

Beatriz Souza Costa
José Antonio Moreno Molina
Roberto Correira da Silva Gomes Caldas
(Coords.)

Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

**DESARROLLO EN BRASIL, ESPAÑA
Y LA UNIÓN EUROPEA:
hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible**

**DESARROLLO EN BRASIL, ESPAÑA
Y LA UNIÓN EUROPEA:
hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible**

Beatriz Souza Costa

José Antonio Moreno Molina

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas

(Coords.)



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2021

© de los textos: sus autores.
© de la edición: Universidad de Castilla-La Mancha

Edita: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha

Colección JORNADAS Y CONGRESOS n.º 28

Imagen de cubierta: Jason Leung on Unsplash



Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

ISBN: 978-84-9044-427-6

D.O.I.: http://doi.org/10.18239/jornadas_2021.28.00

Composición: Compobell

Hecho en España (U.E.) – *Made in Spain (U.E.)*

Colaboran:



INTEGRAÇÃO,
ESTADO E
GOVERNANÇA



Administración electrónica, transparencia y contratación pública.
Plataforma digital de innovación de la Administración Pública de Castilla-La Mancha.



CENTRO DE EXCELÊNCIA
JEAN MONNET



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Centro de Estudios Europeos
Luis Ortega Álvarez



Esta obra se encuentra bajo una licencia internacional Creative Commons CC BY 4.0.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons CC BY 4.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley. Puede Vd. acceder al texto completo de la licencia en este enlace: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Índice

| | |
|--|-----|
| A atuação dos entes subnacionais no processo de integração regional: a paradiplomacia. <i>Carlos Alberto Simões de Tomaz e Renata Mantovani de Lima</i> | 17 |
| A atuação socio ambiental das empresas transnacionais na ótica dos direitos humanos. <i>Marcelo Benacchio e Renata Mota Maciel Dezem</i> | 35 |
| Avances hacia el derecho global de la contratación pública. <i>José Antonio Moreno Molina</i> | 53 |
| Compliance tributario y contratación pública en España. <i>Pedro José Carrasco Parrilla</i> | 63 |
| El Constitucionalismo Subnacional en los Estados federales. <i>José Adércio Leite Sampaio</i> | 93 |
| El plan estatal para el impulso en España de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. <i>Dr. Francisco Puerta Seguido</i> | 115 |
| La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea. <i>Carlos Francisco Molina del Pozo</i> | 135 |
| L'application du principe de precaution par l'arbitre du mercosur. <i>Liziane Paixão Silva Oliveira</i> | 147 |
| La protección del patrimonio cultural inmaterial in Brasil: la fiesta de la vaquejada. <i>Beatriz Souza Costa</i> | 159 |

| | |
|---|-----|
| Los biocarburantes como alternativa energética en el contexto de la Unión Europea y de Brasil. <i>Daniel Amin Ferraz e Izabel Rigo Portocarrero</i> | 175 |
| O papel dos programas de ação ambiental para o aperfeiçoamento do espaço ambiental comum europeu. <i>Jamile Bergamaschine Mata Diz, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas e Bruna Pirfo Lima Fontes</i> | 187 |
| O déficit democrático das políticas públicas de combate à biopirataria no Brasil. <i>Rubens Beçak e Guilherme de Siqueira Castro</i> | 199 |

O papel dos programas de ação ambiental para o aperfeiçoamento do espaço ambiental comum europeu

Jamile Bergamaschine Mata Diz¹
Roberto Correia da Silva Gomes Caldas²
Bruna Pirfo Lima Fontes³

https://doi.org/10.18239/jornadas_2021.28.11

INTRODUÇÃO

A inter-relação entre o meio ambiente e o Direito Comunitário construída ao longo da evolução da União Europeia (UE), trouxe importantes avanços no estudo do Direito Ambiental do ponto de vista normativo e institucional. Tal afirmativa pode ser comprovada quando examinamos a formulação da política ambiental e a aplicação dos instrumentos jurídicos criados no âmbito da União Europeia. Desde a sua criação, na década de 50, foram adotados numerosos atos normativos, programas e projetos destinados à proteção do meio ambiente. Ainda que a questão ambiental somente viesse a fazer parte da agenda europeia a partir da década de 70, a UE muito contribuiu para a discussão internacional sobre o tema, gerada a partir da Conferência de Estocolmo.

A história da formação da União Europeia se imbrica diretamente com a própria formulação de uma política ambiental, pois desde o início do processo de integração houve uma preocupação por parte dos Estados membros em adotar medidas destinadas ao meio ambiente a partir de uma concepção comum de proteção e garantia ambiental, que deveria (e ainda deve) ser observada por todos os partícipes⁴.

1 Coordenadora da Cátedra Jean Monnet Direito UFMG. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais-Brasil. Professora e Coordenadora do PPDG da UIT. Professora da ESDHC/Brasil. Doutora em Direito Comunitário pela UAH-Espanha. Master em Instituciones y políticas por la UJCJ-Madrid. Assessora do SAT - Secretária do MERCOSUL, Montevideu (período: 2008-2009). E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

2 Doutor em Direito Administrativo pela PUC/ S. Paulo, Mestrado em Direito Tributário PUC/S. Paulo. Professor visitante permanente em universidades nacionais e estrangeiras, em programa de mestrado e especialização, notadamente na UFMG (Brasil), UIT (Brasil), UCLM (Espanha), UAH (Espanha), UDE (Uruguai), entre outras. E-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br

3 Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bolsista de iniciação científica da FAPEMIG na área de Direito Ambiental Internacional. E-mail: brunapirfo@yahoo.com.br.

