
MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE: INTERESSES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

Alethele de Oliveira Santos¹

Fernando Passos Cupertino de Barros²

Juliane A. Alves³

1. Advogada. Doutora e Mestra em Saúde Coletiva. Professora convidada do Centro Universitário de Brasília – Uniceub e do Programa de Direito Sanitário da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Assessora Técnica do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7952-6408>. alethele.santos@conass.org.br. Endereço: SCS, quadra 9, sala 1102, Brasília (DF) – telefone: 61.3222.3000.

2. Médico. Mestre e Doutor em Saúde Coletiva. Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Goiás, Goiânia/Go, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4821446904229513>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1188-7973>. fernandocupertino@gmail.com. Rua 7, 201 apto 202, Setor Oeste, CEP 74.110-090, Goiânia, Goiás.

3. Sanitarista. Mestranda em Políticas Públicas em Saúde na Escola Fiocruz de Governo. Assessora Técnica do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1279-7147>. juliane.alves@conass.org.br. Endereço: SCS, quadra 9, sala 1102, Brasília (DF) – telefone 61.3222.3000.

RESUMO

O texto teve por objetivo apresentar o cenário de proposições do Poder Legislativo federal brasileiro sobre meio ambiente e foi elaborado, a partir de estudo qualitativo, com técnicas de pesquisa exploratória no que diz respeito ao levantamento de dados e revisão bibliográfica como fundamento discursivo. Os resultados estão relacionados com: i) a admissão da lei como intervenção no campo das políticas públicas; ii) as críticas aos estudiosos das políticas públicas pela pouca inclusão da atuação parlamentar nos processos de monitoramento, avaliação e decisão sobre riscos identificados; iii) a análise, a partir do quantum dos projetos de lei, sobre a movimentação dos congressistas brasileiros acerca das questões ambientais nas últimas legislaturas; e iv) a discussão sobre os possíveis interesses para o campo da saúde. Conclui pela importância da atuação responsável dos Poderes ao considerar as relações entre ambiente e saúde para a construção de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento humano, ao progresso econômico e ao direito transgeracional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Meio ambiente. Saúde. Poder Legislativo. Avaliação.

RÉSUMÉ

Le texte vise à présenter le scénario des propositions du pouvoir législatif fédéral brésilien sur l'environnement et a été préparé, à partir d'une étude qualitative, avec des techniques de recherche exploratoire en matière de collecte de données et de revue bibliographique comme fondement discursif. Les résultats portent sur: i) l'admission du droit comme intervention dans le champ des politiques publiques; ii) les critiques envers les spécialistes des politiques publiques pour le manque d'inclusion de l'action parlementaire dans les processus de suivi, d'évaluation et de prise de décision sur les risques identifiés; iii) l'analyse, basée sur le quantum des projets de loi déposés, portant sur l'intérêt des parlementaires brésiliens sur les questions environnementales dans les dernières législatures; et iv) la discussion des intérêts éventuels pour le domaine de la santé. Il conclut par l'importance d'une action responsable des pouvoirs dans la réflexion sur les relations entre environnement et santé en vue de la construction de politiques publiques favorables au développement humain, au progrès économique et au droit transgénérationnel.

Mots clés: politiques publiques. Environnement. Santé. Pouvoir Législatif. Évaluation.

ABSTRACT

The text to present the scenario of propositions of the Brazilian Federal Legislative Power on the environment. It is a qualitative study, with exploratory research techniques, with bibliographic review as a discursive foundation, and data collection between 1991 and 2021. The results are related to: i) the admission of the law as an intervention in the public health policy; ii) criticism of public health policy researchers for the lack of inclusion of parliamentary action in monitoring, evaluation and decision-making process about identified risks; iii) the analysis in the movement of Brazilian congressmen on environmental issues in recent legislatures; and iv) the discussion on possible interests for the health field. It concludes on the importance of responsible action by the Powers of Republic when considering the relationship between environment and health for the construction of public policies favorable to human development, economic progress and transgenerational law.

Keywords: public policy. Environment. Health. Legislative power. Evaluation.

INTRODUÇÃO

As relações entre saúde e meio ambiente estão em voga, em especial, pela ocorrência da pandemia da covid-19. Esse debate, ainda que pareça atual, remonta à globalização de doenças provocada pelas navegações, o êxodo rural, a conformação dos ambientes urbanos e o aumento expressivo do contingente populacional – quer pelo nascer, quer pelo viver –, as migrações, a acumulação de bens *versus* a desigualdade social, as revoluções tecnológicas e outros elementos que compõem o processo saúde-doença¹.

A humanidade, desde o século XVI, foi se apropriando do conhecimento científico sem renunciar às fases mágica e mística do processo saúde-doença. Os saberes tanto trouxeram benefícios quanto aumentaram o poder de intervenção sobre a natureza, dando impulso ao que se convencionou chamar de progresso e cujos contornos são a mais grave sintoma de crise ambiental. Para Leff:

A questão ambiental problematiza as próprias bases da produção; aponta para a desconstrução do paradigma econômico da modernidade e para a construção de futuros possíveis, fundados nos limites das leis da natureza, nos potenciais ecológicos na produção de sentidos sociais e na criatividade humana.²

Seria razoável dizer que, em resumo, o modo como as sociedades interagem com o meio ambiente, ao longo da história, tem trazido consequências aos indivíduos, famí-

lias, sociedades, Estados e Organismos Internacionais³. O que se tem é que os meios de produção, desde priscas eras até os dias atuais, vigoram em prol do consumo, que, por sua vez, financia o capitalismo⁴. Essa relação, inicialmente fundamentada na suposta supremacia da humanidade, reforçou o entendimento de que a natureza e os demais seres vivos eram irracionais e desprovidos de direitos, conduzindo a humanidade tardiamente à compreensão do que se chama ‘direitos difusos’.

