

# Democracia e Subsidiariedade

Rozangela Bertolo

## INTRODUÇÃO

### Subsidiariedade - conceito e origem

A investigação acerca da concepção de subsidiariedade, no tocante a suas origens e significação, sinaliza para a doutrina social da Igreja Católica e os documentos pontifícios, especialmente as Encíclicas *Immortale Dei*, do Papa Leão XIII, *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, e *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII.

O Papa Leão XIII enunciou na *Immortale Dei* o antecedente do princípio afirmando a garantia frente ao poder do Estado da esfera familiar e local, comunal, e o âmbito que salvaguarda a dignidade e a vida dos cidadãos.

O princípio de filosofia social da Igreja, foi expresso pelo papa Pio XI, Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), indicando a necessidade e a importância de delegar-se às associações ou corpos intermediários o que estes podem realizar segundo o princípio da função supletiva<sup>1</sup> dos poderes públicos.

<sup>1</sup>Veja-se os itens 78 a 80 da Encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, no título 5 referente à Restauração da Ordem Social: "78. Ao falarmos na reforma das instituições, temos em vista sobretudo o Estado; não porque dêle só deva esperar-se todo o remédio, mas porque o vício do já referido "individualismo" levou as coisas a tal extremo, que, enfraquecida e quase extinta aquela vida social outrora rica e harmônicamente manifestada em diversos gêneros de agremiações, quase só restam os indivíduos e o Estado. Esta deformação do regime social não deixa de prejudicar o próprio Estado, sôbre o qual recaem todos os serviços que as agremiações suprimidas prestavam e que verga ao peso de negócios e encargos quase infinitos. 79. Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece, contudo, imutável aquêle solene princípio da filosofia social; assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los. 80. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado das associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam em demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam de que quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função "supletiva" dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão êstes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação." (grifou-se) In Documentos Pontifícios Pio XI Sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social (*Quadragesimo ano*) IV Edição, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte : Vozes, 1957, p. 31 e 32.

Na Carta Encíclica “Mater et Magistra” (1961), ao tratar da Evolução da Questão Social, o Papa João XXIII reitera o princípio da subsidiariedade destacando que a ação dos poderes públicos deve ter o caráter de orientação, de estímulo, de coordenação, de suplência e de integração, inspirando-se no *princípio da subsidiariedade* formulado por Pio XI na *Quadragesimo Anno*<sup>2</sup>.

Os referidos textos pontifícios manifestaram-se assinalando a importância dos chamados “corpos intermediários”<sup>3</sup>. Tratam da socialização no sentido da “*multiplicação progressiva das relações dentro da convivência social*”<sup>4</sup> comportando “*a associação de várias formas de vida e de atividade, e a criação de instituições jurídicas*”<sup>5</sup> e como efeito e causa uma “*crescente intervenção dos poderes públicos nos domínios mais delicados, como os da saúde, da instrução e educação... da orientação profissional, dos métodos de recuperação e readaptação dos indivíduos de algum modo menos dotados*”<sup>6</sup>. Ressaltam, também, a tendência natural dos seres humanos a originar uma grande variedade de grupos, associações e instituições.

Para a adequada compreensão da subsidiariedade, faz-se necessário o exame das origens do princípio de modo a evitar uma perspectiva equivocada do ponto de vista histórico, especialmente tendo-se em mente a contínua releitura ou recepção de princípios, valores e normas<sup>7</sup>.

A atuação subsidiária estatal proposta pela doutrina social da Igreja inspira-se na estrutura medieval canônica e nos mecanismos múltiplos de organização social e política existentes na sociedade medieval, cujo pensamento ressaltava, conforme Antônio Manuel Hespanha:

“ a indispensabilidade de todos os órgãos da sociedade e, logo, da impossibilidade de um poder político ‘simples’, ‘puro’, não partilhado. Tão monstruoso como um corpo

<sup>2</sup>Documentos Pontifícios. João XXIII. *Sobre a recente evolução da questão social. Carta Encíclica “Mater e Magistra”* Petrópolis, RJ : Vozes, 1961, p. 14.

