



O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SUA APLICAÇÃO NAS CHAMADAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DO MEIO AMBIENTE URBANO

Flávio Barboza de Castro¹

Resumo: No presente artigo, verifica-se a aplicação do princípio da subsidiariedade e a sua interferência na delimitação das chamadas áreas de influência durante os processos de avaliação de impacto ambiental e de impacto de vizinhança. Nesse sentido, a problemática a ser respondida consiste em: é possível a aplicação do princípio da subsidiariedade no estudo das áreas de influência do meio ambiente urbano? Para dar conta dessa tarefa, utiliza-se o método hipotético-dedutivo e a pesquisa bibliográfica, partindo-se do estudo da descentralização no contexto brasileiro; para, após, abordar o princípio da subsidiariedade e sua aplicação no poder local; e, por fim, verificar a aplicação de tal princípio e os critérios para a sua delimitação nas chamadas áreas de influência do meio ambiente. Como resultado, afirma-se que é perfeitamente possível a utilização do princípio da subsidiariedade nas chamadas áreas de influência, uma vez que o poder local está apto a fiscalizar e dar uma maior publicidade e proteção ao meio ambiente urbano.

Palavras-chave: Áreas de influência. Poder local. Impacto ambiental. Impacto de Vizinhança. Subsidiariedade.

Abstract: In this article, there is the application of the principle of subsidiarity and its interference in the delimitation of the so-called areas of influence during the environmental impact assessment and neighborhood impact assessment processes. In this sense, the problem to be answered is: is it possible to apply the principle of subsidiarity in the study of the areas of influence of the urban environment? To account for this task, the hypothetical-deductive method and

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, da linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social. Integrante do Grupo de Pesquisa "Sociedade de riscos e democracia radical: a formatação de políticas públicas a partir de decisões judiciais", coordenado pelo Professor Pós-doutor Rogério Gesta Leal. Pós-Graduado em Direito Ambiental pela Uniasselvi. Advogado. E-mail: flaviobarbozadecastro@gmail.com.

bibliographic research are used, starting from the study of decentralization in the Brazilian context; to address the principle of subsidiarity and its application to local authorities; and, finally, to verify the application of such principle and the criteria for its delimitation in the so-called areas of influence of the environment. As a result, it is perfectly possible to use the principle of subsidiarity in so-called areas of influence, since local authorities are able to control and publicize and protect the urban environment.

Keywords: Areas of influence. Local power. Environmental impact. Impact of Neighborhood. Subsidiarity.

Introdução

Pretende-se, no presente estudo, verificar a aplicação do princípio da subsidiariedade e a sua interferência na delimitação das chamadas áreas de influência durante os processos de avaliação de impacto ambiental e de impacto de vizinhança. Em face disso, surgem interrogações com relação ao alcance dos impactos projetados, o que na realidade tende a repercutir na viabilidade do empreendimento.

Nesse contexto, o poder local toma importância ímpar, pois possui totais condições de discutir as consequências advindas da delimitação das áreas, a fim de aprimorar os critérios atuais e afastar a margem de incertezas que cercam as delimitações de áreas de influência. Também, torna-se primaz disponibilizar recomendações gerais e publicizar a população sobre as áreas de influência, a fim de melhor inclusão do tema no meio ambiente urbano em relação ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e de Vizinhança (AIV), focado em proporcionar qualidade de vida urbana, na vizinhança do empreendimento.

A problemática que se instala, consiste em: é possível a aplicação do princípio da subsidiariedade no estudo das áreas de influência do meio ambiente urbano?

Dessa forma, aplica-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, como a técnica da pesquisa bibliográfica. Assim, no primeiro ponto, aborda-se o princípio da

descentralização, impulsionado pela Constituição Federal de 1988, e sua estreita relação com o princípio da subsidiariedade, que autoriza o Estado a delegar funções próprias a outra entidade da federação para melhor atender os anseios da sociedade. Em um segundo momento, trata-se do princípio da subsidiariedade, levando a aproximação das instâncias centrais ao encontro do poder local, buscando garantir intervenção da comunidade local em assuntos de seu interesse. Por fim, verifica-se a importância do estudo do impacto ambiental e de vizinhança, discutindo a necessidade da utilização do princípio da subsidiariedade nas chamadas áreas de influência com base no interesse local.

2 A descentralização político-administrativa pós Constituição de 1988

O processo de descentralização no Brasil inicia-se após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse momento, os municípios passaram a ser reconhecidos como entidades estatais capacitadas com autonomia político-administrativa, tendo assim, o reconhecimento da participação dos cidadãos nas decisões da política local.

