/SP. *O Olhar Municipal*. Cadernos da regionalização Cosems-SP, v.1. São Paulo, s.d.

COSEMS/SP. *20 anos: da Constituinte 88 ao Pacto pela saúde*. São Paulo, s.d.

Artigo recebido em 06.04.2009. Aprovado em 21.05.2009.