
NEOFUNCIONALISMO NA TOMADA DE DECISÃO E INTEGRAÇÃO EM MATÉRIA DE DIREITO AMBIENTAL

NEOFUNCTIONALISM IN DECISION-MAKING AND INTEGRATION ON ENVIRONMENTAL LAW

JAMILE BERGAMASCHINE MATA DIZ

Coordenadora da Cátedra Jean Monnet Direito UFMG. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e da ESDHC. Coordenadora do PPGD da Universidade de Itaúna, Minas Gerais. Doutora em Direito Comunitário - Universidad de Alcalá - Espanha. Mestre em Instituciones y Políticas de la UE pela UCJC-Madrid. Assessora Jurídica da Secretaria Jurídica do Mercosul (2008-2009). E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

FERNANDO BAROTTI DOS SANTOS

Advogado. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Hélder Câmara (ESDHC). Graduado em Direito pela Escola Superior Dom Hélder Câmara (ESDHC). E-mail: fernando_barotti@hotmail.com.

RESUMO

Objetivo: O presente artigo pesquisa a possibilidade de aplicação da teoria neofuncionalista para aperfeiçoamento da regulação e aprofundamento da integração regional, tendo como marco teórico Philippe C. Schmitter. De igual forma será trabalhada a temática do meio ambiente para a compreensão da aplicação do neofuncionalismo na União Europeia, destacando sua essencialidade aos seres humanos, bem como, sua regulação adotada pelo sistema europeu. Posteriormente, será apresentada a forma como essa organização supranacional estabelece sua competência em matéria ambiental e os instrumentos utilizados para tal.

Metodologia: O presente trabalho foi desenvolvido sob a metodologia jurídico-teórica e abordagem dedutiva, com a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.



Resultado: Conclui-se pela possibilidade de aplicação do neofuncionalismo para justificar a integração da União Europeia e sua correlação com a proteção ambiental.

Contribuições: Entender o desenvolvimento de uma efetiva política ambiental a partir do Direito europeu, justificando a escolha, por ser o meio ambiente direito fundamental ao ser humano. Demonstrando a forma de integração sistêmica e os instrumentos utilizados em matéria ambiental sob uma teoria política das relações internacionais.

Palavras-chave: Neofuncionalismo; Meio Ambiente; Integração; Regulamento; União Europeia.

ABSTRACT

Objective: This article investigates the possibility of applying the neofunctionalist theory to improve regulation and deepen regional integration, with Philippe C. Schmitter as its theoretical framework. The theme of the environment will also be worked on to understand the application of neofunctionalism in the European Union, highlighting its essentiality to human beings, as well as its regulation adopted by the European system. Later, it will be presented how this supranational organization establishes its competence in environmental matters and the instruments used for this.

Methodology: The present work was developed under the legal-theoretical methodology and deductive approach, with the technique of bibliographic and documentary research.

Results: It concludes by the possibility of applying neofunctionalism to justify the integration of the European Union and its correlation with environmental protection.

Contributions: Understand the development of an effective environmental policy based on European law, justifying the choice, as the environment is a fundamental right to human beings. Demonstrating the form of systemic integration and the instruments used in environmental matters under a political theory of international relations.

Keywords: Neofunctionalism; Environment; Integration; Regulation; European Union.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a hipótese de viabilidade e aplicação da teoria política neofuncionalista, proposta por Schmitter (2010), para justificar a integração da



Europa, a partir da regulação e integração do componente ambiental. A tese neofuncionalista, entre outras existentes com a mesma intenção¹, propõe uma atuação de agentes externos aos Estados, órgãos internacionais, grupos econômicos e empresas, organizações sociais, entre outros, com maior grau de evidência, o que possibilita uma regulamentação por parte desses e ao mesmo tempo, uma aceitação por parte dos Estados-membros sobre as diretrizes propostas.

A pesquisa examina, ainda, a definição e conceituação da teoria neofuncionalista e sua respectiva aplicação, mediante a delimitação de suas características e sua inserção no processo de integração da União Europeia. Ao mesmo tempo, apresenta a possibilidade de sua implementação na atuação legiferante europeia, mediante a atribuição de competências dadas pelos Estados-membros à União.

Sobre tais competências, o foco do artigo se centrará no desenvolvimento de uma política ambiental, justificando-se essa escolha, por ser um direito fundamental ao ser humano, compreendido dessa forma por Trindade (2004). Dessa maneira, se descreverá a conformidade do espaço ambiental, nos atos legislativos, tratados internacionais e atos do Direito europeu, demonstrando, igualmente, como esse tema se desdobra, segundo uma transversalidade horizontal sistêmico-integrativa, em relação a outras competências, como desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, fitossanidades etc.

Por fim, observar-se-á a atuação da União Europeia, por meio de duas instituições, o Conselho e o Parlamento. Por intermédio dessa atuação conjunta se demonstrará a forma de integração sistêmica e os instrumentos utilizados em matéria ambiental.

A análise da teoria neofuncionalista partirá dos estudos realizados por Schmitter (2010) que compreende a necessidade de analisar o processo de integração sob a óptica do “desbordamento”, conforme será explicado, mas também examinando a institucionalidade democrática presente em cada um dos sistemas integracionistas.

¹ Pode-se citar, como exemplo, as teorias estruturalistas e federalistas.



O artigo adota a técnica da pesquisa bibliográfica e documental, com base na abordagem dedutiva, para explicar como uma teoria política, derivada das relações internacionais, interfere no modo de gestão, organização e legislação de atores estatais e interestatais, em relação ao bem jurídico ambiental, expondo seus elementos (neofuncionalistas), da competência sobre o tema meio ambiental e o modo que se expressa o “transbordamento”, nota fundamental da referida teoria e que será analisada a seguir.

2 (NEO)FUNCIONALISMO COMO BASE PARA INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

A integração regional da Europa é, até o momento, a mais exitosa entre os demais processos existentes, ainda que conte com políticas, interesses e identidades culturais diferentes. A formação da União Europeia (UE) envolveu Estados de tamanhos, riquezas e influências desiguais, apresentando, porém, um elo extremamente forte entre si, qual seja, o de uma união voluntária pacificadora de velhos conflitos e que seja capaz de fomentar uma prosperidade integradora dos Estados participantes, com a finalidade de estabelecer políticas comuns e de permitir uma mobilidade de mercadorias, serviços, pessoas e capitais (elementos estruturantes do chamado mercado comum, enquanto suas liberdades econômicas fundamentais²).

Por integração via mercado comum, entende-se a conformação de processos em que contenha associação interestatais com objetivo final de formar um sistema próprio, dissociado daquele empregado individualmente pelos seus membros. Na UE, o Ato Único Europeu foi o marco dessa conformação regional, pois “tratava-se de acordo internacional sinalado entre os doze Estados-membros da Comunidade Europeia, visando ao aprofundamento da integração econômica e lançando as bases para a póstera integração política [...]” (DIZ; CARNEIRO, 2017, p. 259).

² Não obstante, Jaeger Junior vê o direito de concorrência como sendo uma quinta liberdade econômica fundamental (2004).



Posteriormente, esse tratado foi modificado, dando lugar ao Tratado de Maastricht (1992) que consolida o mercado comum e fortalece a união econômica monetária europeia.