Mais ainda, essas interações – humanidade e natureza – são responsáveis pela ocorrência simultânea das crises sanitária, ambiental, econômica e de liderança, sem possibilitar a identificação de qualquer cronologia entre elas:

E as consequências negativas do progresso [...], para além de seus irresistíveis sucessos, acumularam um passivo crescente de riscos graves que podem levar de roldão o imenso esforço de séculos da aventura humana para estruturar um futuro viável e mais justo para as futuras gerações. [...] ...nós temos a responsabilidade ética para com eles, ainda que não estejamos mais aqui quando eles vierem nos acusar.⁴

Sobre a crise sanitária, as pandemias fazem destacar a força dos sistemas universais de saúde. Funcionam como elemento indissociável da economia, por manterem indivíduos saudáveis, aptos para o trabalho, que incrementam o progresso, ao mesmo tempo que são provedores dos que já são dependentes das políticas previdenciárias. Contudo, os sistemas de saúde (públicos, privados e mistos) estão sempre submetidos às arenas que envolvem sustentabilidade, adensamento tecnológico, processos produtivos, patentes, mercados imperfeitos e, entre outros, a degradação ambiental^{5,6}.

Tais elementos, pertencentes ao núcleo de análise para a crise ambiental, estão relacionados com o esgotamento e a escassez de recursos naturais e levam às posições institucionais que dizem sobre os impactos dramáticos acerca das condições de vida.

Enquanto a aclamação “*ou estamos unidos, ou estamos perdidos*”⁷ não encontra eco, os dados brasileiros de preservação ambiental são alarmantes, fazendo com que as dificuldades impostas ao controle e o combate das doenças transmissíveis sejam cada dia mais complexas⁸.

Componente do mesmo novelo embaraçado é a crise econômica, cujos indicadores contrapõem um crescimento de riquezas, sem vinculá-lo ao desenvolvimento humano, ao passo que contribui severamente para o lumpesinato.

Ao tempo em que se reconhece que a saída honrosa está em uma concertação de nível global, convive-se com cenários bélicos, ondas autoritárias, desinformação, arrefecimentos da democracia explicitando incontestável crise de liderança. A análise e a ação sobre as complexidades sociais, associadas à crescente dominação de algoritmos, requerem liderança capaz de discutir o Estado, os poderes, o direito internacional e a proteção intergeracional⁵.

O contexto impõe que sistemas de saúde, cada vez mais dependentes da fluidez econômica, sofram as consequências do cenário ambiental e dos voluntarismos das lideranças atuais. Distinguir a pandemia da covid-19 como “nível incomum de incertezas”⁹ também é reconhecer que tanto o ambiente quanto os sistemas de saúde são permeados pelos movimentos políticos, sociais e normativos.

Tanto na regulação sobre saúde quanto naquela sobre meio ambiente, cabe ao Estado o papel protagonista. O Estado é aquele que, em ação, legisla, executa e garante direitos. Portanto, os três poderes devem atuar responsavelmente em prol da tessitura social e do direito transgeracional.

Na vertente de um estudo qualitativo, de pesquisa exploratória, com lastro nas técnicas da revisão bibliográfica e documental, desenhou-se o conteúdo do presente ensaio. Seu elemento de partida foi o reconhecimento de que o movimento pós-guerra passou a lidar com o conceito de vida digna e ampliou as obrigações dos Estados Constitucionais Democráticos, das sociedades, das famílias, dos indivíduos e do setor privado, tendo a solidariedade como elo¹⁰.

Considera, ainda, que é nessa cena que se inserem as questões ambientais e, por ter a regulação como função indelegável do Estado, busca apresentar o cenário brasileiro sobre a proposição legislativa federal acerca do meio ambiente e os interesses para o campo da saúde.

Estados e Poderes constituídos: impelidos a atuar pelo desenvolvimento sustentável

Os anos 1970 são paradigmáticos para as relações entre saúde e ambiente. Ao mesmo tempo que a Assembleia Mundial da Saúde cravou o lema “Saúde para todos no ano 2000”, a Declaração de Estocolmo previu iniciativas de sustentabilidade, convivência harmoniosa e produtiva entre as nações, com fundamentos nas advertências do livro *Primavera Silenciosa* e do Relatório Meadows – encomendado pelo Clube de Roma^{8,11-14}.

Nos anos seguintes, muitos eventos ao redor do mundo tomaram essa temática como núcleo, a exemplo da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987); a Rio-92 (1992), a Rio + 20 (2002) as Agendas Habitat (2012), cujos números sempre questionaram o ‘tamanho’ da ação do homem na natureza. De lá para cá, transcorridas quase cinco décadas, ainda que reconhecidos muitos esforços, o que se tem no caso brasileiro é uma queda brutal nos indicadores que dizem respeito à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável¹⁵.

Ainda que pareça determinista se o desenvolvimento está fundado em consumo, há países produtores e, outros, consumidores. Alterar essa relação de ‘venda e compra’ requer princípios éticos e solidários que alcancem toda a liderança mundial. Todavia, o que se viu ao longo dos anos foram o agravamento da poluição atmosférica; o crescimento do consumo de combustível fóssil e não renovável; a depleção dos recursos naturais e, sem dúvidas, o aumento do lixo – atingindo proporções mundiais. Nenhum desses elementos mencionados, mesmo que exemplificativamente, passam ilesos à gestão da saúde. Para além das doenças respiratórias, o consumo de combustíveis fósseis está atrelado ao transporte, grande causador dos impactos em saúde, por causas externas. Nesse ponto, cabe chamar a atenção que países produtores se pautam pelo uso de transportes coletivos enquanto os países consumidores fazem crescer o consumo dos veículos privados.