Nota-se, dessa forma, em relação ao longo período do processo de descentralização e autonomia administrativa dos municípios no Brasil, que esse processo apenas tomou concretude a partir da Carta de República de 88 (HERMANY; GIACOBBO, 2017). Assim, pode-se afirmar que, a autonomia municipal, inicialmente, segundo Meirelles (1991, p. 91):

[...] no regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do imperador; na primeira república não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934) não a teve, por ser incompatível com a discricionariedade política que se instaurou no país; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na carta outorgada de 1937 não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à intervenção do Estado.

Nesse sentido, pode-se extrair que a Constituição Federal de 1988 registrou em sua redação diversos mecanismos que propiciam essa descentralização,

interrompendo um sistema centralizador do Estado. Com o impulsionamento da Constituição Federal, criou-se clara descentralização política, financeira e administrativa entre União, Estados-membros e municípios, favorecendo seus próprios estatutos organizatórios e suas próprias leis.

Conseqüentemente, a descentralização permite que o Estado delegue funções próprias a outra entidade da federação para melhor atender os anseios da sociedade, fazendo com isso que o Estado alcance de forma mais adequada seus objetivos.

Todavia, observa Junqueira, Inosoja e Komatsu (1997), que a descentralização é uma circunstância necessária, mas não alcança a qualidade fundamental para a participação do indivíduo no gerenciamento dos interesses difusos. Ademais, afirma que a efetiva participação do cidadão é fator decisivo da descentralização quando esta transferência de poder de decisão se dá através de uma gestão democrática, indicando uma recombinação da relação entre Estado e Sociedade.

Médici (1994) no processo de descentralização, referente ao caráter auxiliar da mesma, questiona se a descentralização uma vez estabelecida é considerada um *meio* para se alcançar determinados objetivos ou meramente é considerada o *fim* do procedimento. Para os integrantes dos municípios, a descentralização tem sido apresentada como um *fim*, tendo em vista o fortalecimento do poder local. Contudo, o autor examina este aparente aspecto finalístico por acreditar que a descentralização é um *meio* para aperfeiçoar a capacidade e a efetividade da administração pública, possibilitando o governo local efetuar melhores resultados para habitantes, em função da sua vizinhança.

Prosseguindo, afirma-se que até o final da década de 70, a imagem da administração pública estava organizada com base na centralização do poder decisório e na efetivação no grau do governo federal, definindo responsabilidades e competências para o nível estadual e ao nível municipal alçada de interesse local. Destaca-se que, com o desaparecimento do regime militar, foi criado o Programa Nacional de desburocratização, voltando assim, a reforma administrativa, dentro de uma ótica de descentralização (JACOBI, 2000).

Dessa forma, até o princípio dos anos 80, subsistia a centralização decisória e financeira da esfera federal, competindo aos estados e aos municípios, quando estes eram envolvidos em uma política particular, o papel de executores das políticas formuladas pelo poder central.

Já no ano de 1982, foi retomado o direito de escolher governadores estaduais, por meio do sufrágio popular, afastado desde 1966. Ao cabo desta década foi promulgada a Constituição, trazendo a necessidade da descentralização agregada à soberania popular e tendo como princípios a descontinuação com o autoritarismo e com o clientelismo (RIBEIRO, 2002).

De acordo com Gaio (2005), com o enfraquecimento dos padrões habituais e centralizadores, nasceu, então, a necessidade da obrigação de se buscar alternativas mais produtivas, democráticas, participativas e capazes de harmonizar o governo central com as regiões e com os cidadãos. Nesse contexto, a descentralização político-administrativa surge no Brasil, com esta sólida tendência na definição das políticas públicas.

Observa-se que, conforme Guimarães (2002), a descentralização dentro de um plano político-institucional é planejada como desagregação do poder público, através de variadas categorias, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da mudança de competências ou poderes. Nesse ponto, o autor mensura três extensões complementares sendo: a administrativa, a social e a política. Em relação à administração, o termo descentralização é sinônimo de transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. O entendimento administrativo sobre o termo descentralização busca maior eficácia na gestão pública, diminuição do procedimento burocrático, além de conciliar organismos da esfera pública e da sociedade como um todo, aspirando atendimento das demandas sociais e o melhor cumprimento de seus objetivos.

Nesta mesma corrente de pensamento, Médici (1994) faz menção que a descentralização pode ser dependente ou autônoma, de acordo com a origem dos recursos financeiros, que podem ser repatriados da esfera mais central para a mais local, ou, mediante recursos próprios da esfera local.