Visando explicar a evolução da integração europeia, as teorias políticas das relações internacionais, junto com teorias da Ciência Política e da Economia, são utilizadas para dar corpo e fundamento ao processo de regionalização do continente europeu. Como aponta Schmitter, “[...] as diferenças substanciais entre as normas culturais, as experiências históricas, as estruturas sociais, a localização geoestratégica e os regimes políticos dessas regiões do mundo [...]” (2010, p. 11) são levados em conta quando da transferência de poderes e competências dos Estados para a União.

Em benefício de uma integração monetária, econômica, política e social os Estados que ingressam na União Europeia assumem um “compartilhar” de soberania, compreendida como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (REALE, 2002, p. 127). Concordando em delegar competências a um organismo supranacional, os Estados ao realizarem essa transferência parcial de seus poderes, passam a autolimitar-se na gestão de seus próprios poderes, o que acaba por tornar o processo muitas vezes conflituoso (SCHMITTER, 2010), pois em dadas matérias, como no caso de meio ambiente, os Estados ficam vinculados aos atos emanados deste próprio organismo, e devem a ele submeter-se.

As teorias que estudam a integração da Europa são distintas e, muitas vezes, dispersas; contudo, para fins metodológicos, o presente artigo se debruçará sobre a teoria neofuncionalista, que representa uma atualização da teoria funcionalista de Ernst B. Haas (1924-2003), ao analisar o funcionamento de organismos internacionais para compreender como tais organismos atuam para o aprofundamento da cooperação. O neofuncionalismo, por sua vez, foi desenvolvido na década de 1950, sendo amadurecido posteriormente por Philippe C. Schmitter, para quem esta teoria

secundava a evolução setorial da integração econômica europeia: primeiro, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado de Paris de 1952), que depois gerou os *spillovers* necessários à criação da



Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma, 1957), posteriormente alicerçada na concretização da união aduaneira em meados de 1968 (um ano antes do calendário aprovado) e no funcionamento da Política Agrícola Comum (TORRES; MAIOR, 2013, p. 102-103).

Dessa forma, o neofuncionalismo pressupõe que a integração, em razão da atribuição de competências, venha a ser posteriormente “transbordada”, ao permitir à organização criada a aquisição de mais poderes para o exercício supranacional, assim, do que era antes de natureza eminentemente estatal.

Além disso, a teoria neofuncionalista possibilita uma atualização e revisão das matérias a serem atribuídas às organizações internacionais, abarcando inclusive a participação da sociedade civil, diferenciando-se, portanto, da teoria funcionalista clássica de Haas (1961), que não contemplava, efetivamente, a participação dos atores sociais.

Para Schmitter (2010), a teoria fortalece, mas não esgota, o papel de atores não estatais, como as Secretarias da organização regional, Conselho de ministros, Parlamento, movimentos sociais e grupos de interesse construídos em âmbito regional; portanto, a “[...] atuação dos grupos de interesse depende da compreensão dos meios pelos quais eles podem vocalizar suas preferências. Logo, o estudo dos mecanismos institucionais que promovem tal ação é mister para questionar a legitimidade social dos órgãos trabalhados” (DIZ; PAULA; SECCHES, 2016, p. 789). Muito embora o neofuncionalismo perceba a existência e importância de agentes externos aos Estados, no desígnio de democratizar o processo de integração, são esses agentes soberanos que

[...] colocam os termos do acordo inicial, continuam como atores importantes no processo, mas não determinam exclusivamente a direção e o alcance da mudança subsequente. Ao contrário, são os burocratas regionais, aliados a um conjunto cambiante de interesses auto-organizados e paixões, que buscam explorar os inevitáveis “transbordamentos” e “consequências não previstas” [...] (SCHMITTER, 2010, p. 11).

Percebe-se, a partir da análise de Schmitter (2010), que o início da integração, bem como sua manutenção, dar-se-á em virtude do acordo declarado dos Estados, sem a participação direta dos cidadãos. Há uma alteração de competências e de



atuação dos Estados, porquanto, se antes deliberavam sobre suas condições jurídicas e políticas interna e isoladamente, com a fixação dos acordos e a criação de agentes supranacionais (por eles mesmos), tais Estados que exerciam soberania³ plena, em suas decisões, admitiram a transferência de disposições para outros organismos distintos, além do controle político e legal, em benefício da sua coletividade.

O ponto forte da teoria neofuncionalista, assim, é o chamado *spillover*, ou transbordamento; com efeito, “a lógica do *spillover* é que cada passo de integração funcional dispara um processo político que gera demandas por novos passos no processo de integração” (SARFATI, 2006, p. 187). Nela há uma racionalidade institucional estabelecendo os interesses econômicos, jurídicos e políticos próprios da organização. Existe dentro da concepção de transbordamento três categorias, quais sejam, funcional, política e de aculturação, consoante apresentadas a seguir

O *spillover* funcional está relacionado com a dimensão econômica que supõe um acréscimo na integração europeia, sendo alicerçado num processo de aprendizagem caucionado por elites que transferem expectativas, atividades políticas e lealdades para a nova entidade supranacional. O conceito de *spillover* político foi posteriormente cunhado para descrever o processo através do qual as elites nacionais (governamentais e de outra índole) exercem pressão no sentido de mais integração como solução para resolver problemas ao nível supranacional, segundo um método negocial que promova os interesses comuns. O *spillover* de aculturação refere-se ao papel das instituições supranacionais na promoção de mais integração (TORRES; MAIOR, 2013, p. 103, grifos no original).

O que se demanda de uma teoria política como a neofuncionalista é a sua aplicabilidade, no todo ou em grande parte do processo de integração, com intenção de fortalecer e transbordar a formação regional. Portanto, a “...integração na ideia de neofuncionalismo é um processo contínuo de expansão da cooperação de setores técnicos despolitizados para áreas cada vez mais políticas e sociais lideradas por uma autoridade supranacional”⁴ (HOFER, 2007, p. 4), que se manterão fortes durante o aprofundamento e da união dos Estados-membros.

³ O conceito de soberania aqui adotado é aquele estabelecido por Arbut-Vignali (2003), a quem nos remetemos.

⁴ No original: “Integration in the idea of neo-functionalism is an ongoing step-by-step process of expanding cooperation from de-politicized technical sectors to more and more political and societal areas led by a supranational authority”.



A tese neofuncionalista, assim, “sugere que as instituições têm um papel fundamental na formação de um sentido de comunidade [...] a institucionalização é que leva os cidadãos a reforçar sua lealdade para um nível supranacional” (SARFATI, 2006, p. 187). São as instituições da UE⁵ que possibilitam o “enforcement” da integração partindo de competências juridicamente delimitadas, ao passo que, a cada novo movimento de transbordamento, aumentam a atribuições dos seus atores, aprofundando a integração regional.