Nessa toada, também estão o aumento populacional e seus fluxos, o consumo alimentar, a densidade tecnológica. Assim como em 1948 a Organização das Nações Unidas (ONU) publicizou os direitos fundamentais da humanidade; em 2015, o fez com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados em 2030¹⁶. O cenário global parecia ser mais amistoso, solidário, democrático e desenvolvimentista do que o que se apresenta atualmente. Em linhas gerais, impeliu os Estados a atuarem em prol da proteção à vida no planeta e à qualidade existencial dos humanos.

Metaforicamente, os ODS deveriam ser o ‘Grilo Falante’, o padrão ético para o mundo. Contudo, restam menos de oito anos, e a cena cada vez mais gravosa sob o ponto de vista das crises ambiental, sanitária, econômica e de liderança imporá que o desempenho das diferentes nações não alcance o resultado desejável, empurrando a humanidade aos destinos de Pinóquio⁵.

Enquanto a observação sobre a humanidade e seus destinos estava às voltas com o fracasso do atual modelo de desenvolvimento, sem sustentação ecológica, longe de qualquer sinal de justiça distributiva, a relação entre homem e ambiente ganhou conotação ainda mais alarmante no período da atual pandemia da covid-19. Mobilizou diferentes energias de toda a população mundial, seja para a oferta de assistência à saúde, seja pela efetivação das medidas não farmacológicas, da prevenção e dos controles necessários. O cenário pandêmico e os debates sobre suas causas e consequências impuseram ao mundo revisitar e conhecer o *status quo* de suas estruturas^{6,17-21}.

Nessa esteira, que tanto impele os Estados a admitir a indissociabilidade entre saúde e ambiente, é que a ONU – pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial da Saúde Animal (OIE) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – cunhou o termo ‘Saúde Única’, que se refere à saúde humana, animal e ambiental²².

Reconhecer que existe vínculo entre saúde humana, animal e ambiental requer compatibilidade na regência das leis e suas interações com o desenvolvimento pretendido pelos Estados e o mundo. Esse conceito tende a impactar não apenas o direito internacional público, mas também as legislações de cada Estado. Ao impactar a norma, resultará em políticas públicas, pesquisas, programas, e em um conjunto de ações e serviços que atue para diminuir riscos, tratar e promover a saúde.

A admissibilidade de que a lei altera comportamentos individuais e sociais importará na possibilidade de que seja tomada como intervenção no campo social, no campo da saúde, no campo da ‘saúde única’ e, para tanto, seja avaliada, quer no momento de sua proposição, para que guarde compatibilidade com a realidade que se pretende alterar, quer durante a sua vigência, para aferir seus resultados.

Para além da esfera do Direito Internacional Público, seus acordos e instrumentos, ao ter como ponto de partida que desenvolvimento e sustentabilidade dos Estados Democráticos, em conjunto ou *per se*, estão alicerçados na atuação dos poderes constituídos – Legislativo, Executivo e Judiciário – e seus respectivos comandos, é que cabe debater a lei como intervenção no campo da saúde e apresentar o cenário brasileiro.

Lei é intervenção no campo da saúde!

Nos países regidos pelo constitucionalismo democrático, as leis, por sua obrigatoriedade, influenciam e promovem impacto na adoção das diferentes estratégias que compõem os programas e políticas de saúde, impondo objetos, objetivos, metas e resultados para os subsistemas público e privado.

Ao tomar a Constituição como a carta política que revela os objetivos da sociedade, é inconteste que o trajeto percorrido da lei máxima até a decisão garantidora de direitos e aplicação da sanção por seu descumprimento está vinculado à existência normativa e sua respectiva hierarquia^{23,24}.

Em explicação sumária, e até simplista, o Poder Legislativo dita a regra para que o Executivo atue em suas diferentes funções, e cabe ao Judiciário, seja do ponto de vista individual, coletivo ou difuso, garantir os direitos e o cumprimento dos deveres expressos na lei. Assim, tanto ao analisar as competências precípuas dos poderes quanto ao tomar como verdadeira a sabedoria do jargão – “ao administrador público só é permitido o que está expresso em lei” –, a centralidade do debate reside na lei. Portanto, saber se a lei máxima e toda a sua hierarquia descendente promoveram mudanças na sociedade requer, de pronto, que sejam avaliadas.

Para Santos, Hartz e Delduque²⁵, se a saúde é direito humano, fundamental e social, deve compor a pauta ética universal. Mais ainda, se a efetivação de direitos sociais

é prospectiva e tem sua retroação vedada por princípio, a legislação garantidora deve manter-se ou alterar-se no tempo, de modo a propiciar a evolução positiva das sociedades.

Assim, somente processos avaliativos permitem aferir se a expressão do direito, inicialmente expectativa, ganhou – e em que medida –: progressão, efetivação e prospecção evolutiva.

Por certo que cada lei e cada objetivo do legislador carecerão de modelo lógico de avaliação aplicável ao caso concreto. Contudo, esse é um tema pouco explorado pelos avaliadores das políticas sociais e que já necessita tomar lugar de destaque para: i) promover o aperfeiçoamento do marco conceitual existente; ii) estruturar modelos lógicos aplicáveis aos casos concretos; iii) incrementar a avaliação das políticas públicas existentes; e, principalmente, iv) exigir atuação bem mais qualificada do Poder Legislativo e normatizador da Administração Pública.

