

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:  
O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO COMO UMA  
FERRAMENTA EQUALIZADORA ENTRE OS  
INTERESSES DA NATUREZA E DA SOCIEDADE**

Yasmine Santos Mansur

---

Mestre em Relações Internacionais  
yasmine.mansur@gmail.com

Recebido em: 18 out. 2011

Aceito em: 18 nov. 2011

## RESUMO

A preocupação com a proteção ao meio ambiente trouxe reflexos relevantes e contraditórios ao ambiente econômico internacional. O princípio da precaução se insere nesse contexto obrigando a comunidade internacional a repensar a lógica do mercado. A análise proposta neste artigo é analisar o princípio da precaução como um instrumento equalizador dos interesses do ambiente econômico e do meio ambiente, tendo a sociedade como real detentora do direito de um meio ambiente preservado, conferindo assim uma reflexão sobre sob a pauta ambiental no mundo atual.

**Palavras-chave:** princípio da precaução, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento econômico.

## ABSTRACT

*The concern for environmental protection brought reflections relevant and contradictory to the international economic environment. The precautionary principle within this context is forcing the international community to rethink the logic of the market. The analysis proposed in this paper is to analyze the precautionary principle as an instrument equalizer interests of the economic environment and the environment, and society as the real owner of the right to a clean environment, thus providing a reflection on the environmental agenda in the world current.*

**Keywords:** *precautionary principle, sustainable development, economic development.*

## RÉSUMÉ

*Le souci de protection de l'environnement a des réflexions pertinentes et contradictoires à l'environnement économique*

*international. Le principe de précaution dans ce contexte oblige la communauté internationale à repenser la logique du marché. L'analyse proposée dans ce papier est d'analyser le principe de précaution comme un égaliseur intérêt instrument de l'environnement économique et de l'environnement, et la société en tant que propriétaire réel dudit à un environnement propre, fournissant ainsi une réflexion sur le programme environnemental dans le monde actuel.*

**Mots clés:** le principe de précaution, développement durable, le développement économique

.

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 70 destacou-se por diversas razões; entre elas, uma nova maneira de compreender o meio ambiente se estabeleceu por meio da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano<sup>1</sup>, realizada em Estocolmo, Suécia. O Direito Ambiental, usualmente restrito ao meio interno, começa a ser sistematizado internacionalmente, ganhando *status* significativo ao considerarmos o aumento do número de instrumentos de proteção ambiental. Por consequência, a preservação do meio ambiente passou a ser uma bandeira mundialmente defendida. Com essa crescente preocupação, o princípio<sup>2</sup> da precaução passa a ser visto como um instrumento equalizador entre os interesses de uma economia pulsante e de um meio ambiente carente. O interesse deste artigo é justamente entender o princípio da precaução nessa relação.

Outro marco da história do Direito Ambiental Internacional, que aqui nos interessa, foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Conhecida por “institucionalizar” a consciência ambiental, a ECO-92 foi marcante pela busca de proteção jurídica ao meio ambiente. Sumariamente, pode-se afirmar que a ECO-92 foi responsável por:

- a) adoção e sistematização de uma declaração de princípios sobre um ambiente de desenvolvimento;

---

<sup>1</sup> Nessa conferência, instituiu-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e tornou-se conhecida a expressão “desenvolvimento sustentado”, tópico dos demais encontros para discussão do meio ambiente.

<sup>2</sup> A palavra “princípio”, em sua origem latina, significa “aquilo que se toma primeiro”, designando o início, ponto de partida. Assim, os princípios fornecem a base para a criação de leis e são a essência das normas de Direito.

- b) adoção de duas convenções multilaterais mundiais, sendo uma sobre diversidade biológica e outra sobre alterações climáticas;
- c) adoção de um plano de ação na comunidade internacional referente à implementação dos objetivos fixados na Declaração da ECO-92 - este documento ficou conhecido por *Agenda 21* e por buscar um desenvolvimento sustentável.

Dos princípios da declaração oriunda desse encontro, um deles, em especial, chama-nos a atenção, uma vez que rompe com a noção de avaliação de risco até então existente. Trata-se do Princípio 15, denominado princípio da precaução, cuja origem advém do Direito Ambiental alemão. Sua lógica conduz a ações em favor da preservação do meio ambiente e sua aplicação se baseia na existência de indícios de dano concomitantemente com uma inversão no ônus da prova, fazendo com que o agente, indústria ou Estado, seja responsável por demonstrar a inexistência de riscos e(ou) danos.