4 DEL POZO, Carlos F. Molina; MATA DIZ, Jamile B. Meio ambiente e União Europeia: o desenvolvimento sustentável a partir do enfoque do direito comunitário In: *Nova ordem ambiental internacional e desenvolvimento sustentável*. MATA DIZ, Jamile B. (org.) Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 1-14.

A nota característica da UE pode ser analisada a partir da possibilidade de transferir às instituições comunitárias poder decisório sobre a política ambiental⁵. Essa possibilidade advém justamente do quadro de competências compartilhadas, previstas pelos Tratados Fundacionais, que repartem as competências entre União e Estados-Membros num âmbito concreto. Neste caso, tanto a União como os Estados-Membros gozam da potestade para legislar e adotar atos juridicamente vinculantes sobre esta matéria. Não obstante, os Estados-Membros poderão exercer sua competência somente na medida em que a União comprovar a devida aplicação do princípio da subsidiariedade, conforme Protocolo n. 2 do Tratado de Lisboa. É neste rol das competências compartilhadas que se inclui a política do meio ambiente⁶ (Mata Diz; Lemos Jr, 2012).

No atual instrumento normativo fundacional – Tratado de Lisboa – o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se explicitamente delimitado no Art. 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) ao estabelecer que “*As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.*”⁷. Também o Art. 191 TFUE prevê – de forma similar à disposição do Art. 174 do Tratado da União Europeia (TUE) – os objetivos e princípios aplicados pela UE em matéria ambiental, destacando-se como elemento mais inovador a inclusão da mudança climática como tema prioritário na agenda ambiental comum. Portanto, e segundo Plaza Martín⁸

O Tratado de Lisboa não introduziu grandes novidades nas disposições de direito originário em matéria meio ambiental. Seu maior aporte é realçar ainda mais a importância do princípio da integração (presente no Tratado desde o Ato Único Europeu), cujo protagonismo na política ambiental começou a cobrar um especial destaque a partir do Tratado de Amsterdam como requisito *sine qua non* para avançar em direção a um desenvolvimento sustentável. De forma que a influência da política ambiental nas demais políticas e ações da União, com o objetivo de fomentar um modelo de desenvolvimento sustentável, é cada vez mais notável.⁹

Para analisar de fato o Espaço Ambiental Comum Europeu, sistema regulatório complexo e amplo, é necessário compreender para além dos tratados fundacionais e das diretivas, sendo preciso analisar toda a estrutura que engloba os conceitos ambientais. Este artigo visa abordar parte do sistema que vai além das normas em si, pois traça as linhas gerais, os princípios

5 MATA DIZ, Jamile B.; GOULART, Rayelle C. C. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI/FUNJAB, 2013, v.1, p. 37-66.

6 MATA DIZ, Jamile B. M., LEMOS JR., Eloy. A distribuição de competências no direito comunitário europeu e o Tratado de Lisboa: a questão das competências inominadas. In: *Sistema Jurídico e Direitos fundamentais individuais e Coletivos*. Anais do XXI CONPEDI. Uberlândia: CONPEDI, 2012.

7 Digno de nota é o art. 13 que estabelece especial menção o direito dos animais ao bem-estar ao fixar: “Na definição e aplicação das políticas da União nos domínios da agricultura, da pesca, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União e os Estados-Membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, enquanto seres sensíveis, respeitando simultaneamente as disposições legislativas e administrativas e os costumes dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional.”

8 PLAZA MARTIN, Carmen. Medio ambiente en la Unión Europea. In: *Tratado de derecho ambiental*. Alvarez, Luis Ortega; GARCÍA, Consuelo A. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

9 No original: “El Tratado de Lisboa no va a introducir grandes novedades en las disposiciones del derecho originario de la Unión en materia de medio ambiente. Su mayor aportación es la de realzar aún más la importancia del principio de integración (presente en el Tratado desde el Acta Única Europea), cuyo protagonismo en la política ambiental comenzó a cobrar un especial relieve a partir del Tratado de Amsterdam como requisito *sine qua non* para avanzar hacia un ‘desarrollo sostenible’. De manera que la influencia de la política ambiental en todas las demás políticas y acciones de la Unión con el objetivo de fomentar un modelo de desarrollo sostenible es cada vez más notable.”

norteadores e os principais objetivos do Direito Europeu Ambiental, especificamente no que tange ao planejamento de tal direito, a partir dos chamados Programas de Ação Ambiental.

O objetivo do presente trabalho, portanto, será analisar o conceito de programa ambiental, adentrando em suas sete edições e analisando os seus objetivos, diferenças e resultados, de modo que se possa compreender, ainda que de forma aproximativa, como os referidos programas impactam sobre a formulação da política ambiental europeia. Será dado enfoque especial ao último programa, intitulado “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta”, visto que ele traduz com maior precisão as mais recentes preocupações da União. A partir dele, será feita uma análise sistemática da sua aplicação prática, enfatizando os pontos positivos e negativos e, ainda, abarcando seus problemas estruturais, buscando apresentar possível solução para eles, sempre com base nos princípios fundantes da UE.

1. PERSPECTIVA GERAL DOS PROGRAMAS DE AÇÃO AMBIENTAL

O ponto de partida da presente análise será a origem e evolução dos Programas de Ação, ao apresentar-se uma breve descrição dos seis primeiros programas, contendo de forma ampla as contribuições e prioridades de cada um para a devida compreensão sobre a construção, paulatina, da política ambiental comum atual.