Poder Legislativo federal brasileiro: proposições sobre direito ambiental e os interesses para o campo da saúde

Ao considerar que o debate sobre o direito à saúde carrega em si toda uma linhagem normativa, diferentemente organizada quando observadas as tipologias dos sistemas e a participação dos Estados, está intrínseco que tal direito não anda só. A saúde é ligada a outros direitos de proteção à vida, em especial, o direito ambiental. As interações entre os humanos, os animais e o ambiente ocorrem em tempo integral e de diferentes maneiras. Tais interações são responsáveis pelas zoonoses, que, segundo a OIE, respondem por cerca de 60% das doenças humanas²⁶.

No caso brasileiro, o sistema nacional de saúde passou por flagrante transformação com o advento da Constituição democrática de 1988²⁷. Na esteira do comando constitucional é que leis complementares e ordinárias passaram a dar ao Sistema Único de Saúde (SUS) a conformação observada nas suas mais de três décadas de existência.

Assim, todo o conjunto normativo existente para a conformação do sistema de saúde – desde a Constituição até os atos administrativos – é causa de mudanças, e nessa condição é que a norma – em seu sentido *lato* – requer avaliação.

Santos²⁸ asseverou que, no Brasil, há uma interpenetração indiscutível entre os Poderes Legislativo e Executivo. Em sua pesquisa, usou essa indissociabilidade para justificar a apresentação de resultados relacionados com a produção legislativa em saúde, por três décadas, a partir dos Presidentes da República, ou seja, dos titulares do Poder Executivo federal:

Para a análise, após a consolidação dos dados, foi necessária a elaboração de figuras didáticas que permitissem contextualização (análise mais geral), perspectiva de evolução temporal (análise em décadas) e com vistas, principalmente, a facilitar a interlocução com os entrevistados, um demonstrativo de produção legislativa referenciada conforme o Poder Executivo federal, e não conforme as legislaturas. Este é um elemento simbólico, todavia muito importante.²⁸

A relação imbricada entre o Executivo e o Legislativo, no caso brasileiro, revela-se também nesse simbolismo. A memória social não identifica a legislatura responsável pela proposição, trâmite e aprovação de determinada lei, contudo, tem maior lembrança da aprovação do Poder Executivo, referenciando, assim, o Presidente da República e a promulgação das leis. Essa é uma relação que pode ensejar maior importância eleitoral ao Executivo que ao Legislativo, desequilibrando, de partida, a isonomia necessária e impondo arenas ainda mais severas ao desenho de ‘coalização partidária’ vigente no País – o que mereceria pesquisa específica.

Atualmente, o resultado da relação entre Legislativo e Executivo vem sofrendo críticas de diferentes pontos de vista. Para Barros et al., o governo (2019-2022) tem alterado o comportamento internacional do Brasil acerca de determinadas matérias, incluídas as relações saúde, ciência e ambiente:

Nessas circunstâncias, o Brasil, que nas últimas décadas portou-se como líder crítico em matéria de políticas globais, tem mudado seu papel no mundo, pois, atualmente, o país tem perdido o posto de liderança em temas como saúde, integração regional, cooperação Sul-Sul entre outros, graças à postura adotada pelo governo federal atual, que tem propagado o descrédito à educação, à ciência e ao meio ambiente [...].²⁹

A grita geral diz respeito à negligência das autoridades brasileiras nas pautas importantes e que vêm movimentando o globo nos últimos anos, como a saúde pública e suas relações com o meio ambiente e a saúde animal. Sobre o tema, Barros et al. Se manifestaram:

Percebe-se, pois, que importantes temas (saúde coletiva e meio ambiente) estão sendo negligenciados, com consequências graves para a população. Em suma, vê-se que o Brasil se encontra envolto em uma teia de problemas com forte viés político que, no entanto, não podem ser explicados de forma simplista, necessitando, para sua superação, especialmente de um efetivo empenho das forças vivas da sociedade. Assim, para alcançar qualidade de vida e desenvolvimento sustentável, é necessário que a coletividade exija do Estado que os indicadores sanitários, ambientais e de educação sejam prioritários nas políticas públicas brasileiras. Além disso, devem ser pleiteados os necessários e constantes investimentos em estudos que levem em consideração não meramente a evolução de doenças específicas, mas o impacto das crises sobre a saúde da população, enfrentando, também, as causas sociais, ambientais, econômicas e políticas da epidemia e de outras condições que impõem riscos à saúde da população. Para isso, cabe aos pesquisadores, à comunidade científica e a todos os cidadãos a adoção de uma postura crítica à atual política brasileira, de modo a manter o apreço pela pesquisa em saúde, e pela incorporação da sustentabilidade, de modo que as pessoas e o meio ambiente estejam em primeiro lugar [...].²⁹

Para Martinez³⁰, a sociedade brasileira está marcada por três vértices. O primeiro diz do impacto sobre “corpos, corações e mentes da população mais pobre e vulnerável”

que demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos e que vem, ao longo do tempo, sendo achacada pela supressão dos direitos fundamentais, por onde “desfilam doenças de veiculação hídrica, insetos e animais peçonhentos, enchentes, condições sanitárias inadequadas e inúmeras privações que comprometem a saúde humana, de idosos e crianças, sobretudo, na faixa de zero a dois anos de idade”.

O segundo refere à degradação dos ambientes que levam à exposição aos riscos sanitários, expondo

[...] resíduos sólidos, e não sólidos, dejetos orgânicos de origem residencial, lixo doméstico, efluentes industriais, gerados e despejados, todos os dias, invariavelmente, nas ruas, vias públicas, áreas verdes, rios, lagos e córregos das cidades, sejam pequenas, médias ou grandes, e nas gigantescas regiões metropolitanas.³⁰

Nessa categoria, também localizou os riscos potenciais, ao exemplo do ocorrido em Goiânia, em 1987, com o vazamento de Césio 137, a partir de ‘um lixo médico-hospitalar’. Aqui também residem as consequências dos detritos das frotas veiculares, que alcançam ar, água, solo, construções, animais, vegetação etc. Nesse ‘quadrado’, estão as causas externas promovidas pela mobilidade urbana, em que também se encontram o estresse, as doenças respiratórias, cardiovasculares, a mutilação e a incapacidade, enfim, as causas agressoras à saúde humana³⁰.