Entretanto, estas formas de descentralização acarretam sequelas para os estados, que podem ser favoráveis ou não. São favoráveis quando a descentralização administrativa favorecer os procedimentos locais e estaduais, estimular o treinamento dos governantes locais ou propiciar o aprendizado através da incumbência de novas responsabilidades, aperfeiçoando assim, as capacidades institucionais dos governos subnacionais. No entanto, serão desfavoráveis, se a descentralização administrativa ocorrer sem a transferência de recursos, reduzindo a autonomia dos governantes locais, tornando-os mais submissos das transferências financeiras nacionais (FALLETI, 2006).

Dessa forma, o significado de descentralização é a delegação de competências do poder central para as instâncias inferiores locais, mais perto dos cidadãos, podendo haver, neste caso, transferência de poder e aporte financeiros, com o objetivo de conter o tamanho da estrutura administrativa, o que acelera a gestão de políticas públicas e aproxima o Estado da sociedade. Nesse sentido, ressalta Hermany (2012), que é preciso observar, tanto na realidade portuguesa, como na brasileira, o grau de autonomia financeira do poder local, permitindo que se opere uma descentralização e não uma simples desconcentração, esta contrária aos elementos centrais do constitucionalismo luso-brasileiro.

Detém-se Baracho (1996, p. 44) em analisar o Federalismo alemão e retira da doutrina pontos que considera essenciais, os quais podem ser correlacionadas com a questão brasileira apresentada neste trabalho, onde destaca que o Estado Federal possibilita um melhor controle do processo político e a consolidação das garantias constitucionais: “com os mecanismos de separação horizontal de poderes e a separação vertical, propicia-se no Estado Federal, decisões ou técnicas de atuação que permitem um processo mais transparente, mais balanceado e mais controlável”.

Nesse sentido, conclui-se que tomando por base a estrutura constitucional, “o federalismo pode ser considerado a implementação do princípio de subsidiariedade na vida do Estado” (BARACHO, 1996, p. 46). Traduzindo o entendimento implícito de que o federalismo é a aplicação do princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, pensando em um federalismo de forma descentralizada, afim de garantir as reais necessidades da sociedade, o princípio da subsidiariedade pode

ser muito bem direcionado ao poder local, atuando com maior precisão, já que está mais próximo de indivíduos que são destinatários diretos de políticas públicas. Para tanto, passa-se a análise acerca do princípio da subsidiariedade no contexto brasileiro.

3. Princípio da subsidiariedade em análise

Não obstante, o princípio da subsidiariedade seja proveniente da Europa e não esteja, nitidamente, exposto no sistema normativo jurídico, pode-se depreender que esse princípio é encontrado na Constituição federal de 1988 quando estabelece a soberania aos entes federados e as competências relativas aos interesses locais. Denota-se que a subsidiariedade é um dos substanciais princípios da Comunidade Europeia, visto que determina que a população prescinda atuar quando os Estados-membros por si só podem resolver seus próprios interesses. Nesse aspecto, conforme Martins (2003, p. 511):

[...] o princípio da subsidiariedade foi então acolhido, pela primeira vez, em tratado internacional, com a criação, da União Europeia. [...] O princípio da subsidiariedade não é apenas um princípio relativo à Comunidade Europeia, mas um princípio geral que também respeita à União Europeia. A subsidiariedade tida como princípio político, isto é, como princípio de orientação política que funcionaria como limite ao poder de revisão dos tratados a ser observado em sede de conferência intergovernamental como fator de delimitação na repartição dos poderes entre as Comunidades e Estados-membros, quanto à atribuição de poderes por estes àqueles, converteu-se em princípio jurídico. [...] Inscrito, pois, nos tratados, o princípio da subsidiariedade recebeu o estatuto de princípio jurídico de nível constitucional na ordem comunitária.

Destaca-se, que as primeiras impressões sobre o princípio da subsidiariedade encontram-se melhor disciplinadas na obra de Aristóteles (1997), onde aponta a ideia de que o poder retira a sua legitimidade do seu papel de suplência. Assim, o filósofo oferece proteção à valorização dos espaços mais reduzidos e em especial ao cidadão, que auxiliaria naquilo que a *polis* teria embaraço ou morosidade para resolver enquanto aquele teria potencial para atuar em favor da sociedade em geral.

Mas como ensina Hermany (2012), a subsidiariedade também pode ser confundida com supletividade, que daria o sentido de suprir falta, de completar. Nesse sentido, o princípio destaca-se pelas múltiplas faces que o envolve (filosofia, sociologia e economia) e uma construção de marcos normativos capazes flexibilizar sua aplicação.

Partindo desse pressuposto, observa-se que a melhor forma de otimizar essa relação entre as múltiplas faces englobadas pelo princípio da subsidiariedade é uma ação compartilhada entre cidadãos, autoridades e grupos sociais capazes de identificar a solução de problemas.