Em 1973, com o intuito de dar continuidade às prerrogativas do Tratado de Roma, foi fundada a Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia (“DG Ambiente”), órgão responsável por proteger, preservar e melhorar o ambiente na Europa. Em termos práticos, a DG Ambiente propõe políticas e legislação na seara ambiental, além de velar pela correta aplicação do Direito Ambiental Europeu nos países da UE, sendo a responsável por dar seguimento às demandas dos cidadãos e organizações não-governamentais, além de monitorar a aplicação das normas pelos Estados-membros. A DG Ambiente também prepara listas de verificação dos pontos a abordar na elaboração dos regulamentos e das diretivas de caráter ambiental e, ainda, publica painéis de avaliação que permitem o acompanhamento dos progressos em matéria de aplicação da legislação e a comparação do desempenho dos países membros da UE.

A DG Ambiente é a principal responsável por elaborar os Programas de Ação Ambiental (PAA), que servem de guia para o desenvolvimento da política ambiental comunitária. Eles podem ser definidos como instrumentos onde se concretizam os projetos, meios e ações que devem ser adotados, durante certo período, para a consolidação da política ambiental. Os PAA são regulados pelo art. 192.3 do TFEU e, desde 2002, são instituídos conjuntamente pelo Parlamento e Conselho Europeus, o que confere legitimidade aos objetivos e ações estabelecidos no programa. A função dos PAA é de definir uma agenda estratégica global para política ambiental durante um determinado período (em geral, de cinco a sete anos, coincidindo com as chamadas perspectivas financeiras da União que seriam, grosso modo, equiparadas ao Plano Plurianual brasileiro). O programa reúne diferentes aspectos da elaboração da política ambiental da UE numa narrativa coerente, implementa políticas a curto e médio prazos e apoia a integração dos objetivos da política ambiental em outros domínios políticos.

Sobre os impactos positivos dos Programas de Ação lançados até então pela UE, afirma del Pozo¹⁰ que:

Os resultados obtidos da realização dos citados programas de ação têm sido variados. No capítulo dos aspectos positivos podemos apontar-se o incremento do regulamento comunitário tendente à redução dos agentes contaminantes, a aplicação prática de novos instrumentos de intervenção em matéria ambiental, a realização e coordenação de investigações relacionadas

10 DEL POZO, Carlos F. Molina. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Madrid: Dijusa, 2002.

com a melhoria do ambiente, a sensibilização da opinião pública e a participação das Comunidades em convenções internacionais em matéria de meio ambiente, nas quais se manteve uma postura única em lugar posições individuais dos Estados membros.¹¹

A UE lançou seu primeiro PAA em novembro de 1973, sob o título de Primeiro Programa de Ação Comunitária para o Meio Ambiente (PACMAS). Pode-se afirmar que existe uma relação direta entre o Programa e a Conferência de Estocolmo (1972). Um princípio merece destaque no Programa: o da prevalência da prevenção de danos ambientais sob a reparação dos danos. A UE foi uma pioneira em reconhecer a necessidade de uma atuação precautória em matéria ambiental e, o lançamento deste programa, pode ser considerado um marco na história legislativa ambiental mundial ao reconhecer a responsabilidade ambiental e a necessidade de análise de risco, ainda que de forma incipiente naquele momento.

Neste sentido, o primeiro programa, cujo alcance temporal foi determinado para o período 1973-1977, tinha como temas principais a luta contra a contaminação; a manutenção do equilíbrio ecológico; e a luta contra a exploração irracional dos recursos naturais, entre outros.

O segundo programa, com clara intenção de continuidade ao primeiro, foi lançado em 1977. Os dois primeiros programas trataram de delimitar aspectos considerados relevantes para a adoção da matriz principiológica que deveria nortear toda a atuação comunitária. Ainda, como enfatiza Del Pozo¹²

A atuação comunitária no terreno do meio ambiente se estrutura no âmbito dos programas de ação, instrumentos jurídicos *sui generis*, que servem de marco de referência às ações específicas da Comunidade. Até o momento se aprovaram cinco programas de ação, cuja principal característica é sua continuidade, isto é, a aprovação de um programa não supõe a derrogação do anterior, senão que se prevê expressamente a finalização das ações já empreendidas. Não obstante, até o surgimento do terceiro programa de ação não poderíamos falar de uma verdadeira política estrutural, apesar das atuações levadas a cabo com anterioridade.¹³

Adotado para o período 1977-1981, o Segundo Programa consolidava as diretrizes geradas pelo Primeiro e iniciava os debates sobre a conexão entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, premissa do metaprincípio desenvolvimento sustentável. Nele, foram consolidadas as bases para que o Terceiro Programa (1982-1986) pudesse estabelecer o princípio da integração, através do enfoque da horizontalidade e da globalidade. Ambos os enfoques foram reforçados, posteriormente, no Quarto e no Quinto Programas de ação. E é justamente este enfoque que foi amplamente analisado por Ramón¹⁴

O III Programa Comunitário de Ação Ambiental (1982-1986) continuou a consolidação dos interesses ambientais entre as linhas de atuação da Comunidade Europeia, conforme as

11 No original: "Los resultados obtenidos de la realización de los citados programas de acción han sido variados. En el capítulo de los logros positivos pueden apuntarse el incremento de la normativa comunitaria tendente a la reducción de los agentes contaminantes, la aplicación práctica de nuevos instrumentos de intervención en materia ambiental, la realización y coordinación de investigaciones relacionadas con la mejora del ambiente, la sensibilización de la opinión pública y la participación de las Comunidades en convenciones internacionales en torno al ambiente, en las que se ha mantenido una postura única en lugar de las que corresponderían a los Estados miembros de asistir separadamente."