Em um terceiro vértice, Martinez posiciona o consumo dos agrotóxicos, “exagerado e irrestrito”. Menciona “a adoção da chamada capina química por prefeituras, empresas, condomínios e residências”; a “permissividade da legislação”; “a pequena fiscalização na utilização de várias substâncias nas atividades agropecuárias”; o “manejo de áreas verdes, urbanas e rurais” como fontes de contaminação por agentes químicos. Aqui, o autor localizou os “casos reiterados de atrofia muscular, câncer, mutações genéticas e hidrocefalia”³⁰.

Ao fim e ao cabo, independentemente de quantos vértices e seus respectivos conteúdos, todos eles teriam relação irrenunciável com a saúde.

A partir desse cenário, no esforço de analisar e emitir críticas responsáveis, é que se buscou aferir o quantitativo de proposições legislativas em trâmite na Câmara de Deputados relacionadas com o tema em questão. Importa mencionar que o Congresso Nacional brasileiro é bicameral – Câmara dos Deputados e Senado –, sendo que o primeiro tem número de congressistas de forma compatível à população de cada território estadual, com mandatos de quatro anos, enquanto o segundo tem três representantes por estado, com mandatos de oito anos.

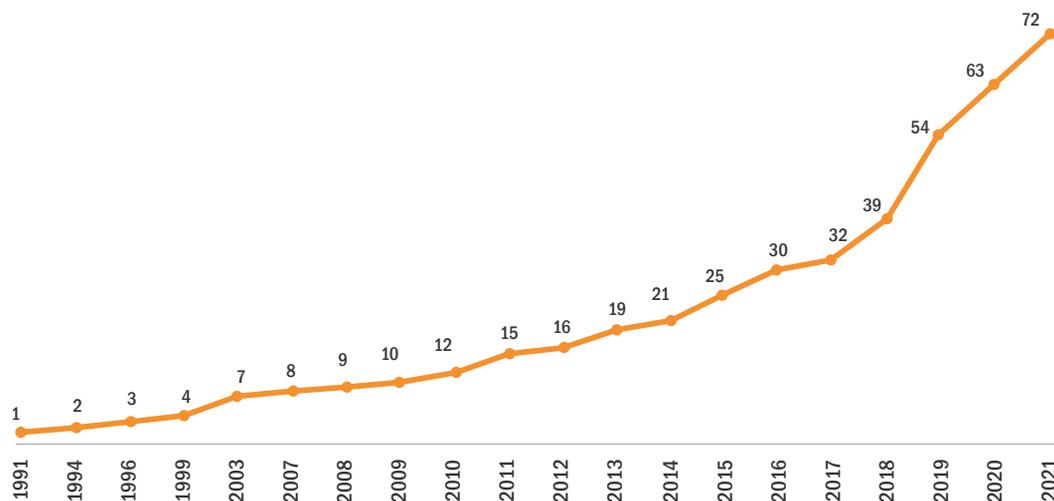
Ao considerar adequada a relação saúde humana, ambiental e animal, buscou-se compreender como as movimentações da Câmara de Deputados – cuja representatividade guarda maior compatibilidade com a sociedade brasileira – têm produzido proposições legislativas sobre o tema, observadas as últimas décadas.

Optou-se por coletar os dados existentes em uma categoria apresentada pela própria Câmara de Deputados, denominada ‘Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável’, que agrupa projetos de lei que, com ela, guardam simetria temática. Optou-se por coletar dados relativos às três últimas décadas, no período compreendido entre 1991 e 2021.

Com o fito de contribuir para a análise, tem-se que o Brasil sempre atuou ativamente na comunidade internacional como defensor da regulação (tratados internacionais – direito internacional público) em favor da contenção das Mudanças Climáticas Globais (MCG) e das perdas de diversidade biológica – a partir de uma agenda de controle e conservação – exatamente por sofrer com as consequências de práticas insustentáveis. Indica-se, de forma precisa, que o presente texto não tem o condão de analisar os conteúdos das proposições, menos ainda aquelas que tiveram trâmite e aprovação durante o período analisado. Trata-se de uma breve análise, a partir dos números observados e o que eles podem revelar.

O gráfico 1 demonstra a quantidade de proposições sobre o tema de forma cumulativa, totalizando, em 2021, 72 propostas ativas. Observam-se pequenas variações quantitativas entre os anos de 1991 e 2017. De 2017 em diante, há um notório aumento, com ênfase para o ano de 2019 – que precedeu a pandemia da covid-19 – em que alcançou 15 proposições.

Gráfico 1. Série Temporal Acumulada das proposições tema Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – 1991 a 2021



Fonte: elaboração própria, a partir de dados públicos do Congresso Nacional do Brasil coletados em agosto de 2022.