<sup>3</sup>Veja-se o texto da encíclica *Mater et Magistra*: “62. Para o conseguir, requer-se, porém, que as autoridades públicas se tenham formado, e realizem praticamente, uma concepção exata do bem comum, este compreende o conjunto das condições sociais que permitem e favorecem nos homens o desenvolvimento integral da personalidade. E cremos necessário, além disso, que os **corpos intermediários e as diversas iniciativas sociais**, em que sobretudo procura exprimir-se e realizar-se a socialização, gozem duma forma de autonomia efetiva relativamente aos poderes públicos, e vão no sentido dos seus interesses específicos, com espírito de leal colaboração mútua e de subordinação às exigências do bem comum. Nem é menos necessário que ditos corpos se apresentem sob a forma de verdadeiras comunidades; isto é que os seus membros sejam considerados e tratados como pessoas, e estimulados a participar ativamente na vida associativa. 63. As organizações da sociedade contemporânea desenvolvem-se, e a ordem dentro delas consegue-se, cada vez mais, graças a um equilíbrio renovado: exigência, por um lado, de colaboração autônoma prestada por todos, indivíduos e grupos; e, por outro lado, coordenação no devido tempo e orientação promovidas pelas autoridades públicas.” Documentos Pontifícios. João XXIII. *Sobre a recente evolução da questão social. Carta Encíclica “Mater et Magistra”*. Petrópolis, RJ : Vozes, 1961, p. 17.

<sup>4</sup>Encíclica citada, p. 15.

<sup>5</sup>Op. cit., p. 15 e 16.

<sup>6</sup>Op. cit., p. 16.

<sup>7</sup>Com o intuito de respeitar a lógica das fontes no sentido adotado por Antônio Manuel Hespanha in *Panorama histórico da cultura jurídica européia*. Mira-Sintra, Portugal : Publicações Europa-América, 1997, p.46.

que se reduzisse à cabeça, seria uma sociedade em que todo o poder estivesse concentrado no soberano. O poder era, por natureza, repartido; e, numa sociedade bem governada, esta partilha natural deveria traduzir-se na autonomia político-jurídica (iurisdictio) dos corpos sociais<sup>8</sup>.

As múltiplas funções do Estado acentuam suas relações com a sociedade, notadamente a interação entre o poder central e os poderes periféricos<sup>9</sup> e a questão da auto-organização da sociedade, da autonomia, da organização federal, da organização comunitária internacional.

A matéria, tributária do direito canônico, apresenta estreita vinculação com a democracia e com o pluralismo político.

O princípio<sup>10</sup>, tem aplicação no plano internacional, no plano nacional, no âmbito da intervenção do Estado na iniciativa privada, na discussão acerca da presença do Estado na economia e das cláusulas econômicas inseridas nos textos constitucionais.

Aplica-se nas relações de trabalho, na co-administração dos empregados nas empresas, no ensino, na planificação regional.

O termo subsidiariedade apresenta, como se pode defluir, uma polissemia, uma plurissignificação, sendo relevantes as noções de supletividade, de complementariedade, de complementariedade.

O publicista francês Jean-Marie Pontier afirma que a subsidiariedade faz parte dos elementos da arquitetura do Direito Administrativo francês do século XX ao lado do princípio da legalidade e da responsabilidade, todavia, entre aqueles elementos não imediatamente perceptíveis mas indispensáveis ao edifício. Assevera ser a subsidiariedade uma noção mal conhecida, discreta e solitária. Não sendo um termo portador de uma significação precisa em direito.

Etimologicamente o termo e seus derivados provém do latim *subsidium* compreendendo um sentido de assistência, auxílio e *subsidiarius* designando o que é secundário, auxiliar ou supletivo. Das diferentes significações do termo tem-se, de um lado, a idéia de secundariedade e, de outro, as idéias de supletividade e de complementariedade. Estas últimas significações estão em consonância com o

<sup>8</sup>HESPAÑA, António Manuel.Op. cit., p. 61.