12 DEL POZO, Carlos F. Molina. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Madrid: Dijusa, 2002.

13 No original: "Hasta ahora, se han aprobado cinco programas de acción, cuya característica principal es su continuidad, es decir, la aprobación de un programa no supone la derogación del anterior, pero se prevé expresamente la finalización de las acciones ya emprendidas. Sin embargo, hasta que apareció el tercer programa de acción, no podíamos hablar de una política estructural real, a pesar de las acciones llevadas a cabo previamente".

14 RAMÓN, Fernando López. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 1, 1998, p. 5.

ideias de generalidade e globalidade. Por uma parte, a partir do III Programa, a proteção do meio ambiente não constituiu somente o objetivo de uma das linhas de ação comunitária. De maneira que junto a específica política ambiental, se identificou um objetivo geral de proteção do meio ambiente, que devia ser perseguido por quaisquer outras políticas comunitárias “que se trate de integrar as preocupações do meio ambiente nas demais políticas comunitárias”. Por outra parte, se constatou que as considerações ambientais incidiam tão intensamente sobre determinadas políticas comunitárias – agricultura, energia, indústria, transportes, turismo – que era preciso ampliar os objetivos da política específica do meio ambiente, formulando, em definitivo, uma “estratégia global”¹⁵.

O Quarto Programa (1987-1991) reconheceu que a proteção ambiental pode ter um papel importante no apoio e sustento da economia, facilitando a criação de empregos. O programa também mencionou a importância das organizações não-governamentais nessa mudança de paradigma e para a implementação bem-sucedida do Programa. Os objetivos principais enumerados foram o combate à poluição do ar, da água, do solo, das substâncias tóxicas e a sonora; controle da produção de substâncias químicas; prevenção de acidentes industriais com impactos ecológicos; combate à erosão do solo e melhor gestão dos resíduos sólidos.

Já o Quinto Programa de Ação Ambiental (1992-2000), intitulado “Para um Desenvolvimento Sustentável”, consolidou a integração meio ambiente e políticas setoriais comunitárias, enfatizou a necessidade de que todas as medidas destinadas aos setores capazes de gerar maior impacto negativo sobre o meio ambiente (indústria, energia, turismo, transporte, agricultura) fossem objeto de maior atenção por parte das instituições comunitárias e dos próprios Estados-membros. O programa traz em seu bojo a concepção praticamente universal a partir da matriz intergeracional ao afirmar que desenvolvimento sustentável será determinante para “*satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades*”, numa clara menção ao conteúdo do desenvolvimento sustentável elaborado pelo Relatório Brundtland.

O Sexto Programa de Ação, cujo período abarcou os anos de 2001 a 2012, foi considerado como a base para as medidas propostas na Estratégia Comunitária de Desenvolvimento Sustentável, adotada pelo Conselho em junho de 2001. Os objetivos prioritários assinalados por este programa foram: mudança climática; biodiversidade; meio ambiente, saúde e qualidade de vida e recursos naturais e resíduos. Um ponto interessante sobre o Sexto Programa foi que este teve sua adoção mediante uma decisão emanada do Parlamento e Conselho Europeus, prática considerada como atípica, pois até este momento, os programas eram aprovados pelas instituições, mas não adquiriam a natureza de norma comunitária. A principal consequência derivada de tal modificação refere-se basicamente à natureza jurídica dos programas, pois estes – ao serem considerados como instrumentos para determinar e conduzir a atuação comunitária em temas ambientais – ostentam mais um caráter político que jurídico, ao não possuir efeitos vinculantes diretos.

15 No original: “El III Programa de Acción Ambiental de la Comunidad (1982-1986) continuó consolidando los intereses ambientales entre las líneas de acción de la Comunidad Europea, en línea con las ideas de generalidad y globalidad. Por un lado, comenzando con el III Programa, la protección del medio ambiente no era solo el objetivo de una de las líneas de acción comunitaria. De modo que, junto con la política ambiental específica, se identificó un objetivo general de protección del medio ambiente, que debería ser perseguido por cualquier otra política comunitaria "que es integrar las preocupaciones ambientales en otras políticas comunitarias". Por otro lado, se descubrió que las consideraciones medioambientales se centraban tanto en ciertas políticas comunitarias – agricultura, energía, industria, transporte, turismo – que era necesario ampliar los objetivos de la política ambiental específica, formulando, en resumen, una "estrategia global”.

2. O SÉTIMO PROGRAMA DE AÇÃO AMBIENTAL: PRINCIPAIS ASPECTOS

Após uma contextualização relativa aos programas que antecederam o Sétimo Programa que se encontra vigente, será feita uma análise mais pormenorizada do atual programa que rege as diretrizes europeias ambientalistas. Devido à sua amplitude, foram escolhidos os três objetivos do programa considerados mais importantes para que, em uma análise prática, se possa compreender os impactos do programa.