O sucesso da integração na Europa se deu em virtude da transferência progressiva de poder de cada Estado (HOFER, 2007) às instituições comuns. Conforme adquiriam novas funções⁶, tais instituições ampliavam seu papel político e jurídico, enquanto, aos Estados, cabia aplicar e observar os atos e decisões tomadas em âmbito supranacional. Desde a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1950, passando pela etapa do mercado único em 1987, até o *status* atual de União Europeia, houve um aumento de competências das instituições que passaram a regular questões que vão desde políticas econômicas até aspectos de natureza social; de fato, as instituições supranacionais, com o “transbordamento sobre a regulação legal da comunidade [...] lidam com questões como saúde e segurança ocupacional, bem-estar social, educação e até direitos de participação política”⁷ (BÚRCA, 2006, p. 315). Assim, como os

[...] assuntos, económicos e sociais, as competências são atribuídas à Comunidade ou aos Estados-Membros de acordo, em primeiro lugar, com o mecanismo denominado "competências concorrenciais" - também chamado de competências intermédias -, cunhado nos modelos federais e, em segundo lugar, em termos de competências partilhadas ou exclusivas da Comunidade. Em virtude da natureza concomitante das competências repartidas entre os dois níveis, os Estados-Membros conservam a sua capacidade legislativa e

⁵ Artigo 13º 1. A União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objetivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas ações. As instituições da União são: o Parlamento Europeu; o Conselho Europeu; o Conselho; a Comissão Europeia (adiante designada "Comissão"); o Tribunal de Justiça da União Europeia; o Banco Central Europeu; o Tribunal de Contas (TUE, 2009, p. 16).

⁶ As atribuições dizem respeito a prerrogativas ou privilégio de um cargo ou função pública, enquanto, a função é a atividade desempenhada por agentes estatais sujeitos a controles jurisdicional com finalidade de cumprir seu dever (Nota dos autores).

⁷ No original: “...the spilling over of community legal [...] dealing with issues such as occupational health and safety, social welfare, education, and even political participation rights”.



executiva nas matérias em que os Tratados constituem uma reserva de competência a favor da Comunidade, desde que não "reivindique" a sua competência por meio do seu exercício, a emissão de regras cujo efeito indireto é deslocar a concorrência a nível nacional para a sede comunitária (MOLINA DEL POZO; DIZ, 2013, p. 34).⁸

Dentro da concepção neofuncionalista, os atos emitidos por esses agentes supranacionais fortalecem o sistema de integração, principalmente, no caso da União Europeia, pela existência do Conselho e do Parlamento europeu, forjando uma governança regional e democrática. Como benefício direto, as decisões tomadas em âmbito internacional têm impacto reduzido quando comparado com os "[...] termos das transações em diferentes áreas, sejam elas econômicas, políticas ou sociais: a crescente interdependência entre os países cria a demanda dos regimes internacionais porque regulam formas mais intensas e complexas de interação"⁹ (SOULÉ, 2009, p. 6), novamente colocando em evidência o papel dos agentes supranacionais na gestão política e jurídica do espaço integrado.

A governança regional, sobretudo da União Europeia, se constitui por quatro características possíveis de enquadramento no neofuncionalismo, *maxime* quando considerados seus conceitos à luz do elemento central desta teoria política (*spillover*), como se vê a seguir

i) a instrumentalidade inerente à concepção de governança, haja vista considerá-la como instrumento capaz de solucionar, ainda que de modo fragmentado, heterogêneo e parcial, os problemas decorrentes da sociedade global (pense-se, por exemplo, nas questões ambientais transfronteiriças ou em movimentos de capital transnacionais); ii) o alargamento da participação de distintos atores no processo de adoção e consolidação dos marcos regulatórios internacionais (organizações não-governamentais, empresas multinacionais, etc.); iii) a solução dos problemas por vias consensuais e não

⁸ No original: "[...] materias, de orden económico y social, las competencias se atribuyen a la Comunidad o a los Estados miembros de acuerdo, primero, con el mecanismo denominado de "competencias concurrentes" –también llamadas competencias interinadas-, acunado en los modelos federales y, segundo, en terminos de competencias compartidas o exclusivas de la Comunidad. En virtud del caracter concurrente de las competencias que se distribuyen entre ambos niveles, los Estados miembros conservan su capacidad legislativa y ejecutiva sobre aquellas materias en que los Tratados realizan una reserva competencial a favor de la Comunidad en tanto que esta no "reclame" su competencia mediante su ejercicio, dictando normas cuyo efecto indirecto es el de desplazar la competencia a nivel nacional a sede comunitaria".

⁹ No original: "[...] términos de las transacciones en diferentes ámbitos, ya sean económicos, políticos o sociales: la creciente interdependencia entre los países crea la demanda de los regímenes internacionales porque éstos regulan las cada vez más intensas y complejas formas de interacción".



exclusivamente coercitivas; e iv) a institucionalidade dos meios de decisão mediante a criação de estruturas e sistemas próprios de tomada de decisões que podem contar, em certa medida, com a participação da sociedade civil (MOURA; DIZ; CLARK, 2016, p. 5-6).

O que se verifica, portanto, é que a teoria neofuncionalista, exposta por Schmitter (2010), permite decisões de agentes supranacionais em importantes matérias. Contudo, “[...] as instituições não têm as competências ilimitadas dos legisladores nacionais para tomar as medidas que quiserem. Os poderes das instituições se estendem apenas ao que foi expressamente conferido pelo tratado”¹⁰ (JANS; VEDDER, 2008, p. 10). O desbordamento da teoria atua nesse sentido para, quando necessário, ampliar o rol de competências visando o cumprimento de seus objetivos e valores comuns, conforme expressado no Tratado da União em seus artigos 3º e 4º.

Dessa forma, os Estados integrados permitem e aceitam que em determinadas políticas, conforme previamente determinado, as decisões sejam tomadas por instituições comuns. Em virtude das competências atribuídas à União Europeia, será analisada a política ambiental, segundo o corte metodológico adotado no presente estudo, observando o alinhamento da teoria neofuncionalista com o disposto no Tratado da UE (Lisboa, 2009).

3 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE NA UNIÃO EUROPEIA

Os direitos possuem origens distintas, em certas circunstâncias sendo frutos de um consenso, segundo relações político-sociais travadas para que indivíduos e grupos consigam conviver em harmonia, organizados politicamente; de outro lado, é possível se ver também que, em certos casos, “[...] o real surgimento de alguns direitos deriva das lutas e movimentos travados pelos homens, cujas razões devem ser buscadas na realidade social da época a partir da qual foi derivada toda a gama de

¹⁰ No original: “[...] the institutions do not have the unlimited competences of the national legislators to take whatever measures they please. The institutions’ powers extend only to what has been expressly conferred by treaty”.



direitos chamados, contemporaneamente, de ‘fundamentais’” (KALIL; FERREIRA, 2017, p. 325). Em ambas as situações, as pessoas estabelecem condições mínimas para convivência e, ao mesmo tempo, projetam determinadas competências para atuação do Estado objetivando a manutenção de garantias.

O meio ambiente, como direito fundamental cuja proteção é uma política pública reconhecida, torna-se parte da agenda de planejamento dos Estados, das organizações internacionais e até mesmo dos agentes privados. Para Bobbio (2004), o meio ambiente é caracterizado como um direito fundamental e histórico, em conjunto com outros direitos adquiridos em circunstâncias relevantes, geradas em sua maioria por conquistas quando da existência de conflitos de direitos e interesses, devendo, quando absorvidos pela sociedade e Estados, perdurar no tempo em prol da sociedade. Compreende-se, logo, o espaço ambiental como um dos direitos mais básicos a ser garantido, ao longo do tempo, na proporção exata em que os Estados o inauguram e o ampliam quanto aos seus efeitos. Consoante externa o autor

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. [...] o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas [...] (BOBBIO, 2004, p. 6).