É fundamental esclarecer que o princípio da precaução não consiste em renunciar aos benefícios trazidos pelo desenvolvimento; sua função é conciliar, prudentemente, o desenvolvimento à manutenção e preservação do meio ambiente. De acordo com Freestone e Hey (2004, p. 205), o princípio da precaução é um dos norteadores de vários instrumentos ambientais, abrangendo tanto aqueles de caráter global quanto regionais; suas diretrizes são utilizadas em regimes nacionais e internacionais. Os autores afirmam que o princípio "[...] tem sido tão amplamente aceito em instrumentos internacionais e, de forma crescente, em nacionais, que poucos, atualmente, tentariam negar sua importância." Diante disso, o princípio da precaução questiona a lógica capitalista, atualmente potencializada pela globalização, em busca da proteção do meio ambiente, mediante um desenvolvimento sustentável. Para dar continuidade ao objetivo aqui proposto, as próximas seções discutirão a concepção de desenvolvimento sustentável, como

entendida pelo sistema internacional, e a relevância do princípio da precaução para um desenvolvimento sustentável.

## **2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM CAMINHO PARA A EQUIDADE**

Desenvolvimento sustentável é um conceito amplo traduzido num modelo de desenvolvimento global que incorpora aspectos de um desenvolvimento socioambiental. Este é a busca constante do desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que busca a preservação do ecossistema. O conceito foi usado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland, que produziu o documento *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ligada à ONU. O conceito mais usado para o desenvolvimento sustentável é a da ONU (1992): “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.”

O campo do desenvolvimento sustentável pode ser conceitualmente entendido como um tripé: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica e a sustentabilidade sociopolítica. Diante dessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos. Para garantir o uso desses recursos em longo prazo, é imprescindível que não se confundam desenvolvimento e crescimento econômico. Este dependente do consumo crescente de energia e de recursos naturais. Tal tipo de desenvolvimento tende a ser insustentável, uma vez que leva ao esgotamento dos recursos naturais de que a humanidade necessita. Nesse sentido, desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um modelo econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado, que contempla as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as próprias necessidades.

O conceito de desenvolvimento sustentável nasce em um contexto em que as necessidades humanas são determinadas social e culturalmente, requerendo uma promoção de valores que mantenham os padrões de consumo, no entanto dentro dos limites das possibilidades ecológicas. Desenvolvimento sustentável significa compatibilidade do crescimento econômico com o desenvolvimento humano e a preservação ambiental. O desenvolvimento sustentável preconiza, portanto, que as sociedades atendam às necessidades humanas concomitantemente com o aumento do potencial de produção, assegurando a todos as mesmas oportunidades, tanto para gerações presentes quanto para futuras, isto é, promove a equidade. Em sua essência, é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e às aspirações humanas (WCED, 1991, p. 49). Os pontos centrais do conceito de desenvolvimento sustentável, pontuados no relatório “Nosso Futuro Comum” (Ibid.), se tornaram a linha mestra da Agenda 21:

[...] este tipo de desenvolvimento é capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. Assim, o "desenvolvimento sustentável" é um objetivo a ser alcançado não só pelas nações 'em desenvolvimento', mas também pelas industrializadas.

Diante da necessidade de se desenvolver de maneira sustentável, a comunidade internacional cria e viabiliza instrumentos que a permitem defender-se da degradação ambiental, ao passo que promovem a preservação do meio socioambiental; nesse sentido, o princípio da precaução é um desses instrumentos.

### **3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: MECANISMO DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Partindo de uma visão sistêmica, pode-se entender o meio ambiente como o que abrange não apenas os recursos naturais, artificiais e culturais, mas também todas as demais condições e influências que regem e abrigam vida em todas as suas formas. Sendo assim, a quantificação e o exato dimensionamento de um dano ambiental são de difícil mensuração, uma vez que um dano ao meio ambiente, seja pelo ar, água ou solo, tem impactos que afetam todo o ecossistema. Por exemplo, a disposição de resíduos perigosos no solo sempre atingirá o meio ambiente de forma sistêmica – ainda que, à primeira vista, apenas o solo e a água sejam imediatamente atingidos –, o que pressupõe um equilíbrio ambiental e uma harmonia de todos os elementos que compõem o ecossistema. No sistema constitucional brasileiro, o “ambiente ecologicamente equilibrado” é instituído como uma espécie de novo direito fundamental coletivo, constituindo direito subjetivo da coletividade humana, sendo sua preservação, portanto, de interesse de toda a comunidade, porque a sociedade é a real titular desse direito. Assim, o direito ao meio ambiente pode ser entendido sob duas perspectivas: a) individual, quando diz respeito ao direito à saúde e a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado; b) difuso, no caso das lesões exclusivamente ambientais, quando o direito ao meio ambiente é disseminado na sociedade, e os danos atingem um grupo de indivíduos, cujo número e identificação precisa não são possíveis.