O Sétimo Programa de Ação, com o tema “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta”, foi adotado também pelo Parlamento e Conselho Europeus pela Decisão 1386/2013, apesar de não ostentar caráter vinculante. Os sucessivos alargamentos deste Programa resultaram, em maior ou menor medida, em normas de alto nível de proteção ambiental, o que estimulou a inovação e o investimento em bens e serviços ambientais, gerando empregos e renda.

Na elaboração deste Programa, foram aproveitadas as medidas propostas na Estratégia Europa 2020, com uma perspectiva que abarca um longo período chegando a 2050. O Sétimo PAA faz coro a uma série de iniciativas estratégicas recentes no domínio do ambiente, incluindo o Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização dos Recursos, a Estratégia de Biodiversidade para 2020 e o Roteiro para uma Economia Hipocarbônica.

Uma das bases do atual Programa é o relatório da Agência Europeia do Ambiente intitulado “O Ambiente na Europa – Situação e Perspectivas 2010” (SOER 2010), mencionado no rol de razões do programa. Segundo este relatório a grande questão a ser debatida “é a existência de uma maior compreensão das relações entre os desafios ambientais combinados com megatendências globais sem precedentes”. O documento traz quatro pilares, sendo eles as alterações climáticas, a preocupação com a natureza e biodiversidade, a relação entre os recursos naturais e os resíduos e questões ligadas ao ambiente, saúde e qualidade de vida. Principalmente no que diz respeito ao segundo pilar, o documento aborda a magnitude dos desafios a serem enfrentados pelo atual Programa devido às especificidades de cada país, dada por questões culturais, orçamentárias como também climáticas geradas pela diversidade de biomas e ecossistemas de cada Estado membro.

Como reflexo das preocupações abordadas neste relatório, o Programa traça nove objetivos prioritários a serem cumpridos entre 2014 e 2020; entre eles, destacam-se três: proteger o capital natural, tornar a União uma economia hipocarbônica, verde e eficiente na gestão de recursos e aumentar a sustentabilidade das cidades.

O primeiro objetivo, referente ao capital natural, pode ser traduzido na proteção à biodiversidade e aos ecossistemas, que sustentam a prosperidade econômica da União, fornecendo bens essenciais (como solos férteis, florestas, terras e mares produtivos) e serviços (como água doce de qualidade, ar limpo, polinização, regulação do clima e proteção contra desastres naturais).

Segundo o relatório da Agência Europeia do Ambiente intitulado “Relatório dos Indicadores Ambientais, 2018¹⁶”, o objetivo da preservação do capital natural não foi plenamente atingido em consonância com as ambições do Sétimo PAA. Os indicadores comprovam que no início do programa houve uma diminuição acentuada na degradação de espaços de proteção; entretanto, no meio do programa os números estabilizaram. Isso demonstra que as políticas funcionaram até certo estágio, mas depois se tornaram menos eficientes e pararam de dar os resultados almejados. Como exemplo, podemos citar a perda de nitrogênio dos solos, que desde 2010 mantém os números, e as emissões de amônia que, por outro lado, aumentaram entre 2014 e 2016, o que indica que a situação ambiental não se manteve estável, mas, sim, regrediu.

16 Relatório da Agência Europeia do Ambiente, 2018, disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018>, acesso em 12 mar 2019.

Consequentemente, a biodiversidade ainda está sendo perdida e os ecossistemas continuam, mesmo que em menor escala, degradados.

Com relação ao segundo objetivo, relacionado à economia verde, o Comissário para o Ambiente Janez Potočnik declarou em um comunicado de imprensa da Comissão Europeia que “o progresso econômico se baseia numa economia ecológica e sustentável e em que a resiliência ecológica é uma realidade.”¹⁷. Isso reforça a preocupação europeia em harmonizar as questões ambientais e econômicas. Estes dois conceitos, não apenas podem coexistir, como podem ser mutuamente benéficos, interligados e interdependentes, na medida em que se complementam.

Nesse mesmo sentido, a Comissária para a Ação Climática Connie Hedegaard enfatizou que as crises ambiental, climática e de recursos naturais devem ser incluídas na agenda com as crises econômica e política em pé de igualdade e respostas devem ser dadas a todas estas crises de forma coesa e conjunta. A relação entre as crises atuais e as megatendências globais demonstram a interdependência entre os problemas que enfrentamos hoje. A sobreposição de soluções desconexas e isoladas, sem a devida articulação e associação das searas ambientais, econômicas e políticas, não é suficiente.

Segundo o relatório da Agência Europeia do Ambiente, esse foi o objetivo mais bem-sucedido de todo o programa. A implementação de uma economia mais verde tem sido uma realidade, principalmente no que diz respeito ao uso de energias renováveis e diminuição na emissão de carbono. É relevante mencionar que entre os anos de 2015 e 2017 houve um considerável aumento no uso de energia na Europa, e, mesmo assim, os indicadores demonstram que a fonte das novas energias é sustentável e que as regulações europeias vêm cumprindo o seu papel.

É possível atribuir esse impacto positivo ao fato de a preservação do meio ambiente e do clima, a implementação de uma economia de baixo carbono, ecologicamente correta e competitiva em termos de recursos, pode gerar benefícios socioeconômicos e estimular a competitividade. Embora a UE esteja em vias de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em 20% até 2020, muitas mudanças são necessárias para dar maior concretude a tal objetivo. Até lá, deve prevalecer um trabalho interdisciplinar, que exige contribuições de todos os setores, bem como um quadro político previsível. Isso, por sua vez, estimularia o investimento na área e as ações necessárias para desenvolver plenamente os mercados para tecnologias mais ecológicas e promover soluções empresariais sustentáveis. Os tomadores de decisão vêm aceitando a conclusão de que a economia e o meio ambiente não são valores conflitantes, mas sim complementares.