Dessa forma, o direito fundamental ao meio ambiente consiste em um direito histórico de terceira geração, evidenciando que, “[...] frequentemente, foram e são necessários esforços inimagináveis, privações indescritíveis e uma paciência ainda muito maior antes que os direitos fundamentais possam encontrar um lugar no âmago da constituição e na consciência das pessoas” (CARVELLI; SCHOLL, 2011, p. 186).

Parte da história recente a proteção meio ambiental, iniciando-se com maior difusão desde o Relatório Meadows (MEADOWS; MEADOWS; RANDERS; BEHRENS III, 1972), lançado em 1972, consubstanciado em uma pesquisa elaborada por técnicos para uma organização privada, em busca de recursos naturais a serem explorados. Os resultados do trabalho realizado foram de projeções negativas a



respeito do desenvolvimento social, econômico e principalmente da utilização dos recursos naturais.

A inserção do meio ambiente na tutela dos direitos humanos fundamentais deu-se com a Declaração de Estocolmo em 1972 (ONU, 1973), na qual, sendo indicado no seu primeiro princípio, viu-se adquirindo, assim como liberdade, igualdade e dignidade humana, o *status* de direito fundamental, impondo aos Estados e aos indivíduos o dever de proteger o espaço ambiental para as presentes e futuras gerações (responsabilidade intergeracional).

A manutenção do espaço ambiental conduz todos os agentes, no exercício de suas funções, ao dever de proteger o bem jurídico ambiental, agora segundo uma amplitude global. Como expõe Mazzuoli, a “[...] Declaração de Estocolmo de 1972 abriu espaço para que esses temas, antes afetos ao domínio exclusivo e absoluto dos Estados, pudessem passar a ser tratados dentro de uma perspectiva global, notadamente ligada à proteção internacional dos direitos humanos” (2013, p. 168). Os Estados passam a se organizar não somente em âmbito interno, mas externamente, com tratados, acordos laterais e criação de organismos internacionais voltados para o tema.

A União Europeia, como organização supranacional, destaca-se pela integração dos seus Estados-membros e na conformação jurídica de proteção ambiental; enquanto agente regional, “[...] o Conselho Europeu foi pioneiro nesse sentido, criando em 1962, o Comitê de peritos europeus para a conservação da natureza e dos recursos naturais e o Comitê sobre a poluição das águas, que resultou na publicação da Carta da Água em 1968” (AWAD, 2007, p. 198).

Dentro da perspectiva neofuncionalista, o meio ambiente deixa de ser exclusivamente regulado por parte de cada Estado, tornando-se uma competência compartilhada com a UE a ser transbordada. Como aponta Damacena, “A luta contra as alterações climáticas, assim como a gestão da água e dos resíduos sólidos são demonstrações claras de que a atuação isolada de um estado é absolutamente ineficaz” (2011, p. 81),

Por ser um direito que atinge indistintamente Estados, empresas, particulares, entre outros atores, de maneira difusa e em diferentes graus, o meio ambiente



continuou a ser prestigiado no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), tal qual vinha sendo protegido desde 1992 com o Tratado de Maastricht. De fato, expressamente, no artigo 4^a, item 2, letra “e”, reconhece-se a importância do tema e assegura-se a melhor integração da comunidade europeia, estabelecendo uma competência compartilhada em que o ente supranacional estabelece normas sobre a matéria (sempre com base nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade) e os Estados incorporam o ato legislativo, com primazia da norma comum sobre a norma nacional.

Destaca-se que, conforme Morgera, em relação ao

[...] ponto de vista ambiental, o Tratado de Lisboa confirmou que a UE partilha a sua competência em matéria de proteção do ambiente com os Estados-Membros, ao mesmo tempo que mantém a competência exclusiva no que diz respeito à conservação da vida marinha. recursos naturais no contexto da política comum das pescas. No que diz respeito à base jurídica ambiental, o Tratado de Lisboa destaca as alterações climáticas como uma das questões ambientais globais para as quais a UE deverá desempenhar um papel significativo a nível internacional¹¹ (MORGERA, 2010, p.11,).

Posteriormente, o art. 11^o, do TFUE, estabelece a obrigação de, em qualquer definição e execução de políticas públicas, assegurar a proteção ambiental, visando sempre o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, nota-se claramente o desbordamento da proteção ambiental para outras políticas públicas mediante uma transversalidade horizontal sistêmico-integrativa, já que o meio ambiente, pelo amplo alcance de sua definição e de seus componentes (naturais ou artificiais), interpenetra todos os setores econômicos e sociais, e impõe sua condição de patrimônio ecológico em áreas tradicionais na busca do equilíbrio do sistema ambiental (DIZ; CALDAS, 2016).

Na dimensão horizontal do princípio da integração, a transversalidade torna-se responsável por introduzir a sustentabilidade ambiental no planejamento e

¹¹ No original: “[...] an environmental perspective, the Treaty of Lisbon confirmed that the EU shares its competence on environmental protection with the Member States, while it retains exclusive competence with regards to the conservation of marine living resources in the context of the Common Fisheries Policy. With regards to the environmental legal basis, the Treaty of Lisbon singles out climate change as one of the global environmental issues for which the EU is expected to play a significant role at international level”.



implementação das políticas públicas, à luz das ações públicas ou privadas. Assim, “os princípios de integração política e planejamento vão ao encontro da ideia de integração econômica, ambiental e social. Integração política envolve a criação de novas estruturas, a reforma das instituições existentes e a transformação dos processos políticos atuais” (CLARO; CLARO; AMANCIO, 2008, p. 291).

Segundo a doutrina (MACHADO, 2007), a transversalidade de uma normatização de cunho ambiental se dá devido ao seu caráter horizontal e ao seu poder de interação com as demais áreas e políticas, tendo a finalidade de orientar o ordenamento num sentido ambientalista em busca da sustentabilidade. Ainda, o meio ambiente pode ser considerado como uma vertente transversal e multidisciplinar por incluir, em sua composição, agentes bióticos e abióticos, sociais, econômicos, jurídicos e político-institucionais (PADILHA, 2010).

Além disso, inaugura uma etapa importante no momento da consecução dessas políticas públicas ao agregar o componente ambiental na formulação dos seus parâmetros de eficiência, alcançando um novo modo de governança, segundo evidenciado por Aguilar ao estabelecer que os “[...] elementos integrantes desta nova *governance* seriam, conjuntamente com o princípio da integração, os da precaução, coordenação, subsidiariedade, participação e transparência, e prestação de contas (*accountability*)” (2003, p. 82)¹². E segue a autora afirmando que

A integração do componente ambiental deve ocorrer em todas as fases do processo de tomada de decisão das políticas setoriais: desde a fase de formação da agenda (agenda-setting) até a fase responsável pela avaliação. O paralelismo desta integração plena se encontraria na política econômica, cujos princípios básicos (tais como o equilíbrio orçamentário, controle da inflação, taxas de juro baixas, etc.) fundamentam atualmente todas as decisões tomadas nas diferentes áreas da gestão pública, devido entre outras coisas, à férrea tutela exercida pelos ministérios da Fazenda e da Economia e do consenso internacional sobre a necessidade de uma ortodoxia econômica específica. Hipoteticamente, algo similar poderia acontecer, por exemplo, com relação a um princípio ambientalmente básico como é o caso da utilização racional da água, caso se aplicasse uma estratégia com metas específicas para atender em objetivos concretos que devam ser cumpridos

¹² No original: “...elementos integrantes de esta nueva *governance* serían, junto al principio de integración, los de precaución, coordinación, subsidiariedad, participación y transparencia, y rendimiento de cuentas (*accountability*)”.



em prazos determinados por distintas instâncias. (AGUILAR, 2003, p. 86)¹³

Já em seu art. 114^o, item 3, o Tratado vincula o Parlamento Europeu e o Conselho, de sorte a estipularem, no âmbito do processo legislativo, a máxima tutela do meio ambiente. Essa postura de proteção ambiental elevada reflete-se também na estrutura orgânica dos Estados aderentes à integração, devendo, no momento de sua adesão à UE, observarem todo o acervo comunitário, o qual prevalecerá sobre a ordem interna.