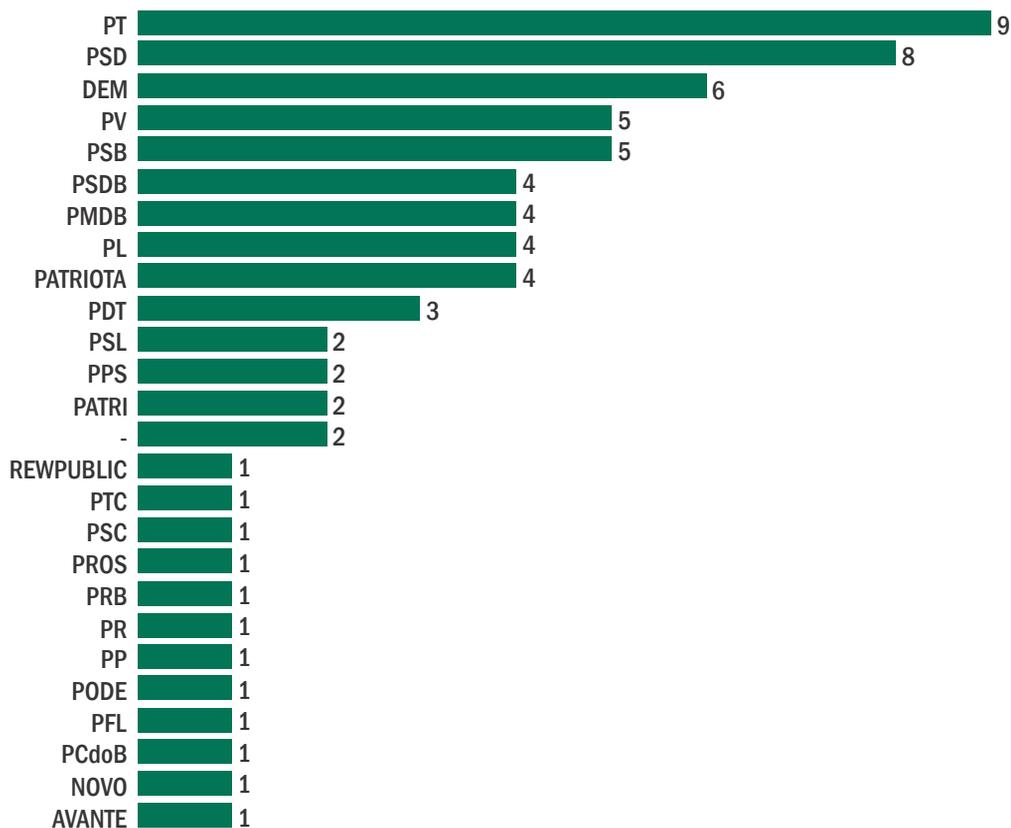
Dessa mesma figura 1, é possível aferir que os parlamentares eleitos por estados mundialmente reconhecidos como ‘floresta amazônica brasileira’, como o Amazonas, o Pará e o Acre, não atuaram, entre 1991 e 2021, com proposições legislativas categorizadas, entre os pares, como ‘Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável’.

Considerado o aumento quantitativo exposto pelo gráfico 1, ao longo do tempo, e concentrado entre 2027 e 2019; também considerada a concentração de proponentes originários da região sudeste do País, cabe perseguir suas respectivas filiações partidárias.

Os partidos são importantes na formação e na transformação das sociedades na medida em que aliam políticos na defesa de interesses (aparentemente) comuns, indicam grupos mais plurais, impõem desenvolvimento aos sistemas eleitorais. Ainda que empiricamente, no caso brasileiro, permanece forte a característica classista nos comandos partidários (aqui chamada ‘coronelista’), que impõem condições para os comandos de ascensão dos candidatos majoritários ou não, bem como para alianças em coligações e federações admitidas pela lei. No Brasil, a estruturação partidária é prevista na Constituição Federal (1988), na Lei dos Partidos Políticos (1995) e prevê criação livre, a autonomia para organização *interna corporis*, respeitados a soberania, a democracia, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais.

Observadas as proposições legislativas, ao longo dos anos 1991 a 2021, o gráfico 2 mostra o Partido dos Trabalhadores (PT) como o maior detentor de propostas ativas, seguido pelo Partido Social Democrático (PSD) e pelo Democratas (DEM). Esse mesmo gráfico, na análise de série histórica, além de indicar atuação pluripartidária no tema, demonstra que o Partido Verde (PV), em tese com maior identificação protetiva para o tema, aparece em quarto lugar.

Gráfico 2. Proposições legislativas, conforme o partido do autor(a), no tema Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – entre 1991 e 2021

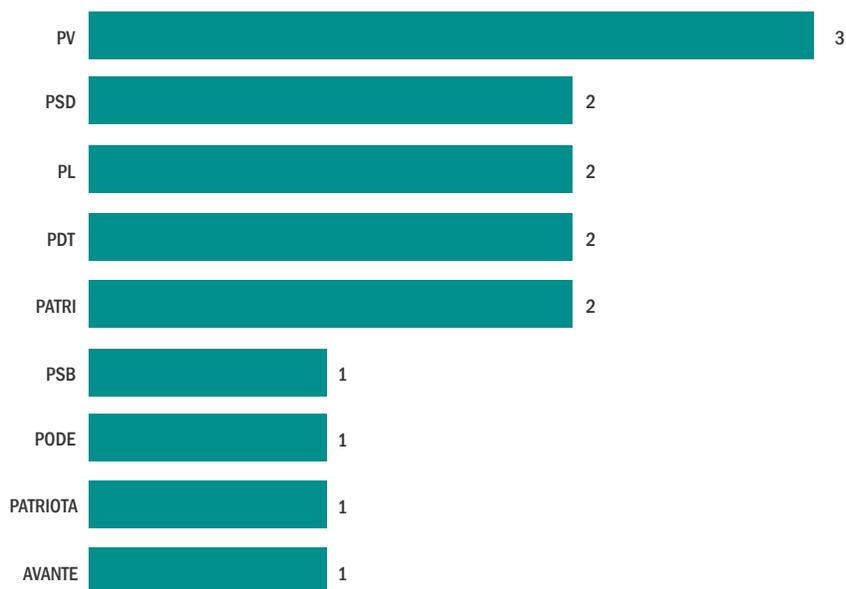


Fonte: elaboração própria a partir de dados público do Congresso Nacional do Brasil coletados em agosto de 2022.