A sustentabilidade das cidades, terceiro objetivo exposto, também representou um forte desafio. Muitas cidades da UE enfrentam problemas ambientais semelhantes, por exemplo, no que diz respeito à qualidade do ar, ruído, congestionamento de tráfego, diminuição de áreas verdes, locais contaminados ou gestão inadequada de resíduos e energia. Ao mesmo tempo, as cidades frequentemente são pioneiras em soluções inovadoras para os desafios ambientais. Estima-se que, até 2020, 80% da população da UE viva nas cidades e arredores¹⁸. Até 2020, o objetivo é que a maioria das cidades da UE implemente políticas para o planejamento urbano sustentável, incluindo abordagens inovadoras para mobilidade, edifícios, eficiência energética e biodiversidade.

17 Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1271_pt.htm, acesso em 12 mar 2019.

18 Relatório da Agência Europeia do Ambiente, 2018, disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018>, acesso em 12 mar 2019.

Entretanto, este objetivo foi criticado pelo Comit  Europeu das Regiões pois fez com que o atual programa fosse extremamente voltado para a questão da sustentabilidade nas cidades, de forma a negligenciar as áreas rurais. Essa escolha pelas cidades pode ser justificada pela avalia o final do Sexto PAA, que reafirmou a importância da cria o de políticas ambientais sustentáveis urbanas. Contudo, depois do Sétimo PAA infere-se que   necessária uma melhor colabora o com os intervenientes rurais, bem como uma maior aten o às inter-rela oes entre as cidades e as áreas rurais. Portanto,   necessário reconhecer e abordar adequadamente o papel e as intera oes de outras comunidades locais e regionais no programa ambiental que segue.

3. O SÉTIMO PROGRAMA DE A O AMBIENTAL: PROBLEMAS E SOLUÇOES

Após analisar alguns dos objetivos propostos no Sétimo PAA de forma pormenorizada, apontar os resultados práticos atingidos em cada área, examinar os relatórios e pareceres emitidos em fun o do programa¹⁹, indicar os principais problemas e delinear possíveis soluçoes, parte-se para uma análise mais geral do dito instrumento. Serão apontados três problemas encontrados na aplica o prática deste programa.

O primeiro deles, reiterado pelo Comit  Econ mico e Social Europeu (CESE),   a ausência de uma autêntica e duradoura vontade política. O Comit  critica o programa pela sua falta de concretiza o, sendo “mais um relatório sobre a situa o do ambiente do que um verdadeiro documento político estratégico ou um programa de a o política operacional”²⁰. A patente falta de vontade e compromisso político em adotar estratégias mais ousadas e realmente protetivas, bem como lograr maior consenso entre os diferentes pontos de vista apresentados pelos Estados membros, especificamente no que tange a temas mais pol micos, como a ado o de uma matriz energética mais sustentável,   um dos t picos que deve ser revisto no próximo programa.

O segundo problema a ser levantado   a falta de clareza sobre as altera oes econ micas e sociais necessárias para alcançar os objetivos da política ambiental. Como reflexo desta falta de clareza, bem como do fato de os programas não adentrarem em questões pontuais e não terem diretivas específicas voltadas às necessidades de cada região, depreende-se certa dificuldade em engajar as autoridades locais e regionais na implementa o dos PAA, criando, assim, um *gap* entre a estratégia formulada e sua aplica o de forma local e regional. Dessa forma, os vínculos com as autoridades locais e regionais, entes mais próximos das realidades que a UE visa alcançar, se enfraquecem dificultando a supervisão e fiscaliza o da real aplica o dos objetivos propostos. Com o próximo PAA, espera-se também que sejam previstos mecanismos que permitam que tais vínculos sejam estreitados e sejam propostas medidas que atendam de forma mais específica os desafios de cada  rea.

Por último, como levantado pela Comissão para Ambiente, Mudanças Climáticas e Energia do Comit  das Regiões (CdR), o que talvez seja o maior desafio das políticas comuns do meio ambiente se relaciona   governança europeia e a territorialidade das medidas. O fato de os Estados membros terem necessidades, posicionamentos e interesses tão diversos torna ainda mais complexo o desenvolvimento de políticas ambientais comuns. Mesmo as diferenças internas, entre as áreas rurais e urbanas do mesmo país, demandam aten o e regula o distinta, o que ocasiona, mais uma vez, na complexidade de elaborar agenda comuns e eficientes.

19 Relatório da Agência Europeia do Ambiente, “O Ambiente na Europa – Situa o e Perspectivas 2010” (SOER 2010); Relatório da Agência Europeia do Ambiente, “Relatório dos Indicadores Ambientais, 2018; Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia.

20 Parecer do Comit  Econ mico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de a o da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro das limita oes do nosso planeta» COM(2012) 710 final – 2012/0337 (COD), 2013.

Os problemas levantados podem encontrar sua solução em uma possível medida comum: a horizontalização das relações de governança. Tal solução englobaria diferentes níveis de coordenação nas regiões, tanto urbanas como rurais. Isso se daria por meio da aplicação do princípio da subsidiariedade, que exige a supervisão da UE e a delegação de responsabilidades às partes mais próximas do problema.