O princípio da subsidiariedade, segundo Roca (2000), inviabiliza que uma entidade superior desempenhe funções que poderiam ser realizadas com a mesma eficácia, examinando-se seu potencial de administração, a nível local. Dessa forma, o que se extrai do referido princípio, é que, regra geral, o exercício das responsabilidades públicas devem incumbir as autoridades que delas se encontrem mais próximas, sem descuidar da natureza da atividade e sua abrangência, buscando garantir a intervenção da comunidade local em assuntos de seu interesse, o que não afasta a intervenção do poder central.

Esta aproximação se dará, principalmente, com as associações de bairro, dos clubes de serviços, com entidades locais, que poderão auxiliar o poder local onde melhor aplicar os recursos disponíveis, fazendo com que as instâncias centrais do governo não interfiram (DOWBOR, 2016).

Geralmente, a aplicação da subsidiariedade possui duas características principais: a descentralização das competências através de uma visão de repartição de distanciamento das atividades do poder central; e a idealização de uma harmoniosa relação entre o Estado e sociedade, especialmente no que diz respeito ao poder local. Importante se faz, ainda, as palavras de Baracho (1996, p. 30), sobre o princípio da subsidiariedade:

[...] aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, verificando-se, também, o grau de descentralização. A descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio da subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio da subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um

problema de poderes, seja financeiro ou qualquer outro que proponha efetivá-lo, bem como de competências. O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização.

Ainda, como destaca Hermany (2012), os pressupostos constitucionais que vinculam as ideias de subsidiariedade, democracia e igualdade, permitem verificar a aplicação das extensões do princípio da subsidiariedade; estas que envolvem a abordagem vertical, que corresponde à redistribuição das competências aos entes, e a abordagem horizontal, que compreende a avaliação dos instrumentos utilizados para a democratização da gestão pública. Nesse contexto, segundo o mesmo autor (2012, p. 79):

O princípio comporta duas perspectivas bastante claras, iniciando pela prioridade das esferas mais próximas da população, desde que não haja um raciocínio simplista e desconectado das garantias constitucionais, e de outro, pela necessária relação de coordenação com as demais esferas da sociedade.

Assim também é o pensamento de Krell (2008), onde uma das inclinações do princípio da subsidiariedade é a sua posição de estabelecer semelhanças, que obriga o poder estatal a oportunizar, fomentar e promover as ações das agremiações menores, em prol do bem comum; esta assistência se deve dar mediante parcelas, pra contrabalancear as imperfeições e complementar eventuais lacunas. Como o princípio está estreitamente ligado ao critério da eficiência, ele possui caráter dúbio, tendo em vista que pode ser chamado tanto em favor da descentralização de tarefas ou para fundamentar a sua concentração em normas de hierarquia superiores. Importante é, dessa forma, que o verdadeiro sentido da subsidiariedade traz o “postulado de que as decisões administrativas devem ser tomadas no mais baixo nível de governo possível, o que implica ajuda e cooperação sem que haja uma interpretação eminentemente técnica, que não valorize a preservação dos entes menores”. (KRELL, 2008, p. 44-45)

Nessa lógica, Amaral (2002) afirma que por este motivo é que nem o poder estatal, nem a comunidade, em hipótese alguma, poderão sobrepor a iniciativa e a incumbência dos indivíduos e dos grupos sociais intermediários nos moldes em que estes possam atuar, e, nem prejudicar o ambiente necessário para sua

independência. Dessa forma, o princípio da subsidiariedade apresenta “uma estruturação política do Estado, a partir das bases, isto é, a partir das comunidades inferiores que integra e do seu funcionamento autônomo, em cumprimento das finalidades naturais que correspondem a cada uma delas”. (AMARAL, 2002, p. 296)

Como assevera Baracho (1996, p. 51) o município é a forma intermediária entre o indivíduo e o Estado, demonstrando que a subsidiariedade deságua no município, não de modo a desconstituir as competências estatais, mas sim, de modo a transferir questões administrativas e prestacionais de modo que seja “concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução da fiscalização”.

Pode-se dizer, então, que o princípio da subsidiariedade privilegiará os efeitos específicos na administração pública democrática: a organização ativa das competências atribuídas aos entes federativos, principalmente as dos municípios; e a valorização da participação política cidadã, que reforça a legitimidade e focaliza as políticas públicas para as reais demandas sociais do território local. (OLIVEIRA, 2005)

No entanto, estes princípios de autonomia e subsidiariedade, apontam em direção ao olhar mais compreensível por parte do ente público central, fazendo com que esta relação de interdependência converta-se em cooperação entre todas elas, com a participação das associações de nível local nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão das entidades de nível superior que integram.