<sup>9</sup>Ver sobre o assunto *O princípio de subsidiariedade - conceito e evolução*, de José Alfredo de Oliveira Baracho, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

<sup>10</sup>Para maiores detalhes em relação à essencial distinção entre princípios e regras consulte-se o capítulo que Eros Grau dedica ao tema em *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. São Paulo: RT, 1990, p.92 e segs. O autor salienta a plurissignificação do termo princípio, conotando tanto princípios gerais do direito - proposição normativa por terem sido positivados em determinados ordenamentos jurídicos - como uma dimensão de peso e importância a comportar valoração (Dworkin). Salienta a distinção da regra pela estrutura peculiar, de representação de situação objetiva de hipótese à qual vinculam-se consequências jurídicas práticas - os seus efeitos - constituindo-se as regras na concreção dos princípios.

enunciado contido nos documentos pontifícios e igualmente com o sentido dado aos direitos romano e canônico como subsidiários dos direito locais<sup>11</sup>.

#### A – SUBSIDIARIEDADE, DEMOCRACIA E SOCIEDADE PLURALISTA.

A constante evolução da sociedade contemporânea leva à discussão e ao exame dos conceitos de democracia e pluralismo e o papel dos grupos sociais.

De acordo com a etimologia, democracia é o governo do povo que a exerce diretamente ou por seus representantes. Suas origens remontam ao pensamento grego, em especial Platão no livro VIII da ‘República’ e Aristóteles em ‘A Política’.

A idéia é indissolúvelmente ligada à de liberdade e igualdade. Evolui com as concepções liberais, de Locke, em seu ‘Ensaio sobre o governo civil’, de Montesquieu, com a célebre doutrina da separação dos poderes formulada em ‘O espírito das leis’, e de Rousseau com sua concepção de soberania popular na obra ‘O contrato social’.

Da crítica à democracia liberal e sua ênfase na liberdade e na igualdade abstrata e formal resulta a democracia social intrinsecamente vinculada à idéia de igualdade e justiça social. O avanço da técnica inaugura uma nova modalidade de democracia gerando questões relativas à tecnocracia.

A Democracia Social, contrastando a Social Democracia, leciona Miguel Reale, é a nova forma assumida pelo liberalismo em uma sociedade pluralista que necessita compor em unidade três valores que são complementares: o do *indivíduo*, o da *sociedade civil*, com a livre expansão de seus grupos e categorias naturais, e o *Estado*<sup>12</sup>.

A democracia, o ideal democrático continua sendo força poderosa na transformação da sociedade, especialmente na realização e concretização de valores de convivência humana.

Norberto Bobbio afirma: “*Para definir democracia são necessárias duas negações: a negação do poder autocrático, em que consiste a participação, e a negação do poder monocrático, em que consiste o pluralismo*”<sup>13</sup>.

O princípio da subsidiariedade é concernente à organização da sociedade civil e do Estado, rejeita a centralização, a concentração de poderes pela autoridade central, bem como o abandono dos grupos sociais à sua própria sorte, propondo a atuação supletiva do Estado.

Na ciência e na teoria política mais recente retorna a idéia de pluralismo como coexistência de diferentes ordens políticas, jurídicas, costumeiras, no mesmo âmbito da sociedade<sup>14</sup> e o pós-modernismo acentua as formas quotidianas, implícitas e informais de poder<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> É por demais conhecida a recepção do direito romano-canônico, que ingressa como direito subsidiário aplicável nas lacunas dos direitos locais e muitas vezes com desprezo a estes. Ver acerca a questão o artigo “Romanismo e Bartolismo” no Direito Português, de Mário Júlio de Almeida Costa, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. XXXVI, 1960, p. 16-43, e “Breve histórico do direito Reinícola”, de Cândido Mendes de Almeida, in *Revista da AJURIS*, nº. 7, 1976, p. 5-40.