O princípio da subsidiariedade está previsto e definido no Art. 5º do Tratado da União Europeia e visa garantir uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a ser empreendida no marco da UE se justifica pelas possibilidades oferecidas nos níveis nacional, regional ou local.

A aplicação deste princípio na esfera da legislação ambiental se traduz em possibilitar aos Estados membros exercer as funções de coordenação e fiscalização, buscando integrar as forças nacionais com as da União. Isso se daria através da governança multinível, conceito que define processos coletivos de tomada de decisão em que a autoridade e a influência são compartilhadas entre as partes interessadas em vários níveis de governança, independentes, porém interligados. No caso da UE, se trataria de uma ação coordenada da organização, dos Estados membros e das autoridades locais e regionais, baseada em parcerias para criar e implementar políticas da UE.

A governança multinível resulta em responsabilidade compartilhada entre os diferentes níveis de governo e uma variedade de benefícios, como coerência, consistência, eficácia e eficiência das políticas públicas. Dadas as deficiências dos programas identificadas até agora, o foco na criação de governança multinível oferece uma oportunidade para abordar alguns desses desafios no próximo programa.

Como bem expôs o Comité das Regiões em seu Livro Branco sobre a Governança:

A governança a vários níveis não se resume a traduzir os objetivos europeus ou nacionais para a ação local ou regional, devendo também ser entendida como um processo de integração dos objetivos das coletividades regionais e locais nas estratégias da União Europeia. Além disso, a governança a vários níveis deverá reforçar e moldar as competências dos órgãos do poder regional e local a nível nacional e favorecer a sua participação na coordenação da política europeia, facilitando assim a elaboração e a aplicação das políticas comunitárias.²¹

Dessa forma, percebe-se que os desafios em se consolidar as políticas comunitárias nos distintos setores aos quais se referem, em si, passam por uma transversalidade ambiental sistémico-integrativa horizontalizada, mediante a aplicação de princípios basilares da UE, como o da subsidiariedade. Nesse sentido, a governança, um dos elementos principais da atuação das instituições europeias, pode não apenas facilitar a coordenação e fiscalização das medidas ambientais, como otimizá-las e permitir que haja espaço para iniciativas cada vez mais corajosas e que traduzam de fato a relevância que é dada ao tema ambiental.

4. CONCLUSÃO

Não se pode negar que a preocupação com o tema ambiental adquiriu contornos e características próprias ao incorporar-se ao acervo normativo da UE. Contudo, apesar de este processo integrador apresentar índice de proteção ambiental considerado como coerente com as metas comunitárias, é necessário que se use de uma lógica de gestão racional e de resguardo dos recursos, principalmente dos não-renováveis. Isso deve ser instituído de maneira a regular transversalmente os objetivos ambientais, por óbvio inseparáveis das políticas econômicas,

21 Committee of the Regions. White Paper in Coopenergy Consotium, 2015, A Guide for Multi-Level Governance for Local and Regional Authorities, disponível em [https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Sustainable%20Energy%20Action%20Plans%20\(SEAP\).pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Sustainable%20Energy%20Action%20Plans%20(SEAP).pdf), acesso em 27/06/2019.

comerciais, agrícolas, de transporte, sociais, entre outras, sempre balanceando-se as prioridades e objetivos em foco, e atentando-se para as necessidades das gerações presentes, porém, sem se esquecer do legado futuro.

Segundo a Comunicação Europeia “A sustainable Europe for a better world: an European Union Strategy for a sustainable development”, o desenvolvimento sustentável, “exige que o crescimento econômico apoie o progresso social e respeite o meio ambiente, que a política social favoreça o desempenho econômico e que a política ambiental baseie-se no custo-benefício”²². Fica evidente, assim, que o arcabouço normativo das políticas ambientais deve ser objeto de uma aplicação efetiva por parte dos Estados-membros, caso se queira, realmente, cumprir os programas propostos. Entretanto, este assunto gera enorme sensibilidade política, pois produz impactos em todos os setores da organização social, que vão desde a formulação de políticas públicas, ao comportamento dos mercados e da produção, até as demandas da sociedade, tanto de um país quanto do próprio sistema comunitário.

Além disso, e apesar dos problemas apontados neste trabalho, pode-se afirmar que a UE, mediante os instrumentos criados para a política ambiental, conseguiu alcançar os objetivos diretos e indiretos fixados nesta matéria: fomentar a qualidade de vida dos cidadãos, preservando o ecossistema, bem como os espaços vitais dos povos da União. Ao criar uma estratégia específica para a promoção do desenvolvimento sustentável determinou que o meio ambiente deve estar presente em todo o processo de negociação e tomada de decisão, em quaisquer âmbitos e aspectos da normativa e da atuação comunitária.

Na Estratégia Europeia para o crescimento, intitulada Europa 2020²³, estabeleceu-se a necessidade de se aprofundar e consolidar os mecanismos já existentes no direito europeu de forma a estimular as medidas econômicas tendentes a solucionar a crise no espaço financeiro e monetário da União, sem, contudo, olvidar das conquistas já logradas em matéria ambiental, especificamente no que tange à incorporação de princípios e normas de maior proteção. Neste aspecto, esta nova estratégia pretende combinar maior crescimento econômico com inclusão social e responsabilidade ambiental sem esquecer os desafios importantes, tais como as mudanças climática e demográfica. O que se espera em tempos de crise é que o meio ambiente não seja considerado como uma política de menor importância.