Seguindo esta linha de raciocínio, o princípio da subsidiariedade apresenta-se, nesse sentido, como interlocutor direto do Poder Central Estatal, proporcionando ao poder local maior autonomia e legitimidade sobre assuntos de seu interesse em especial, no que diz respeito a assuntos relacionados ao meio ambiente, objeto tratado no próximo tema.

4 O poder local e os critérios para delimitação de áreas de influência nos estudos de impacto ambiental ou de vizinhança

Em uma ótica inicial, a reflexão sobre o poder local é também verificar o meio ambiente, urbanização, loteamentos, licenciamentos, áreas de influência,

geração de impactos diretos e indiretos ao meio ambiente. Essas relações de interdependência devem partir dos municípios, das associações de bairros, condomínios, ou seja, do próprio poder local, capazes de diagnosticar as dificuldades encontradas para melhor aplicá-las. Todavia, nem sempre a população local está disposta a enfrentar o problema, sejam por falta de conhecimento das reais necessidades ou, simplesmente, por não desejar o envolvimento na questão, deixando o ônus ao poder central.

Nesse sentido, válida a definição de Galagane (1990), quando afirma que a autoridade não apenas atue quando é preciso para o bem comum, mas, também, quando os particulares não podem ou não querem fazer por si mesmos. Nesse sentido, a necessidade de intervenção da autoridade se estabelece, eventualmente, cessando rapidamente que os particulares voltem a manifestar capacidade para resolver o problema sem ajuda alheia.

Na análise da lição supra de Galagane (1990), extrai-se que quando a autoridade local não tem competência para realizar ou mesmo as próprias entidades locais não se interessam, urge a retomada do controle pelo poder central. O Estado aparece, nesse sentido, como um serviço necessário, indispensável, insubstituível. Escreve Oliveira (2005), em relação ao poder local, e salienta a existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial. Dessa forma, abre-se espaço próprio para a democracia local, ao lado do poder local. Assim, é exatamente o acentuar do papel dos cidadãos na administração dos assuntos das comunidades locais.

Segundo Dowbor (1993, p. 5), ressalta-se que faz parte dos costumes acreditar que os problemas devem ser solucionados pelos interlocutores do poder Estatal. Entretanto, deve-se observar, que:

[...] ao olharmos para países que se urbanizaram antes de nós, constatamos que as pessoas não esperam, arregaçam as mangas e enfrentam a resolução de problemas elementares que as cercam. Estamos sem dúvida na era da globalização. Mas nem tudo é global: a qualidade das nossas escolas, das nossas ruas, a riqueza cultural da nossa cidade, o médico da família, boas infraestruturas de esporte e lazer, o urbanismo equilibrado – tudo isso depende eminentemente de iniciativas locais.

Nesse sentido, imperioso que a democracia local favoreça o desenvolvimento de uma cultura participativa e comunitária de caráter duradouro, constituindo-se num novo espaço político/econômico para a comunidade, valorizando o debate realizado com os cidadãos e estimulando, com isso, a presença popular. Dessa forma, a esfera local vem potencializar a ideia de pertencimento e de responsabilidade social, o que pode estimular e promover a participação da sociedade devido à proximidade do processo decisório, o que gera inúmeros benefícios: “portanto, o fator que se constata em todas as estratégias bem-sucedidas de poder local reside no maior grau de abertura dos processos decisórios para população”. (HERMANY, 2012, p. 72)

Há que se ressaltar que essa aparência lógica não é uma verdade absoluta, tendo em vista que os atores políticos centrais podem/devem demonstrar frente aos casos concretos que lhes são apresentados, as justificativas que fundamentam ou não determinadas ações locais, pois não se pode afastar os critérios de eficiência e economia apresentados pelo agente central (HERMANY, 2012).

Segundo Machado (2016), no interesse local não se faz necessário abarcar todo o território do município, mas uma região ou espaço do que se constitui a municipalidade. Sendo assim, pode-se receber a ação de legislação municipal em um quarteirão, condomínio, bairro, subdistrito ou um distrito.

Com efeito, a promulgação da Constituição Federal foi cristalina ao outorgar, indistintamente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e de “preservar as florestas, a fauna e a flora” (art. 23, VI e VII.).” (MACHADO, 2016, p. 452)

Ainda, no Brasil, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) foi instituída na década de 1980, ampliando-se especialmente com a edição da Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986 (BRASIL, 1986, <<http://www.mma.gov.br>>).