<sup>12</sup> REALE, Miguel. *Liberdade e democracia*. São Paulo : Saraiva, 1987, p.8.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília. Ed. Polis, Ed. UnB, 1990, p. 28.

<sup>14</sup> HESPANHA, op. cit., p. 24.

O conceito de pluralismo não é novo. A idéia de pluralismo consiste na melhor possibilidade de governo de uma sociedade quando maior a repartição do poder. Norberto Bobbio destaca ser:

*“Uma das formas tradicionais para distinguir um governo despótico de um governo não despótico é observar a maior ou menor presença dos chamados corpos intermediários e, mais precisamente, a maior ou menor distribuição do poder territorial e funcional entre governantes e governados.”*<sup>16</sup>

Neste contexto as sociedades e as associações primárias ou ditas intermediárias tem papel preponderante na organização social e política estatal. O Estado visa atingir seus fins específicos com respeito à pessoa humana e aos chamados grupos primários ou intermediários<sup>17</sup> – a família, o município, a comuna, as associações – que buscam seus fins por seus próprios meios, reforçando assim a autonomia destes grupos e limitando, por conseqüência, o poder político Estatal.

Bobbio identifica três aspectos quando fala em pluralismo ou sociedade pluralista: a) a constatação da complexidade das sociedades contemporâneas formadas por esferas particulares dotadas de relativa autonomia, tais como os sindicatos, os partidos, os grupos organizados, os grupos não organizados; b) a preferência quanto ao melhor modo de organização destas sociedades de forma a fazer com que o sistema político permita a expressão política aos vários grupos e camadas sociais através da participação direta ou indireta na formação da vontade coletiva; e c) esta forma de constituição consubstancia a antítese de toda forma de despotismo, em particular o totalitarismo<sup>18</sup>.

O autor lista as correntes autodefinidas como pluralistas, nascidas dos três mais importantes sistemas ideológicos atuais. Assim, o socialismo que se diz pluralista é o chamado *guild-socialism*, de Hobson, do jovem Laski, e de Cole, sendo que este último identificou a existência da democracia real na Grã-Bretanha nos grupos, nas comunidades menores, formais e informais e na sua capacidade de formar rapidamente diante das premências imediatas<sup>19</sup>.

Já o pluralismo da doutrina cristã enunciado no *Código di Malines* contra o individualismo deificador do indivíduo e o coletivismo deificador do Estado, salienta o desdobramento da vida humana em um certo número de sociedades, além da sociedade política constituída pelo Estado, a família, as associações profissionais e de outra natureza, sociedades naturais e não naturais, a Igreja e a comunidade internacional. O pluralismo da doutrina cristã apresentou-se de forma organicista e funcionalista<sup>20</sup>. Esta

<sup>15</sup> Id. *ibid.*, p. 24.

<sup>16</sup> BOBBIO, op. cit., p. 15.

<sup>17</sup> O termo denota grupos sociais que se encontram entre o indivíduo e o Estado.

<sup>18</sup> BOBBIO, op. cit., p. 16. O autor diz sobre a polêmica acerca do pluralismo em uma sociedade socialista: *“Os esforços do pensamento socialista e democrático voltaram-se para o primeiro objetivo (negação do poder autocrático) – alargamento da participação do poder político estreitamente ligado ao poder econômico – e ainda não para o segundo (negação do poder monocrático)”*, p. 28.

<sup>19</sup> Id. *ibid.*, p. 17 e 21.

concepção de pluralismo social foi acolhida no art. 2º da Constituição italiana, reconhecendo e garantindo os direitos invioláveis do homem enquanto indivíduo e enquanto membro das formações sociais<sup>21</sup>.

Por fim, o pluralismo liberal-democrático da sociedade norte-americana estruturalmente mecanicista e conflitualista,<sup>22</sup> consubstanciado na existência de uma multiplicidade de centros de poder não completamente soberanos, assim definido por Robert Dahl: “*Em lugar de um centro singular de poder soberano, devem existir muitos centros, mas nenhum deles deve ou pode ser inteiramente soberano*”<sup>23</sup>

A concepção pluralista americana encontra uma de suas matrizes na teoria dos grupos de Bentley, sem falar-se no que Bobbio denomina “mito do associacionismo americano” proveniente de Tocqueville.