No art. 191^o, o TFUE estabelece os objetivos da política ambiental da UE, sendo eles preservação, proteção, melhoria e utilização racional, por meio de planos internacionais e medidas em âmbito regional e mundial.

Em relação ao Tratado da União Europeia (TUE), o meio ambiente é nele vinculado ao desenvolvimento sustentável, sendo visto como objetivo basilar do sistema europeu, principalmente ao ter-se exposto que no mercado interno (art. 3^o, 3), nas relações com outros Estados (art. 3^o, 5) e à luz do crescimento social e econômico de Estados em desenvolvimento (art. 21^o, 2, d), a Europa buscará sempre a proteção ambiental. “Além disso, o Tratado de Lisboa sublinha a ligação explícita entre a proteção do meio ambiente e a ação externa, esclarecendo que os objetivos ambientais da UE devem orientar tanto as suas relações externas gerais, quanto, especificamente, a política externa comum e a política de segurança”¹⁴ (MORGERA, 2010, p. 12, tradução dos autores), em evidente *spillover* neofuncionalista.

¹³ No original: “La integración del componente medioambiental debe producirse en todas las fases del proceso decisorio de las políticas sectoriales: desde la fase de formación de la agenda (*agenda-setting*) hasta la encargada de la evaluación. El paralelismo de esta integración total se encontraría en la política económica, cuyos principios básicos (tales como el equilibrio presupuestario, el control de la inflación, las bajas tasas de interés, etc.) informan actualmente todas las decisiones tomadas en las distintas áreas de gestión pública, debido, entre otras cosas, a la férrea tutela que ejercen los ministerios de Hacienda y de Economía y al consenso internacional acerca de la necesidad de aplicar una determinada ortodoxia económica. Hipotéticamente, algo parecido podría ocurrir, por ejemplo, con respecto a un principio medioambiental tan básico como es el del ahorro de agua, si se aplicara una estrategia que estableciera objetivos concretos a cumplir en plazos determinados por distintas instancias”.

¹⁴ No original: “Furthermore, the Lisbon Treaty underscores the explicit link between environmental protection and external action, clarifying that the EU environmental objectives should guide both the general external relations of the EU, as well as specifically common foreign and security policy”.



A matéria ambiental foi aplicada na estratégia neofuncionalista, em razão de sua importância, uma vez que o objeto jurídico passa por diferentes procedimentos e atores supranacionais, participantes da proteção do bem ambiental, como se destaca a seguir

Algumas decisões têm de ser tomadas utilizando o procedimento de co-decisão, outras, por unanimidade, e outras, por maioria qualificada. O papel desempenhado pelos vários participantes no processo de tomada de decisão (Comissão, Parlamento Europeu e Conselho), e, portanto, os seus meios de influenciar a política do meio ambiente, é diferente em cada um destes procedimentos¹⁵ (JANS; VEDDER, 2008, p.10).

A decisão dos agentes externos são válidas e legítimas, buscando conferir maior proteção meio ambiental, mas, observando, ao mesmo tempo, as peculiaridades de cada Estado-membro. Apesar de ser objeto de relevância global, o meio ambiente é tutelado de forma diversa entre os diferentes Estados-membros, sendo esta a razão pela qual a UE propõe, como forma de tutelar esse bem jurídico de forma uniforme, atos comuns que deverão ser observados por todos indistintamente.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado verifica-se importante para a existência das presentes e futuras gerações, assim como a permanência, continuidade e aprofundamento da integração regional na Europa. Assim, consoante se observa

O princípio da integração adquire uma importância acrescida; antes de tudo, é assim melhor formulado: "as exigências em matéria de proteção ambiental devem ser integradas na definição e implementação das outras políticas da Comunidade"; impõe-se, também, não só à Comunidade, mas, por meio da aplicação das políticas comunitárias, aos próprios Estados-Membros¹⁶ (KRÄMER; KROMAREK, 1994, p. 210).

¹⁵ No original: "Some decisions have to be taken using the co-decision procedure, others unanimously and yet others by a qualified majority. The role played by the various participants in the decision-making process (Commission, European Parliament and Council), and thus their means of influencing the environment policy, is different under each of these procedures".

¹⁶ No original: "Le principe d'intégration prend une importance accrue ; il est tout d'abord mieux formulé : « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté »; il s'impose par ailleurs non plus seulement à la Communauté mais, par le biais de la mise en oeuvre des politiques communautaires, aux Etats membres eux-mêmes".



A União Europeia assimilou em seu sistema, de modo direto, a proteção ao meio ambiente, revelando, enquanto um organismo supranacional que abarca quase um continente, alinhamento com outros tratados, como no caso da Convenção de Estocolmo e outros que vieram a se desdobrar ao longo do tempo. De tal modo, as políticas implementadas devem levar em consideração o componente ambiental, numa clara vinculação com a concepção neofuncionalista. Dessa forma, será estudado a seguir como o desdobramento do neofuncionalismo é aplicado nos regulamentos da UE em matéria de Direito Ambiental.

4 SPILLOVER NOS REGULAMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

O meio ambiente, considerado enquanto um direito fundamental cuja proteção é reconhecida como um dos objetivos da União Europeia (conforme acima elucidado), passa a ser por ela regulado mediante a assunção de uma competência compartilhada, conforme estabelecido no TFUE (Tratado de Funcionamento da União Europeia), em seu art. 2º, 2. A fim de demonstrar a aplicação do neofuncionalismo à questão meio ambiente junto à União Europeia, foram analisados alguns Regulamentos que consistem em atos legislativos (TFUE, art. 288º), de caráter geral, obrigatório e diretamente aplicáveis a todos os Estados-membros a partir da última grande modificação legislativa neste processo de integração, em 2009.

A atuação legislativa da União baseada em um sistema equivalente ao bicameral, representado pelo Conselho e pelo Parlamento, é relevante para se ter verificado o chamado transbordamento, vez serem estes atores supranacionais externos à organização dos Estados-membros, demonstrando a aplicabilidade do neofuncionalismo e sua contribuição para a integração da Europa. Igualmente, tal realidade reforça a unidade da regionalização ao preceituar a participação democrática mediante a atividade parlamentar.