Com essa perspectiva, tem-se que o modo de produção capitalista, que se apropria dos recursos naturais, utiliza práticas e comportamentos que expõem cada vez mais o meio ambiente a situações de risco. Se, de um lado, o avanço tecnológico trouxe ganhos para a sociedade, por outro, contribui para que as situações de risco se multipliquem e se tornem mais complexas e, por vezes, não perceptíveis pela sociedade (BECK, 1998). Nesse contexto, o princípio da

precaução assume um papel de destaque no Direito Ambiental, se observarmos que sua aplicação permitirá afastar o perigo de dano ambiental em situações de incerteza científica, ou seja, mesmo quando não se tenha certeza de que uma ação ou produto possa trazer algum prejuízo ao meio ambiente, os governos ou as sociedades organizadas podem exigir do agente causador do pretendo dano atitudes para preservar o meio ambiente. Inicialmente, o princípio da precaução inseriu-se no âmbito internacional por meio de diversas declarações internacionais relativas ao meio ambiente, tais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Diversidade Biológica, ambas de 1992. No entanto, apesar da grande importância dessas declarações para a consagração internacional do princípio da precaução, convém ressaltar que isso ainda encontra barreiras em seu uso e, por isso, não é entendido como uma regra, não podendo obrigar os signatários dessas convenções a usá-los. Apesar disso, o princípio da precaução prossegue e continua a ganhar força por sua repetição em declarações relativas à proteção ambiental. De acordo com Sadeleer (2004, p.580,

[...] a prática estatal expressa, por sua repetição, a convicção da maioria dos membros da comunidade internacional, de que aceitam que o princípio da precaução é um princípio de direito costumeiro, ao aplicarem as medidas de precaução em diferentes domínios, como a poluição atmosférica, a gestão dos recursos pesqueiros e a conservação da biodiversidade. A repetição desse princípio em cinquenta protocolos e convenções, no espaço de uma dezena de anos, constitui inegavelmente a prova da consolidação de uma prática constante, imutável e efetiva, em um nível universal e regional, num momento em que os riscos se revelam graves ou irreversíveis.

Nesse contexto, o princípio da precaução tem uma função difícil, voltada a servir como um instrumento equalizador entre o Direito Ambiental Internacional e o Direito

Econômico Internacional, ramos com interesses bastante distintos e, inúmeras vezes, contraditórios. Nas duas convenções mencionadas, encontram-se exemplos claros sobre a aceitação do princípio da precaução. Na Convenção-Quadro sobre a Diversidade Biológica, em seu preâmbulo, tem-se que,

[...] observando também que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça. (MACHADO, 2004, p. 59).

O preâmbulo citado faz alusão à parte do princípio da precaução que afirma não ser necessária a certeza científica para preservação do meio ambiente. Já a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas conceitua o princípio, em seu artigo 3º, da seguinte forma:

As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. (MACHADO, 2004, p. 59)

Alguns casos relativos à aplicação do princípio da precaução tiveram seus méritos julgados na jurisdição da Corte de Justiça das Comunidades Europeias (CJCE), entre eles o caso da vaca louca, gerado pelo embargo francês à carne bovina inglesa, e o caso Mondiet, no qual se discutiu um regulamento do Conselho da Europa acerca do limite de comprimento de redes de pesca. No caso Mondiet, a Corte de Justiça das Comunidades Europeias concedeu ganho de causa ao Conselho da Europa, o que fortaleceu o poder