Existem várias formas de pluralismo, visualizando-se, entretanto, uma base comum de importância e valorização dos grupos sociais, ou seja, a mesma do princípio da subsidiariedade.

Duas idéias constituem o substrato do princípio da subsidiariedade: a primeira, de valorização dos corpos sociais intermediários na organização da sociedade e, a segunda, de atuação suplementar ou supletiva do Estado junto a estes grupos. O princípio da subsidiariedade está ligado a outro princípio, o da unidade.

Constata-se que a subsidiariedade passa do âmbito da doutrina social da Igreja para o direito constitucional, para o direito administrativo e para o direito internacional e comunitário.

O artigo da Constituição italiana introdutor do pluralismo em sentido técnico e específico, *como teoria dos grupos sociais*, segundo Bobbio, é o 2º, ao dispor acerca da tutela do indivíduo não somente enquanto indivíduo, mas *enquanto membro das formações sociais*<sup>24</sup>.

O texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não traz menção expressa ao princípio da subsidiariedade. Todavia, pode-se identificar implicitamente o princípio, no *caput* do artigo 1º, ao estatuir que a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios<sup>25</sup> elencando entre seus fundamentos, no inciso V, o pluralismo político. Verifica-se, no artigo 205, que cuida da educação como direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com a previsão de programas

---

<sup>20</sup> Concebe os vários entes organizados em um sistema hierárquico e finalista.

<sup>21</sup> Id. *ibid.*, p. 18.

<sup>22</sup> Id. *ibid.*, p. 21 e 22. O modelo mecanicista e conflitualista parte da relação de conflito existente e considera o resultado, jamais definitivo de um equilíbrio de forças que se cindem e se recompõem continuamente.

<sup>23</sup> Id. *ibid.*, p. 18.

<sup>24</sup> BOBBIO, op. cit. p. 31.

<sup>25</sup> O disposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988 sanciona a autonomia política e administrativa do Município, destoando da concepção clássica de federalismo, no sentido deste não deter

suplementares no inciso. VII e, ainda, com o sistema de colaboração entre os entes da federação conforme o artigo 211 e parágrafos.

O princípio de atuação subsidiária, supletiva, do Estado aplica-se especialmente à repartição de competências nos Estados federados e à descentralização com transferência destas competências às coletividades e organizações territoriais, nos Estados unitários.

## B – SUBSIDIARIEDADE, AUTONOMIA E FEDERALISMO

O federalismo está assentado na autonomia dos Estados-membros, pressupõe governo próprio e distribuição de competências. A autonomia no Estado federal consubstancia-se no poder agir dentro de um determinado âmbito preestabelecido constitucionalmente<sup>26</sup>. A autonomia é distinta da soberania, caracterizando-se pela delimitação das áreas de decisão e ação sobre seus interesses pelo direito, quadro ou moldura estabelecida na Constituição Federal.

A essência do federalismo funda-se na repartição de competências. A natureza e o tipo histórico da federação<sup>27</sup> irão delinear a forma e os limites da partição<sup>28</sup> de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo-se para as comunas os denominados assuntos de interesse local<sup>29</sup>.

Klaus Stern consigna como conseqüência da opção pela organização federal que “*los espacios constitucionales de la Federación y de los Länder se contraponen de forma fundamentalmente autónoma*”.<sup>30</sup>

O Estado federal apresenta estrutura caracterizada pela desconcentração do poder no âmbito territorial ou seja, como leciona Lúcia Valle de Figueiredo: “*a pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este sim exercendo a soberania externa*”.<sup>31</sup>

No sistema federativo os Estados-membros dispõem de autonomia para o exercício de competências estabelecidas na constituição caracterizando-se pela “*união de coletividades políticas e unidades territoriais, vincadas pela detenção de autonomia, autonomia esta configurada, fundamentalmente, pela existência de distribuição de competências para cada esfera governamental e de estruturas de administração e governo próprias*”.<sup>32</sup>

---

não deter representatividade na parlamento da União. Todavia indiscutível que a medida reforça a autonomia dos poderes locais.