Contudo, estratificados os dados com a finalidade de melhor observar aqueles pertinentes ao ano do maior acréscimo quantitativo (2019), que coincide com o início da atual legislatura federal, tem-se que o PV é o maior proponente e que o PT – maior proponente da série histórica – não atuou sobre a temática no ano em análise.

Tal dado pode ensejar diferentes hipóteses: i) há maior proposição legislativa no primeiro ano das legislaturas; ii) há um interesse partidário em movimentar proposições já existentes; iii) há adensamento na temática que impõe a necessidade de novas proposições ou ainda, alterações de legislação já existente; entre outras. Importa, novamente, declarar o limite imposto para a análise uma vez que não se estudou o conteúdo das propostas.

Gráfico 3. Proposições legislativas, conforme o partido do autor(a), no tema Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – em 2019



Fonte: elaboração própria a partir de dados público do Congresso Nacional do Brasil coletados em agosto de 2022.

A breve demonstração de movimentação parlamentar em torno do tema ‘Meio Ambiente e Sustentabilidade’ denota a irrenunciável importância da lei e de seus impactos sobre o sistema de saúde. Destaca a importância dos movimentos partidários e de seus conteúdos para a política de saúde, tanto pela quantidade (que impõe trâmites diferenciados) quanto pela aprovação e posterior análise de impacto.

Contudo, o que importa é que as leis não estejam descoladas das realidades sociais e que permitam a progressão das sociedades, em especial, da humanidade. Os projetos de lei devem ser precedidos de avaliação, para que, assim, guardem a relação necessária com os objetivos comuns da sociedade que, no caso em tela, diz respeito às relações entre humanos, ambiente e animais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alterações trazidas pela teoria microbiana, pelo uso de métodos estatísticos, pela análise sobre o ‘morrer’, pelos estudos sobre a determinação ambiental ou social possibilitaram projetos de sistemas de saúde pública a funcionarem como componentes estratégicos para a sociedade e para grupos sociais. Nessa toada, vieram a importância

das considerações sobre a urbanização e a indústria, colocando olhos sobre o saneamento e sobre padrões culturais.

Com o uso das práticas normativas e educativas, foram sistematizados diferentes avanços das ciências da vida; da estrutura celular; dos processos fisiológicos e da teoria evolutiva das espécies, elevando a fundamentação do modo científico, contudo, com a convivência com a fase mágica e mística das ciências da saúde.

Essa evolução faz com que as sociedades passem a ser vistas como um grande organismo vivo, com crescimentos da estatística vital, de modo que transições, divididas para efeitos didáticos, sejam mais bem observadas. As transições permitem que as relações entre humanos, ambiente e animais estejam ainda mais evidentes, como é o caso da transição epidemiológica, para a qual o primeiro dos ciclos de doenças esteve ancorado nas doenças parasitárias. Ou ainda, a transição demográfica que altera os padrões de oferta/consumo das ações e serviços de saúde, observados os adensamentos próprios da transição tecnológica.

Isso para afirmar que sistemas de saúde não são ilhas. Estão imersos nos movimentos políticos, sociais e normativos, que podem revelar a alteração do estado de coisas, a partir de planejamentos que revelam prioridades e correspondentes alocações financeiras – invariavelmente expostos nas leis.

O contexto abordado vem para reiterar que a lei promove mudança nos padrões de comportamento social. Mais recentemente, com a pandemia, a observação da relação entre saúde humana, ambiental e animal, ganhou relevância. Concomitante, vieram as leis e normativas infralegais, no caso brasileiro, com elaboração admitida para os níveis federal, estadual e municipal. Ou seja, a lei é intervenção no campo da saúde e, sob tal prisma, deve ser avaliada.

Com essa admissibilidade, Ferreira, Ayres Britto e Santos³² relacionam a importância da constituição dos poderes para a lei e a promoção do bem-estar geral:

Num cenário de mudanças, ou ao menos de expectativas de mudanças, há que se atentar para o quão importante é a escolha dos representantes e constituidores dos poderes de modo que o escrutínio próprio das democracias seja a mola propulsora para a observância da lei e a promoção do bem-estar geral. Enquanto as perguntas movem o mundo, a certeza que se pode apresentar é de que o futuro não será mais o mesmo!

Os dados quantitativos apresentados servem como ilustração para demonstrar que o caso brasileiro, em que o direito à saúde está reconhecido como direito fundamental e social, requer, em prol da sustentabilidade de seu sistema público de saúde, maior atuação dos congressistas que compõem o Poder Legislativo de qualquer dos entes federados. Mais que isso, necessita que os movimentos exijam que a lei esteja colada às necessidades sociais. Tal demonstração, obviamente, perpassa por processos avaliativos.

Caso a pretensão nacional seja a de manter garantias, no campo da saúde, como a universalidade, a integralidade, o acesso igualitário, a participação da comunidade e outros, ampliando-os para a observância das relações com a saúde ambiental e animal, é condição *sine qua non* que a atuação parlamentar seja compatível com os interesses da saúde humana, porém com a visão alargada da Saúde Única.