discricionário de aplicação do princípio da precaução, reconhecendo-o em um caso concreto. Essa posição afirma que a CJCE tem privilegiado a adoção do princípio da precaução, visto que o admite nos casos de incerteza científica associada a questões de preservação ambiental. O princípio da precaução se relaciona com os princípios da publicidade e da participação pública. A Constituição Federal Brasileira, por exemplo, exige que o Estudo de Impacto Ambiental seja público, possibilitando à sociedade o acesso aos estudos sobre os riscos potenciais de certa atividade a ser executada, e possa decidir sobre sua tolerabilidade. A Resolução CONAMA 237/97 endossa a medida que prevê em seu artigo 3º que ao EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) deve garantir a publicidade e a realização de audiências públicas. A decisão, com fundamento no princípio da precaução, deve envolver a sociedade, uma vez que esta é a real detentora do direito ao meio ambiente e, portanto, precisa ter ciência dos dados sobre os riscos potenciais (princípio da publicidade), para que se possa posicionar em relação a eles, conscientizando-se da importância das questões ambientais que interferem diretamente em suas vidas (princípio da participação pública).

Uma vez consciente da importância do meio ambiente, a sociedade se torna capaz de avaliar a necessidade de uma atividade e, por meio do Estado e de sua própria organização, pode instrumentalizar as políticas públicas com a introdução do princípio da precaução, o que consiste em verificar se aquilo que se pretende empreender é realmente indispensável. Rehbinder (apud DERANI, 2001) colabora com essa perspectiva quando afirma que “precaução é cuidado”. Para o autor, o princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Esse princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. Por essa premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma

determinada atividade, mas também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual período de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade (REHBINDER, apud DERANI, 2001, p. 170). É mediante a participação pública, garantida por meio de critérios democráticos, que o princípio da precaução se consolida, para que sejam protegidos, de forma legítima, os direitos da atual e das futuras gerações.

#### **4 CONCLUSÃO**

Diante do que foi exposto neste artigo, foi possível perceber que o princípio da precaução é muito importante para as novas demandas de preservação do meio ambiente. Sua efetividade, no entanto, ainda está comprometida por causa das discordâncias de sua função, que se originam principalmente entre os juristas e a comunidade científica. Mas, mesmo com sua aplicação comprometida, é notório que esse princípio já é reconhecido pela comunidade internacional. Cremos, pois, que o impedimento principal seja a falta de uma sistematização do conceito e do uso do princípio da precaução. Assim, o princípio da precaução se apresenta no cenário internacional de maneira dual, uma vez que, de um lado, está sua inserção e a difícil aplicação no Direito Ambiental Internacional. Na dificuldade da aplicação, verifica-se a força dos interesses envolvidos, tornando-se explícitas as diferentes posturas dos diversos atores internacionais em relação à aplicação efetiva da proteção ambiental por meio da precaução.

Mesmo diante dessas divergências, o princípio da precaução é uma vitória para o Direito Ambiental Internacional, já tendo alcançado o *status* de um de seus princípios mais relevantes. Sua importância ainda pode ser vista por sua influência nos atores que buscam a proteção ambiental, tornando-os mais proativos à medida que traz para o presente a necessidade de atitudes que objetivam evitar

danos futuros, abordando e inserindo políticas de gestão que trabalhem tanto com riscos futuros quanto incertos, potenciais, sobre os quais ainda não se tem conhecimento científico comprovado. O princípio da precaução tem o objetivo de equalizar interesses e, como instrumento de gestão dos riscos envolvidos nas atividades humanas, proporciona aos legisladores e políticos de regulação internacional uma nova alternativa para conciliar o desenvolvimento econômico e tecnológico com a preservação do meio ambiente. Para tanto, é preciso constante observação e ponderação, razoável e imparcial, entre os vários interesses envolvidos nas práticas humanas.

Nesse contexto, a participação da população é fundamental para a fiscalização da regulamentação internacional, possibilitando a concretização do equilíbrio exigido para o gerenciamento dos riscos ambientais. É imprescindível, portanto, que a comunidade acadêmica dê continuidade às pesquisas sobre a aplicação do princípio da precaução, bem como o desenvolvimento de práticas mais eficazes desse princípio, para, além de popularizar seu uso, despertar para a conscientização de sua importância.

## REFERENCIAS

BECK, U. **La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: M. Limonad, 2001.

FREESTONE, D.; HEY, E. Implementando o princípio da precaução: desafios e oportunidades. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (Orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ONU. Conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento do Rio de Janeiro. 1992.

SADELEER, Nicolas de. O estatuto do princípio da precaução no direito internacional. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WCED. **Our common future**. Oxford: Oxford University, 1987.