<sup>26</sup> Ver sobre a questão José Afonso da Silva, ao abordar a autonomia e intervenção, no seu *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: RT, 1990.

<sup>27</sup> A federação originariamente resultou da união de entidades políticas, inicialmente independentes e distintas a exemplo dos Estados Unidos da América, Suíça e Alemanha.

<sup>28</sup> PONTES DE MIRANDA prefere a expressão ‘devolução’ de competências aos Estados-membros ou Províncias, Comunas ou Municípios, em seus *Comentários à constituição de 1946*. Tomo II, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, no título ‘Da organização federal’, p. 339 e segs.

<sup>29</sup> A expressão remonta o medievo e encontra-se na legislação e textos constitucionais contemporâneos como expressão do âmbito de autonomia das comunas locais.

<sup>30</sup> STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1987, p. 118.

<sup>31</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. “Competências administrativas dos Estados e Municípios”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 207: 1-9, jan./mar., 1997.

Por óbvio, a conformação constitucional da autonomia está diretamente ligada às características histórico, econômico e social de cada Estado.

Acerca da originalidade da federação norte-americana e da importância das comunas locais, salienta Tocqueville:

*“Na maior parte das nações européias, a existência política começou pelas regiões superiores da sociedade e se comunicou, pouco a pouco, e sempre de maneira incompleta, às diversas partes do corpo social. Na América, pelo contrário pode-se afirmar, que a comuna foi organizada antes do condado, o condado antes do Estado, o Estado antes da União.”*<sup>33</sup> (grifou-se)

O aspecto da organização estatal que diz respeito à autonomia municipal<sup>34</sup> representa a contraposição das entidades locais ao poder central. A autonomia municipal, por vezes é modelada de forma meramente administrativa, outras vezes com índole político-administrativa.

Francisco Campos lembra as cidades gregas que estabeleciam o seu regime próprio de governo, refere os municípios romanos e as comunas medievais salientando as diversas concepções do conceito de autonomia, seus distintos temperamentos, restrições e alcance.

O autor salienta a distinção das realidades e estruturas jurídicas historicamente consagradas, o que é necessário se ter presente no exame das formas de autonomia contemporâneas:

*“O município romano não é o mesmo município grego não é o mesmo município da Idade Média, e, no entanto, a autonomia municipal que se procura defender agora vem se filiar a essas instituições históricas, e o argumento decisivo, invocado em favor dessa autonomia, é justamente o espírito do governo local, a função histórica representada pela autonomia local na formação do Estado moderno”.*<sup>35</sup>

Acerca das comunas dos Estados Unidos afirma Tocqueville:

*“... é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade”*<sup>36</sup>

A execução dos serviços locais constitui o cerne da administração própria. No texto constitucional brasileiro, a cláusula da interesse local veio substituir a do peculiar interesse como definidora do âmbito de atuação dos municípios. A

---

<sup>32</sup> BERTOLO, Rozangela Motiska.. *Direito Urbanístico e Constituição*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 1998, p. 47.

<sup>33</sup> TOCQUEVILLE. Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, São Paulo: Ed. da USP, 1987, p. 39.

<sup>34</sup> Estudei mais detalhadamente a matéria no título A autonomia do Município no Brasil na Dissertação de Mestrado citada.



predominância do interesse tem sido balizadora na identificação do que seja interesse local face à dificuldade diante da sobreposição ou interseção de áreas de atuação e de interesses.