Referências

1. Saldiva, P. Covid-19 e as Cidades. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 27]. p. 28-35. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://bit.ly/35BDtIP>
2. Leff E. A água como bem comum ou bem privado. In: Leff E. Discursos Sustentáveis. São Paulo: Cortez; 2010. p. 109-118.
3. Rocha LRL. Sala de Emergência Planetária: a encruzilhada civilizatória e as aflições do século XXI. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. p. 36-53. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://bit.ly/2XEzvnX>
4. Dupas G. Meio ambiente e o futuro da humanidade. In: O mito do progresso; ou o progresso como ideologia. São Paulo: Editora UNESP; 2006.
5. Santos AO, Silva JF, Cataneli RCB. Covid-19: respostas em construção. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 12]. p. 248-69. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://bit.ly/3bAAk9D>
6. Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-6-reflexoes-e-futuro/>
7. P3. António Guterres: ameaça climática é “muito mais grave” do que a pandemia [Internet]. Público Comunicação Social; 8 set. 2020 [citado 2022 ago 10]. Disponível em: <https://www.pUBLICO.pt/2020/09/08/p3/noticia/antonio-guterres-ameaca-climatica-grave-pandemia-1930818>
8. Carson R. Primavera silenciosa. São Paulo: Gaia; 2010.
9. Grupo Banco Mundial. O COVID-19 Lança a Economia Mundial na Pior Recessão desde a Segunda Guerra Mundial [Internet]. GBM; 8 jun 2020 [citado 2022 ago 10]. Disponível

em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

10. Aith F. Afirmação histórica do direito à saúde e os desafios para sua efetivação nos estados do século XXI. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. p. 12-27. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://bit.ly/3uK8ZZO>

11. Barreto ML. A epidemiologia, sua história e crises: notas para pensar o futuro. In: Costa DC, organizadora. Epidemiologia, teoria e objeto. São Paulo: Hucitec/Abrasco; 1990. p. 19-38.

12. Paim JS. Saúde, crises, reformas. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA; 1992.

13. Brasil. Universidade de São Paulo. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972 [Internet]. São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos; [s.d.] [citado 2020 ago 14]. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>

14. Meadows DL, Randers J, Behrens III WW. Limites do Crescimento. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva; 1978.

15. Brasil. Portal Brasileiro de Dados Abertos. [S. l.: s. n.]; 2022 [citado 2022 ago 21]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/indicadores>

16. Nações Unidas Brasil. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030 [Internet]. Brasília, DF: Casa ONU Brasil; 2015 [citado 2022 ago 21]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

17. Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Acesso e cuidados especializados [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. (Coleção Covid-19; v. 5). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-5-acesso-e-cuidados-especializados/>

18. Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Profissionais de saúde e cuidados primários [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. (Coleção Covid-19; v. 4). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-4-profissionais-de-saude-e-cuidados-primarios/>

19. Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Competências e regras [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. (Coleção Covid-19; v. 3). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-3-competencias-e-regras/>

20. Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Planejamento e gestão [Internet]. Brasília: Conselho Nacio-

nal de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. (Coleção Covid-19; v. 2). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-2-planejamento-e-gestao/>

21. Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Principais elementos [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 10]. (Coleção Covid-19; v. 1). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/>

22. Nações Unidas Brasil. Abordagem Saúde Única é chave para prevenir a “próxima pandemia” [Internet]. Brasília, DF: Casa ONU Brasil; 8 out. 2021 [citado 2022 ago 10]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150639-abordagem-de-saude-unica-e-chave-para-prevenir-proxima-pandemia>

23. Dallari SG. Os estados brasileiros e o direito à saúde. São Paulo: Hucitec; 1995.

24. Kelsen H. Teoria pura do direito. São Paulo: Martins fontes; 2009.

25. Santos AO, Hartz Z, Delduque MC. Pensar a lei como intervenção no processo avaliativo do direito à saúde. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Coletânea Direito à Saúde: Institucionalização. Brasília: CONASS; 2018. p. 308-20.

26. Brasil. Ministério da Saúde. Biblioteca Virtual em Saúde [Internet]. Dia Mundial das Zoonoses. [S. l.]: BVS; 2022 [citado 2022 ago 16]. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/06-7-dia-mundial-das-zoonoses-2/#:~:text=Cerca%20de%2060%25%20das%20doen%C3%A7as,delas%20s%C3%A3o%20de%20origem%20animal>

27. Brasil. Constituição (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Planalto; 1988 [citado 2022 ago 10]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

28. Santos AO. Teses da saúde no relatório final da VII Conferência Nacional de saúde e na Legislação Federal no período compreendido entre 1986 e 2016: uma análise comparada [tese] [Internet]. Brasília: Universidade de Brasília; 2019 [citado 2022 ago 12]. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37705>

29. Barros FPC, Rezende ARMF, Abreu FRM, Borges GPG, Oliveira GDC, Tiago GB, et al. O mundo pós-COVID: as implicações para a saúde coletiva. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 12]. p. 66-83. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://bit.ly/3bCdUoj>

30. Martinez P. Brasil e meio ambiente, nossa trajetória e nossos desafios. Jornal Unesp [Internet]; 5 maio 2022 [citado 2022 ago 22]. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2022/05/05/o-brasil-e-o-meio-ambiente-nossa-trajetoria-nossos-desafios/>

31. Pinto LDA. A relação entre o planejamento urbano e a ética ambiental: o estatuto da cidade e a política nacional de mobilidade urbana sob a ótica do meio ambiente [dissertação]. São Cristóvão (SE): Universidade Federal de Sergipe; 2019.

32. Ferreira PX, Britto NA, Santos AO. O mundo que queremos: a pandemia de COVID-19 e reflexões sobre o Futuro. In: Santos AO, Lopes LT, organizadoras. Reflexões e futuro [Internet]. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde; 2021 [citado 2022 ago 23]. p. 102-13. (Coleção Covid-19; v. 6). Disponível em: <https://bit.ly/2LxFb0B>