Nas palavras de Souto Borges, não restam dúvidas de que:

[...] sem a proteção do meio ambiente, os objetivos da integração econômica comunitária estariam, em não pequena medida, prejudicados. Integração não convive, sem suportar obstáculos, com fatores de desintegração, como poluição do meio ambiente, a degradação ambiental²⁴

Visando justamente a preservação dos mencionados interesses, compreende-se a fundamental importância dos Programas de Ação Ambiental para coordenar a integração econômica comunitária com a preservação do meio ambiente. Traçando objetivos, mesmo que gerais e não vinculantes, que direcionam a agenda dos Estados membros, os PAA funcionam como moldura e guia para as iniciativas da política europeia ambiental comum. Os programas vêm sendo aprimorados a cada nova versão, que se completa e se desenvolve tendo como base as defi-

22 “A sustainable Europe for a Better World: an European Union Strategy” Comunicação da Comissão 264 final, de 15 de maio de 2001. No original: “requires that economic growth supports social progress and respects the environment, that social policy underpins economic performance, and that environmental policy is cost-effective”

23 “Salir fortalecidos de la Crisis” - CE (2010) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final

24 BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário: União Européia e Mercosul*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 526.

ciências das versões anteriores, e compõem, conjuntamente com as demais normas europeias em que os programas se apoiam, o arcabouço necessário para a harmonização dos interesses econômicos com os ambientais. Ainda que o Sétimo Programa Ambiental tenha apresentado falhas em alguns âmbitos da sua aplicação, deve-se reconhecer que muito se avançou com o atual quadro normativo e espera-se que o próximo Programa de Ação Ambiental seja mais efetivo e completo do que os anteriores, contornando os problemas explicitados por meio da horizontalização das relações de governança.

Para o futuro, espera-se que os problemas ambientais que venham a surgir sejam englobados pelos próximos Programas de Ação e que tais programas sejam ajustados de forma a melhor refletir os princípios europeus e propiciar uma aplicação eficiente e participativa da política ambiental comum. Reforça-se que mesmo que os programas não sejam de cunho vinculante, esta iniciativa é de fundamental importância para guiar a trajetória das políticas ambientais europeias, bem como para manter vivos e em voga os objetivos europeus para com o meio ambiente.

AGRADECIMENTO: A autora Jamile Bergamaschine Mata Diz agradece à FAPEMIG - Fundação de Amparo à Investigação do Estado de Minas Gerais pelo financiamento dado à pesquisa vinculada ao presente trabalho no marco do Programa Pesquisador Mineiro – PPM

REFERÊNCIAS

- Agência Europeia do Ambiente. Environmental indicator report 2018 - In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme. 2018, disponível em <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018>, acesso em 22/04/2019.
- BORGES, José Souto Maior. Curso de Direito Comunitário: União Européia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005.
- Comité Económico e Social Europeu. Parecer sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente “Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta” COM(2012) 710 final – 2012/0337 (COD), 2013.
- Committee of the Regions. White Paper in Coopenergy Consotium, 2015, A Guide for Multi-Level Governance for Local and Regional Authorities, disponível em [https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Sustainable%20Energy%20Action%20Plans%20\(SEAP\).pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Sustainable%20Energy%20Action%20Plans%20(SEAP).pdf), acesso em 27/06/2019.
- Comunicação da Comissão. A sustainable Europe for a Better World: an European Union Strategy, 264 final, de 15 de maio de 2001.
- DEL POZO, Carlos F. Molina. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Madrid: Dijusa, 2002.
- DEL POZO, Carlos F. Molina; MATA DIZ, Jamile. Meio ambiente e União Europeia: o desenvolvimento sustentável a partir do enfoque do direito comunitário In: *Nova ordem ambiental internacional e desenvolvimento sustentável*. MATA DIZ, Jamile B. (org.) Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 1-14.
- European Commission, 2016, Communication - Delivering the Benefits of EU environmental policies through a regular Environmental Implementation Review, COM(2016) 316 final.
- GANCHEVA, Mariya; O'BRIEN, Sarah; MONTEIRO, Catarina; VALENTINO, Alessia. *Towards an 8th Environment Action Programme – Local and Regional dimension*. Committee of the Regions (CoR), European Union, 2018. Disponível em <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Towards-an-8th-EAP.pdf>, acesso em 27/06/2019.

- GARCÍA, Enrique Alonso. El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. In: El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria, *Cuadernos de Estudios Europeos*, vol. I, Madrid: Ed. Civitas, 1993.
- KRAMER, Ludwing. *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*. (tradução de ALFONSO, Luciano Parejo e MOLINA, Ángel Manuel), Madrid: Marcial Pons, 1999.
- MATA DIZ, Jamile B. M., LEMOS JR., Eloy. *A distribuição de competências no direito comunitário europeu e o Tratado de Lisboa: a questão das competências inominadas*. In: Sistema Jurídico e Direitos fundamentais individuais e Coletivos. Anais do XXI CONPEDI. Uberlândia: CONPEDI/Boiteux, 2012.
- MATA DIZ, Jamile B.; GOULART, Rayelle C. C. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI/FUNJAB, 2013, v.I, p. 37-66.
- MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I. 1ª ed. Madrid: Trivium, 1991.
- PLAZA MARTIN, Carmen. Medio ambiente en la Unión Europea. In: *Tratado de derecho ambiental*. Alvarez, Luis Ortega; GARCÍA, Consuelo A. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- RAMÓN, Fernando López. Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental. Medio Ambiente & Derecho: *Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 1, 1998.
- RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: Mc- Graw-Hill, 1999.