José Alfredo de Oliveira Baracho, examinando o federalismo alemão e o princípio da subsidiariedade, destaca as várias revisões ocorridas nos últimos anos na ordem política e econômica na Alemanha objetivando maior liberdade de participação, com o federalismo como componente essencial do governo democrático<sup>37</sup>, elencando a doutrina, segundo o autor, pontos essenciais na justificação do federalismo:

“1) o federalismo preserva a diversidade histórica e a individualidade; 2) facilita a proteção das minorias; 3) aplica o princípio da subsidiariedade; 4) o federalismo é um meio de proteção da liberdade; 5) o federalismo encoraja e reforça a democracia, facilitando a participação democrática; a eficiência é também, considerada como uma das razões que justificam o federalismo.”<sup>38</sup> (grifou-se)

A experiência alemã do Estado Federal Democrático tem no federalismo e no parlamentarismo dois princípios basilares devendo-se ter presente as suas particularidades, condições sociais, estrutura econômica e desenvolvimento<sup>39</sup>.

O autor indica Gustav Gundlach considerado criador e expositor na doutrina alemã no que respeita aos aspectos sociais e filosóficos do princípio da subsidiariedade e, politicamente, Oswald von Nell-Breuning vinculando o referido princípio com o conceito de federalismo, revelando que os elementos constitutivos da subsidiariedade estão em sua estrutura governamental, compreensão conduzente a inferir-se o estreito liame entre o federalismo e o princípio da subsidiariedade.

A descentralização ocorre tanto dentro da estrutura administrativa dos órgãos públicos como na organização federativa do estado.

Sobre a descentralização administrativa cabe o registro de Tocqueville de servir a centralização administrativa para enfraquecer as nações que a elas se submetem, tendendo a diminuir entre elas o que denominou “espírito de cidade”:

“Certos interesses são comuns a todas as partes da nação, tais como a elaboração das leis gerais e as relações do povo com os estrangeiros. Outros interesses são especiais a certas partes da nação, tais como, por exemplo, os empreendimentos comunais. Concentrar num mesmo lugar ou numa mesma mão o poder de dirigir os primeiros é instituir o que eu chamaria de centralização governamental. Concentrar da mesma maneira o poder de dirigir os segundos é o que eu denominaria de centralização administrativa”<sup>40</sup>.

A descentralização comporta, também a adoção de estruturas regionais compostas de mais de um Estado e regiões intra-estaduais, assim como é a forma que

<sup>35</sup> CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, v. II, p.28.

<sup>36</sup> TOCQUEVILLE, op. cit., p. 54.

<sup>37</sup> BARACHO, op. cit. p. 43.

<sup>38</sup> Id. *ibid.*, p. 43.

os Estados unitários utilizam para conferir maior autonomia às suas comunidades locais e regionais.

Jean-Marie Pontier aponta a descentralização como um domínio de aplicação da subsidiariedade: *“Plus précisément, ce principe trouve à s’appliquer aux relations entre les organes centraux et les organes locaux, il commanda, dans une mesure Qui reste à vérifier, la décentralisation”*.<sup>41</sup>

Em relação à política de descentralização o mesmo autor assinala que o princípio da subsidiariedade é um dos princípios a partir dos quais se pode justificar e explicar as medidas de descentralização. Aceitar o princípio significa admitir a idéia conforme a qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes. É um instrumento de liberdade uma vez que condena a absorção de todos os poderes pela autoridade central. Sustenta Pontier:

“Le principe de subsidiarité peut se résumer, dans le domaine de la décentralisation, de manière très simple: laisser le plus de liberté et de pouvoirs aux collectivités territoriales sans rien sacrifier de ce Qui fait l’essentiel de la fonction de l’État”.<sup>42</sup>

Inserto no princípio da subsidiariedade está a descentralização concretizada no Estado Federado, na desconcentração de poderes no Estado Unitário mediante políticas de descentralização<sup>43</sup> e, igualmente, na descentralização nas estruturas administrativas dos órgãos públicos. O princípio indica uma necessidade de equilíbrio entre o poder central e os poderes locais e regionais.

Os grupos sociais não podem ser desconsiderados quer se tratando da organização estatal, quer se tratando da sociedade internacional.