No mais, reverbera-se o papel democrático das instituições supranacionais segundo a concepção neofuncionalista, uma vez que, o Parlamento, é escolhido, e



diretamente eleito, por cidadãos europeus, desempenhando funções legislativas, orçamentárias e de supervisão (KRÄMER; KROMAREK, 1994), bem como, o Conselho, representa uma instância intergovernamental e conta com representantes designados pelos Estados, ainda que no processo decisório deva, também, defender os interesses da União. A competência do Conselho consiste em regular as políticas da Comunidade, identificando pontos relevantes e ações a serem tomadas (JANS; VEDDER, 2008). Os dois órgãos da União Europeia promovem decisões que afetam pessoas e governos nacionais, em fortalecimento, portanto, da regionalização.

O Regulamento é ato legislativo proposto em comum acordo entre o Parlamento Europeu e o Conselho. Conforme o art. 14, do TFUE, o Regulamento estabelece princípios e define condições para que os Estados-membros, em observância à posição da UE, implemente-os. Os regulamentos ostentam os atributos da supranacionalidade normativa, a saber, primazia, aplicabilidade imediata e efeito direto. É de observar que tais agentes supranacionais, no texto do TUE, podem, em conjunto, propor medidas imprescindíveis à realização da livre circulação dos trabalhadores (art. 46º), aprovar as regras do procedimento de supervisão multilateral (art. 121º, 6) e estabelecer as medidas que definem o quadro em que é executada a política comercial comum (art. 207º, 2), entre outras atribuições.

A partir de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, última grande alteração normativa europeia, houve alargamento das funções das instituições e, ao que tudo indica, com aumento da assunção de competências.

Observando-se os Regulamentos sobre a proteção e recuperação do meio ambiente, como também a diversidade de questões correlatas por eles versadas (como impactos ambientais negativos, biodiversidade, desenvolvimento sustentável, proteção a florestas etc.), verificam-se, claramente, exemplos a serem colhidos a respeito da ocorrência do *spillover* neofuncionalista das instituições supranacionais.

Com efeito, a primeira atuação em conjunto do Parlamento com o Conselho, após o ano de 2009, deu-se com o advento do Regulamento nº 1069/2009, que definiu regras sanitárias para os produtos de origem animal e derivados que não fossem de destinação humana. O texto estabeleceu, entre outras medidas, a definição do objeto regulamentado (art. 1º), categorias (arts. 7º, 8º, 9º e 10º), âmbito de aplicação (art. 2º),



obrigações (art. 4º), regras de higiene e sanidade animal (art. 6º e 25º), bem como o tratamento adequado e seguro (art. 38º). A justificativa do ato normativo baseia-se em que

Os subprodutos animais não destinados ao consumo humano são uma fonte potencial de riscos para a saúde pública e animal. [...] Os surtos de doenças poderiam igualmente ter consequências negativas para o ambiente, não apenas devido aos problemas de eliminação levantados, mas igualmente no que respeita à biodiversidade (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 1)

Já o Regulamento nº 1221/2009 prioriza o crescimento sustentável e a ecogestão, bem como auditorias e a participação voluntária de organizações dentro e fora da região europeia. O que a EMAS (*Eco-Management and Auditory System* – ou SCEA - Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria) objetiva, não obstante ser “[...] instrumento importante do Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável, é promover a melhoria contínua do desempenho ambiental das organizações [...]” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 4). Tal Regulamento, ainda, implementa um extenso rol de definições (art. 2º), com o registro das organizações e obrigações (arts. 3º ao 10º), a verificação ambiental (art. 18º ao 27º) e os deveres dos Estados-membros (art. 32º).

No Regulamento nº 66/2010, a seu turno, houve a regulação dos rótulos ecológicos na União Europeia, com o intuito de “[...] promover os produtos que apresentam um reduzido impacto ambiental ao longo de todo o seu ciclo de vida e, por outro, prestar informações precisas, exatas e cientificamente comprovadas aos consumidores sobre o impacto ambiental dos produtos” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 1). O texto ressalta a promoção dos produtos ecológicos de menor impacto ambiental, com as duas instituições supranacionais (Conselho e Parlamento Europeu) utilizando-se das competências expressas no TFUE (art. 4º, 2, “a”, “e” e “f”) para regulamentar outros temas relacionados, os quais seriam de competência exclusiva dos Estados.

Propuseram definições, objetos e âmbito de aplicação da lei (arts. 1º, 2º 3º), instituindo o Comitê sobre a temática (art. 5º), além dos requisitos necessários para a



atribuição do selo ecológico (art. 6º), sua divulgação e campanhas para sensibilização do consumidor (art.12º). Estabeleceu-se no Regulamento em comento, ainda, o dever dos Estados-membros de, em seus contratos públicos, determinarem a aquisição de itens com rotulagem ecológica.

O Regulamento nº 995/2010, de seu lado, traz consigo as obrigações a respeito da compra e venda de madeira ou produtos de madeira, pois temática com “[...] implicações sociais, políticas e económicas que comprometem frequentemente o progresso no sentido da boa governação e ameaçam a subsistência das comunidades [...]” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 23). Ressalta-se, também, que a extração ilegal de madeira causa impactos ao meio ambiente, como degradação do solo, mudanças climáticas e comprometimento da biodiversidade, sendo todos estes elementos contrários aos objetivos definidos no TUE. Assim, o Regulamento especifica as obrigações (art. 4º), fixa as autoridades competentes (arts. 6º ao 9º) e as sanções que deverão ser impostas em casos de venda ilegal de madeiras e seus derivados pelos agentes privados e pelos próprios Estados (art. 19º).

O Poder Legislativo da UE, representado pelo Parlamento e pelo Conselho, adotou o Regulamento nº 691/2011 que versa sobre as contas europeias sobre meio ambiente. Ao versar sobre a “[...] necessidade de dispor de estatísticas e de contas de elevada qualidade no domínio do ambiente [...]”, refere-se à intenção de se “desenvolver, se necessário, bases legais para áreas fundamentais da recolha de dados ambientais não abrangidas por diplomas legais” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2011, p. 1). Colocando na norma os módulos das contas econômicas (art. 3º), a transmissão e avaliação de dados do Estado-membro para a Comissão (art. 6º e 7º), assim, consegue a UE melhorar o sistema de gestão e fiscalização dos gastos com a política ambiental.

Com foco na regulamentação da utilização de biocidas, o Regulamento nº528/2012 expressa a crescente preocupação da União Europeia sobre a matéria, pois “[...] os produtos biocidas podem pôr em risco os seres humanos, os animais e o ambiente devido às suas propriedades intrínsecas e aos padrões de utilização que lhes estão associados” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2012, p. 1). Portanto, o Parlamento e o Conselho estabeleceram definições (art. 3º), regras acerca de biocidas



possíveis, impróprios ou a serem substituídos, bem como do uso (arts. 9º e 10º) e princípios gerais (arts. 17º ao 24º).

Em 2013, o Parlamento e o Conselho sancionaram os Regulamentos nº 525/2013 e nº 1293/2013 que tratam de regulação sobre mudanças climáticas e seus impactos sobre o espaço europeu. O primeiro cria mecanismos de garantias de atualização, transparência, precisão, comunicação entre Estados, a UE e o Secretariado da CQNUAC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima), além do monitoramento da emissão de gases de efeito estufa e avaliação de progressos alcançados (art. 1º), como também estratégias para hipocarbono (art. 4º) etc. (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2013).