Nesse ponto de vista, Fonseca e Bitar (2012) reconhecem que durante muito tempo demonstrou-se a vinculação do procedimento de AIA com o de licenciamento ambiental, mecanismo este de caráter administrativo e utilizado para fins de autorização de um empreendimento recomendado. Mencionando-se que, segundo os mesmos autores (2012, p. 3):

De maneira geral, o licenciamento de empreendimentos que podem gerar impactos ambientais se inicia por meio da elaboração de estudos técnicos ambientais. Considerando o nível federal e as várias jurisdições estaduais e municipais, identificam-se diferentes tipos de estudos necessários ao processo de licenciamento ambiental. Tais estudos foram estabelecidos por normas legais diversas, destacando-se o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) que resultam do processo de AIA.

No entanto, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), por seu lado, advém do capítulo sobre a Política Urbana, insculpido no artigo 182 da Constituição Federal, onde adverte que deve ser executada pelo poder público municipal para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar dos habitantes. Ademais, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) foi normatizado no artigo 4º, VI, da Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001, <<http://www.planalto.gov.br>>) – Estatuto da Cidade como um dos mecanismos da política urbana. A mesma lei deixou a cargo de lei municipal a definição de empreendimentos sujeitos ao EIV para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento no âmbito local.

Nesse sentido, Machado (2016) ressalta que a denominação da área geográfica a ser estudada não fica à mercê do órgão público ambiental, do proponente do empreendimento ou do grupo de trabalho multidisciplinar, e sim, a possibilidade de eventuais impactos significativos, que irão delimitar a área chamada de influência do projeto, podendo ir além dos limites do município e até mesmo em outro Estado da Federação, como também ultrapassar a linha divisória do país.

Destarte, as áreas de influência são as aquelas em que podem ser percebidos os efeitos do impacto ambiental. A estimativa de impacto ambiental é um processo de investigação que podem ser gerados, futuramente, a partir de uma ação proposta. Assim, em geral, é no âmbito do estudo de impacto ambiental que são determinadas as futuras áreas de influência direta e indireta do empreendimento, conforme Portaria da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) nº 93/2015 (PORTO ALEGRE, 2015, <<http://www.fepam.rs.gov.br>>).

Ainda, a área de influência indireta (AII) compreende a faixa em que os efeitos são sentidos de modo diluído ou indireto, que, na maioria das vezes, estão

relacionados com os conflitos resultantes da instalação da atividade no espaço rural ou urbano, englobando todas as demais áreas de influência, onde as consequências dos impactos gerados pelo empreendimento apresentam em tese, magnitude de baixa relevância.

Por outro lado, a área de influência direta (AID) envolve a área em que o empreendimento será instalado e sofrerá os impactos diretos do planejamento que compreende a área diretamente afetada (ADA) e está relacionada as suas proximidades, por exemplo, desmatamento e terraplanagem para a execução da obra, etc.

Portanto, é nessa extensão que aparecem os principais impactos ambientais decorrentes da instalação e operação da atividade. Os impactos ambientais significativos geralmente ocorrem na área de influência direta do empreendimento. Algumas vezes, esse impacto é tamanho que provoca alterações significativas na região, mudando totalmente o seu panorama (CETESB, 2014, <<http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br>>).

No entendimento do Ministério Público Federal (2004), a delimitação das áreas de influência é apontada como uma das deficiências encontradas em estudos de impacto ambiental. Além disso, destacam-se ainda os aspectos da publicidade e auditoria do licenciamento ambiental, e, em especial, das áreas de influência. O princípio da publicidade irá permitir aos próprios cidadãos participarem ativamente, além de informar-se para poderem fiscalizar; como, a auditoria irá servir para supervisionar a execução e a eficácia da permissão do empreendimento.

Por esse motivo, é obrigatório o uso de placas que contém o número do processo, data da autorização e responsáveis técnicos. No entanto, não é transparente as áreas de influência afetadas definidas para o projeto, principalmente, para a população local que estará sobre a incidência dos potenciais impactos ambientais no meio ambiente urbano. Nessa lógica, válido o escólio de Machado (2016, p. 217), que:

[...] tem sido valorizada como eficiente técnica ambiental a divulgação preliminar dos projetos que possam trazer danos ao ambiente. Esse aspecto do procedimento administrativo vem revelar uma maior integração da comunidade com a Administração, possibilitando uma contínua e não episódica troca de informações. Não só os integrantes da Administração

são chamados a opinar e a refletir, mas também os que possam ser atingidos pela decisão.

No entanto, essa técnica é utilizada para os processos de licenciamentos ambientais extraordinários, ou seja, de grande impacto ambiental, sujeitos aos tramites do EIA/RIMA², e, portanto, os processos de licenciamentos ambientais ordinários, no qual exige-se apenas o Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) não seguem esse mesmo rito de publicidade.