O segundo regulamento visa “o combate a esses desafios ambientais e climáticos e deverá, dada a sua dimensão e complexidade, ser financiado essencialmente no âmbito dos principais programas de financiamento da União” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 185). Para isso, institui o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (art.1º), com o respectivo orçamento (art.4º), a participação de Estados terceiros (art. 5º), a cooperação internacional (art. 7º), financiamento (art. 17º) e a proteção dos interesses financeiros da União (art. 28º).

Em 2014 uma série de normas foram sancionadas pelas instituições legislativas, a saber (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014):

- Regulamento nº 253/2014 e o Regulamento nº 540/2014, os quais trouxeram diretrizes sobre poluição sonora, obrigando os Estados-membros a fiscalizar, instituir políticas públicas de redução de emissões e, as empresas, a adaptarem-se às normas previstas;

- Regulamento nº 377/2014, que criou o Programa de monitoramento global do ambiente e matérias convergentes, no marco da Estratégia da Europa para 2020, consistindo em um quadro de objetivos que se propõem a reduzir em 20% (vinte por cento) as emissões de gases de efeito estufa, aumentar em 20% (vinte por cento) o uso de energias renováveis e em 20% (vinte por cento) a eficiência energética;

- Regulamento 662/2014, o qual regulamentou a execução técnica do Protocolo de Kyoto a respeito das mudanças climáticas, promovendo a proteção e



gestão, combate e prevenção de espécimes exóticas invasoras, com foco no impacto à fauna e flora continental.

Em 2016, em mais uma exemplificação do *spillover* neofuncional em matéria ambiental na União Europeia, os Regulamentos a seguir resumidamente abordados passaram a tratar de questões fitossanitárias correlacionadas com a questão da proteção ambiental:

- Regulamento nº 429/2016, que dispõe sobre a saúde animal uma vez que “o impacto das doenças animais transmissíveis e as medidas necessárias para controlar essas doenças podem ser devastadores para os animais [...]” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 1), como também para os seres humanos, a saúde pública e a economia europeias; e

- Regulamento nº 2031/2016, o qual determinou medidas de proteção contra pragas em plantas, estipulando que, “a fim de combater essa ameaça, é necessário adotar medidas relativas à determinação do risco fitossanitário colocado por essas pragas e à redução desses riscos para um nível aceitável” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 4).

Mais recentemente, em 2018, o Parlamento Europeu e o Conselho dedicaram-se a regular as emissões de gases de efeito estufa para as atividades resultantes do uso do solo e florestas, alterando, ainda, matérias relativas ao clima e energia no Regulamento nº 841/2018. O Regulamento nº 842/2018, no mesmo sentido, trata das emissões de gases de efeito estufa e a relação com os ajustes estipulados no Acordo de Paris (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Finalmente, com a exposição exemplificativa da regulação ambiental tal qual acima exposta, demonstra-se que a integração se deu por uma assunção paulatina de atribuições, havendo um transbordamento da atividade legislativa da União Europeia em prol da proteção ambiental ao estabelecer atos obrigatórios para os Estados-membros. O transbordamento apresenta-se, neste sentido, a partir da concepção da teoria neofuncionalista e pela atuação das instituições legislativas e executiva da União (esta com poder propositivo) que, por meio de regulamentos, obrigam, vinculam e exigem o cumprimento de tais atos pelos seus Estados-membros.



CONCLUSÃO

A partir do referencial adotado, compreende-se que a teoria neofuncionalista exposta por Schmitter parece tomar forma no sistema de integração da União Europeia, em especial quando se nota o desbordamento das competências em matéria ambiental dos Estados para esta organização supranacional. Sendo uma teoria política derivada das relações internacionais, o neofuncionalismo visa dar fundamento à regionalização da Europa, consubstanciada por um processo que envolve Estados com diversidades de tamanho, culturais e de tradições em variados setores.

A integração, de conseguinte, afirma-se no consenso e na livre vontade dos Estados, ancorando-se, ainda, em uma conformação política e jurídica única; e, para que isso ocorra, os Estados transferem competências e poderes para a entidade supranacional – União Europeia –, de sorte que esta possa exercer os poderes que lhe são legalmente atribuídos pelo próprio sistema jurídico comunitário (não obstante permitida uma revisão dessas atribuições), transbordando e adquirindo novas funções quando necessário, a caracterizar o que se chama de *spillover* neofuncional.

A governança regional, nesse contexto, caracteriza-se como um instrumento democrático para melhor funcionamento, uniformização e harmonização da união dos Estados da Europa. Inseridos no contexto coletivo da comunidade, os Estados participantes aceitam os termos desse agente externo supranacional, consentindo, mediante a participação de seus representantes eleitos, nas modificações, criações, alterações e limitações de atuação para fixação de políticas públicas, sendo tudo isso em prol da Comunidade, ou seja, a União Europeia que, aos poucos, se alarga e contempla maiores porções de competência à luz do referido transbordamento neofuncional.

E, com base em tal circunstância, é que em matéria ambiental verifica-se um amplo cuidado da União Europeia em estabelecer um alto nível de proteção, *maxime* por consistir em um direito fundamental à sobrevivência humana mais intensamente garantido a partir da Declaração de Estocolmo, em 1972, inclusive mediante a instituição de diretrizes voltadas a tanto.



O Tratado de Funcionamento de Lisboa (TFUE) é exemplo dessa inserção de salvaguarda ambiental, com seus textos trazendo como objetivos, direitos e deveres o meio ambiente protegido e inserido no desenvolvimento sustentável. A tessitura global da preservação ambiental, em si, auxilia o desenvolvimento do *spillover*, uma vez que, quando há necessidade, o organismo supranacional atua regulamentando a matéria.

Como se observa, desde 2009, quando houve a última grande modificação estrutural da União Europeia acrescentando novos membros e atribuições, é evidente sua atuação legislativa em diversos temas envolvendo meio ambiente.

Com o auxílio do Conselho e do Parlamento Europeu, dois órgãos importantes no bloco, há uma crescente captação de funções por parte da União Europeia, mediante a regulação, em aspectos gerais, de temas que antes seriam do âmbito dos Estados-membros (ante uma normativa exercida por competências derivadas, inclusive segundo funções e políticas públicas a serem estabelecidas e implementadas também pelos Estados em âmbito nacional). O regulamento, assim, é um instrumento usado para dispor sobre essas matérias, por ser ato legislativo, vinculativo, obrigatório e segundo uma coerência à tese neofuncionalista.

Dessa forma, quando desde 2009 o Parlamento Europeu e o Conselho sancionam em codecisão regulamentos, tornam a matéria ambiental de sua competência, o que poderia muitas vezes ser de cada Estado. Assim, a cada movimento de regulação por esse instrumento, a União Europeia se torna mais forte e com mais funções, corroborando a tese neofuncionalista que se propõe a responder e fundamentar a integração e sua governança expansiva.

REFERÊNCIAS

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana. *El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible*. **Papers**, vol. 71, 2003, p. 78-92. Disponível em: <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25756/25590>. Acesso em: 20 nov. 2012.



AWAD, Juliana Machado. Direito ambiental comunitário: a proteção ao meio ambiente na União Europeia. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº 51, p. 196- 210, jul./dez. 2007.

ARBUET-VIGNALI, Heber. **Claves jurídicas de la integración**: en los sistemas jurídicos del Mercosur y de la Unión Europea. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Ed., 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier. 2004.