Torna-se mais relevante esse aspecto, uma vez que os maiores volumes de processos de licenciamentos ambientais são de rito ordinário.

Dito isso, para Hermany e Lippsten (2016, p. 30) fica evidente a aplicação do princípio da subsidiariedade no meio ambiente urbano. No qual concluem que:

[...] o modelo federativo brasileiro reduz, significativamente, a capacidade e o poder local do município no tratamento de diversas questões, em específico a questão ambiental. Para tanto, dá-se especial relevância ao princípio da subsidiariedade como norte para repensar a atuação e a importância do município diante da proteção ambiental.

Essa participação da comunidade no processo de fiscalização, principalmente, nas áreas de influência dos estudos ambientais, poderá também se dar através de entidades não governamentais (ONGs), pois, não raras vezes, vozes isoladas não tem o condão de chamar a atenção de possíveis danos ao meio ambiente. Como observa Amado (2017, p. 96), “que as pessoas tem o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, em decorrência do sistema democrático semidireto, uma vez que os danos ambientais são transindividuais”.

Outrossim, uma série de princípios ambientais vem listada no artigo 3º da Lei 12.187/2009 (BRASIL, 2009, <<http://www.planalto.gov.br>>), que aprovou a Política Nacional sobre Mudança do Clima: “princípio da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional.”

Nesse sentido, como bem definem Hermany e Lippstein (2016, p. 30), o “princípio da subsidiariedade reconhece que um ente menor e mais próximo de

² Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, conforme critérios estabelecidos pela resolução Conama 0001/86 (BRASIL, 1986, <<http://www.mma.gov.br>>).

determinado problema ou questão social, ou seja, mais próximo dos cidadãos, é capaz de resolver as demandas ambientais com mais eficiência.” Não só isso, na maioria dos casos, deve-se reconhecer essa preferência e reavaliar no plano das competências o fortalecimento do município, com uma maior participação da comunidade em interesses envolvendo o meio ambiente urbano, em especial, no diz respeito as chamadas áreas de influência.

Na prática, pouco se observa a integração e interesse dos cidadãos localizados nas áreas de influência do empreendimento durante o processo de licenciamento ambiental, assim como a verificação dos potenciais impactos ambientais após o início da instalação e durante a operação do empreendimento, buscando não só a validação dos limites de influência definidos previamente para o projeto, como apontar possíveis falhas nas delimitações dessas áreas.

Segundo Menin (2017, p. 29), “é o monitoramento ambiental que delimitará sua verdadeira área de influência, sob a condição do programa de monitoramento ter a capacidade de distinguir as modificações causadas pelo projeto daquelas que têm outras fontes”. Portanto, as etapas do licenciamento ambiental projetam impactos e seus limites precisam ser acompanhados para remediar os aspectos não previstos.

Nessa convalidação dos fatos, na prática, o princípio da subsidiariedade é de fundamental importância, pois as pessoas envolvidas diretamente com o empreendimento (equipes multidisciplinares) e indiretamente (comunidade do entorno), por intermédio do poder local, vêm corroborar com esse ajuste, quando necessário, dando-lhes maior publicidade e proteção às chamadas “área de influência”. Como bem expressou Machado (2016, p. 218):

[...] um cidadão que tem a oportunidade de participar do processo decisório, e que não é afrontado pela Administração com o fato consumado, tem grande boa vontade para aceitar e acomodar-se à decisão. De outro lado, a participação pública no processo elaborativo da decisão pode reduzir muito o potencial de conflito, que de outra forma existiria, desde que a participação do público tenha sido em tempo oportuno e efetiva.

Desse modo, é imprescindível se avaliar a participação do poder local na definição dos limites das áreas de influência no âmbito do licenciamento ambiental,

uma vez que estes estão inseridos dentro do contexto e sujeitos aos potenciais impactos definidos pela equipe multidisciplinar que elaborou o projeto, bem como potenciais impactos não previstos, possibilitando, dessa forma, a mitigação dos mesmos e a definição da real área impactada.

5 Conclusão

Como o objetivo geral de verificar a aplicação do princípio da subsidiariedade e a sua interferência na delimitação das chamadas áreas de influência durante os processos de avaliação de impacto ambiental e de impacto de vizinhança, em um primeiro momento, foi abordado o princípio da descentralização, que corresponde a um padrão de organização do Estado, no qual pode ser convocado o princípio da subsidiariedade, autorizando o Estado a outorgar missões próprias a outra entidade federativa para melhor atender os anseios da comunidade local.