BÚRCA, Gráinne de. *Rethinking law in neofunctionalist theory*. **Journal of European Public Policy**, ano 12, vol. 2, 2006, p. 310-326. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760500044082?needAccess=true>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CANÇADO TRINDADE. Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio-ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 48, n. 191, jul./set. 2011, p. 167-189. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242914/000926858.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2018.

CLARO, Priscila Borin de Oliveira; CLARO, Danny Pimentel; AMANCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. **Revista Administração – RADUSP**. Universidade de São Paulo: São Paulo, v. 43, n. 4, out./dez. 2008, p. 289-300. Disponível em: www.rausp.usp.br/download.asp?file=v4304289.pdf. Acesso em: 09 abr. 2016.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1069/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, que define regras sanitárias relativas a subprodutos animais e produtos derivados não destinados ao consumo humano e que revoga o Regulamento (CE) n. 1774/2002 (regulamento relativo aos subprodutos animais). **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 300 de 14.11.2009, p. 1-33. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1069&from=pt>. Acesso em: 7 jun. 2018.



CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1221/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, relativo à participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS), que revoga o Regulamento (CE) n. o 761/2001 e as Decisões 2001/681/CE e 2006/193/CE da Comissão. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 342 de 22.12.2009, p. 1-45. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0001:0045:PT:PDF>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Novembro de 2009, relativo a um sistema de rótulo ecológico da UE (Texto relevante para efeitos do EEE) **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 27 de 30.1.2010, p. 1-19. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0066&from=PT>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/2031 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativo a medidas de proteção contra as pragas dos vegetais, e que altera os Regulamentos (UE) n.º 228/2013, (UE) n.º 652/2014 e (UE) n.º 1143/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 317 de 23.11.2016, p. 4-104. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2031&from=PT>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/429 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativo às doenças animais transmissíveis e que altera e revoga determinados atos no domínio da saúde animal («Lei da Saúde Animal») (Texto relevante para efeitos do EEE). **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 84 de 31.3.2016, p. 1-208. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0429&from=EN>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. ° 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (CE) n. ° 614/2007 Texto relevante para efeitos do EEE. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 347 de 20.12.2013, p. 185-208. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1293&from=FI>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações



relevantes no que se refere às alterações climáticas, e que revoga a Decisão n. 280/2004/CE Texto relevante para efeitos do EEE. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 165 de 18.6.2013, p. 13-40. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0013:0040:PT:PDF>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 528/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas Texto relevante para efeitos do EEE. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 167 de 27.6.2012, p. 1-123. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0528&from=FR>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 691/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2011, relativo às contas económicas europeias do ambiente Texto relevante para efeitos do EEE. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 192 de 22.7.2011, p. 1-16. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0691&from=CS>. Acesso em: 7 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira Texto relevante para efeitos do EEE. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L 295 de 12.11.2010, p. 23-34. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0995&from=EN>. Acesso em: 7 jun. 2018.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A proteção ambiental no âmbito da união europeia. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Itajaí: UNIVALI, v.6, n.1, jan./abr. 2011, p. 78-100. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6078/3345>. Acesso em: 7 jun. 2018.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; PAULA, Mariana Porto de; SECCHES, Daniela Vieira. Os atores interestatais no desenvolvimento regional e a participação social: a atuação dos grupos argentinos nos projetos de infraestrutura da IIRSA e do FOCEM. **Revista Direito GV**. São Paulo: FGV DIREITO SP, v.12, n. 3, set./dez. 2016, p. 776-809. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/66590/64217>. Acesso em: 30 jul. 2018.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 65, jul./set.



2016, p. 249-275. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/267/632>. Acesso em: 10 set. 2018.

DIZ, Jamile. B. M.; CARNEIRO, Caio C. (Re)visitando o primado das normas de direito europeu: a evolução histórica da primazia e seus primeiros desdobramentos jurisprudenciais. **Revista Jurídica - Unicuritiba**. Curitiba, vol. 4, nº. 49, out./de. 2017. p.255-284. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2294/1424>. Acesso em: 7 jun. 2018.

HAAS, Ernst B. *International integration: the european and the universal process*. **IO - International Organization**. Madison: University of Wisconsin Press, v. 15, n. 3, summer 1961, p. 366-392.

HOFER, Stephen David. *Neo-functionalism reloaded: the energy community of southeast Europe*. **Ninth Annual Kokkalis graduate student workshop**. Harvard University (Vienna: Universität Wien), 2007. Disponível em: http://www.oegpw.at/de/fileadmin/pdf/Gefoerderte_Konferenzbeitraege/Hofer_Stephan.pdf. Acessos em: 9 jun. 2018.

JAEGER JUNIOR, Augusto. Para uma Quinta Liberdade Econômica Fundamental. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDir./UFRGS**. Porto Alegre, v. 2, n. 4, ago. 2014, p. 149-168. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/49190>. Acesso em: 21 dez. 2016.

JANS, Jan H.; VEDDER, Hans. **European environmental law: after Lisbon**. 4th ed. Europa Law Publishing/Apollo Books, 2012.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa; FERREIRA, Heline Sivini. A dimensão socioambiental do Estado de Direito. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, jun. 2017, p. 329-359. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1010/549>. Acesso em: 19 jun. 2018.

KRÄMER, Ludwig ; KROMAREK, Pascale. *Droit communautaire de l'environnement. 1er oct1991-31 déc 1993*. **Revue Juridique de l'Environnement**. n. 2-3, 1994, p. 209-248.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho - PR, n. 9, fev. 2013, p. 159-186. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/117/117>. Acesso em: 7 jun. 2018.



MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jørgen; BEHRENS III, William W. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. *La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa*. **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, v. 43, n. 118, sep. 2013, p. 15-59. Disponível em: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1951/1793>. Acesso em: 30 jul. 2018.

MORGERA, Elisa. *Introduction to european environmental law from an international environmental law perspective*. **Edinburgh Europa Paper Series**, 2010.

MOURA, João Ricardo Fidalgo de; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CLARK, Giovani. A evolução do conceito de governança na união europeia e os mecanismos para sua efetivação. **Revista de Direito Brasileira**, v. 15, n. 6, dez. 2016, p. 3-19. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3078/2803>. Acesso em: 19 jun. 2018.

ONU - Organização das Nações Unidas. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972**. New York: ONU, 1973. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=en>. Acesso em: 09 abr. 2019.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. O equilíbrio do meio ambiente do trabalho: direito fundamental do trabalhador e de espaço interdisciplinar entre o direito do trabalho e o direito ambiental. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília: Lex Magister, vol. 77, n. 4, out./dez. 2011, p. 240-243.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. São Paulo: Saraiva 2002.

SARFATI, G. **Teorias de relações internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**. São Paulo, n. 80, 2010, p. 9-44. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 7 jun. 2018.

SOULÉ, Alejandra Salas-Porras. *La economía política de la formación regional (herramientas analíticas)*. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, n.



103, 2009, p. 11-43. Disponível em: <http://vlex.com/vid/economia-politica-formacion-regional-634756233>. Acessos em: 9 jun. 2018.

TORRES, Francisco; MAIOR, Paulo Vila. A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 39, set. 2013, p. 101-112. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000300011&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 9 jun. 2018.