Prosseguindo, no próximo ponto, tratou-se do princípio da subsidiariedade, levando uma visão de relação mais próxima entre o Estado e a sociedade, e a possibilidade de perceber os assuntos de seu interesse, a partir de uma maior cooperação dos indivíduos locais nas decisões públicas, construindo-se, assim, um novo sentido ao interesse local.

Para, por fim, tratar da importância do estudo do impacto ambiental e do impacto de vizinhança, buscando aferir a utilização do princípio da subsidiariedade, em especial nas chamadas áreas de influência no meio ambiente urbano, com base no poder local.

Com efeito, o problema apresentado encontrou como resposta que as áreas de influência do projeto, objeto de licenciamento ambiental, carecem da manifestação do poder local, apontando os erros e os acertos quando da definição destas áreas, o que deve ocorrer, também, juntamente com a população, para um maior e melhor entendimento acerca da importância da proteção, da publicidade e da conservação do meio ambiente.

A necessidade de fazer uso dessa ferramenta é fundamental para dirimir conflitos e, conseqüentemente, mitigar os impactos ambientais que decorrerem dos projetos que fazem uso dos recursos naturais.

Referências

AMADO, Frederico. *Direito ambiental*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Blumenau: Edifurb, 2002.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UNB, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

CETESB – COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental*. 2014. Disponível em: <<http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n.1, de 27 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jan. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

DOWBOR, Ladislau. *O que é o poder local*. Imperatriz, MA: Ética, 2016. Disponível em: <<http://dowbor.org/08podlocal.doc>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F. O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 41, p. 103-127, 2002. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologia Print*, Porto Alegre, n. 16, p. 46-85, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

PORTO ALEGRE. Portaria FEPAM n. 93, de 10 de agosto de 2015. Estabelece as definições e os critérios técnicos para os procedimentos de licenciamento ambiental referente às atividades de lavra de areia e cascalho no Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial de Porto Alegre*, Porto Alegre, RS, 17 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FONSECA, W.; BITAR, O. Y. Critérios para delimitação de áreas de influência em estudos de impacto ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL, 1.; CONFERÊNCIA DA REDE DA LÍNGUA PORTUGUESA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS, 2., 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ABAI, 2012. p. 1-14.

GAIO, André. *As estratégias de ação utilizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de São Joaquim para implementar o plano de desenvolvimento sustentável de seu território*. 2005. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração). Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG – UFSC, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://www.esag.udesc.br/?id=1486>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

GALAGANE, Vladimiro. Quando falta o princípio da subsidiariedade. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XLVI, jul/ago. 1990. Disponível em: <<https://ihgb.org.br>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Revista Organizações & Sociedade*, Bahia, v. 8, n. 23, 2002. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

KRELL, Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição - poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____; GIACOBBO, G. E. Descentralização e municipalismo no Brasil. In: OLIVEIRA, A. C.; HERMANY, R. *Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, Europa e no mundo*. Brasília: CNM, 2017.

_____; LIPPSTEIN, D. O princípio da subsidiariedade e a (re)dimensão da competência municipal: cuidando do meio ambiente no espaço local. *Revista Iuris Dicere*, Passo Fundo, RS, vol. 1, p. 19-32, jul./dez 2016. Disponível em: <<http://seer.faculdadejoaopaulo.edu.br>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. IAP. *Manual de avaliação de impactos ambientais*. 3. ed. Curitiba: SEMA; IAP; GTZ, 1999.

JACOBI, Pedro Roberto. Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. *Revista Organizações & Sociedade*, Bahia, v. 8, n. 22, 2001. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br>>. Acesso em: 15 nov. 2017

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOSOJA, R. M.; KOMATSU, S.A. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD, 11., Caracas, 1997. Caracas: UNPAN, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MEDICI, André Cezar. *Economia e financiamento do setor saúde no Brasil*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1991.

MENIN, Fernanda Asseff. *Proposta de delimitação de áreas de influência em estudos de impacto ambiental de rodovias: estudo de caso da rodovia dos Tamoios/SP*. 2017. 96 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente). Universidade Estadual Paulista, Rio Claro – SP, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. Brasília: Ministério Público Federal/4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

_____. *Nota Técnica nº 39: trabalho sobre área de influência*. Brasília: Ministério Público Federal/4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2007.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *A democracia local: aspectos jurídicos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

RIBEIRO, Maria Rosa Dória. *Uma perspectiva histórica da descentralização na educação*. Campinas. 2002. 177 f. Dissertação (Faculdade de Educação).

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas – SP, 2002. Disponível em: < <http://repositorio.unicamp.br>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ROCA, Javier García. El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Realia – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 282, p. 23-70, ene./abr. 2000. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. 1. ed. Oficina de Textos: São Paulo, 2006.