O princípio da subsidiariedade supõe a divisão de competências, a descentralização e a cooperação das diversas esferas das estruturas tanto estatal como comunitária.

## C – A SUBSIDIARIEDADE NO DIREITO INTERNACIONAL E COMUNITÁRIO

Ao lado da perspectiva das relações internas dos Estados e dos chamados corpos intermediários releva a questão da subsidiariedade nas relações internacionais.

---

<sup>39</sup> Id. *ibid.*, p. 46.

<sup>40</sup> Id. *ibid.*, p. 73.

<sup>41</sup> Op. cit.

<sup>42</sup> Op. cit.

<sup>43</sup> A propósito da descentralização administrativa às coletividades locais na França ver os seguintes artigos: MORAND-DEVILLER, Jacqueline e MONCHAMBERT, Sabine. “Les nouvelles responsabilités des collectivités locales”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Étranger*. 1988, p. 991-1058. REGOURD, Serge. “De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie” *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L*

O direito internacional público tem como finalidade reger as relações entre Estados soberanos e, também, entre os organismos internacionais e os Estados que deles fazem parte.

A vida exterior dos Estados e de seus cidadãos cada vez mais é balizada pela política e regulações jurídicas derivadas de organizações internacionais globais ou setoriais. A integração mediante adesão caracterizam estes entes, estes organismos.

O universo da aplicação da subsidiariedade é ampliado pela existência de organizações internacionais tais como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. O mesmo ocorre com as organizações regionais, a exemplo da Comunidade Econômica Européia, e sub-regionais como o Mercosul.

No direito internacional encontra-se a alusão à competência subsidiária da Assembléia Geral das Nações Unidas e aos órgãos subsidiários das Nações Unidas<sup>44</sup>.

À semelhança da organização interna dos Estados o princípio da subsidiariedade encontra aplicação na sociedade internacional em razão do indispensável respeito às particularidades e potencialidades dos entes da comunidade internacional o que tem reflexos importantes no âmbito da validade e dos efeitos dos tratados.

Diante de estruturas nacionais e supranacionais, diante da pluralidade de direitos aplicáveis, diante de realidades históricas, econômicas e sociais distintas verifica-se a importância da aplicação do princípio da subsidiariedade a da necessária existência de equilíbrio entre Estados nacionais.

A ocorrência de agrupamentos de Estados em estruturas supranacionais é possível, não somente pela manifestação expressa dos governos mas, também, do consentimento da população envolvida pela política e decisões da futura organização.

É especialmente no direito comunitário que a subsidiariedade se torna noção fundamental.

A ciência, a prática, o direito e a política do comunitarismo decorrem da constituição de “comunidades de Estados” organizadas posteriormente ao pós-guerra sob as normas de integração constituindo uma nova realidade política e jurídica contemporânea<sup>45</sup>.

Este fenômeno gerou uma nova disciplina jurídica, o direito comunitário. A ordem jurídica criada pelo tratado internacional da Comunidade Européia constitui o direito da Comunidade Européia que é distinto, do direito internacional e também do sistema de direitos nacionais<sup>46</sup> internos. Tem por escopo fundamental regular as relações entre a entidade supranacional comunitária e os Estados que a integram.

A professora Harriet Chistine Zitscher - referindo que o Tratado de Maastrich fundador da União Européia, abrangendo a comunidade Européia, a moeda única e a cooperação intergovernamental nas áreas da política externa e interna - consigna que o receio de vários Estados membros em firmar um tratado amplificador das competências

*l'Étranger*, 1990, p. 961-987. CAILLOSSE, Jacques. “La décentralisation. Mode d'emploi”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger*. 1988, p.1229-1249.

<sup>44</sup> BARACHO, op. cit. p 25.

<sup>45</sup> Id. *Ibid.* p.21.

dos órgãos de uma entidade europeia cada vez mais centralizada determinou a incorporação expressa do princípio da subsidiariedade (artigo 3-b) com o intuito de equilibrar os poderes da Comunidade Europeia<sup>47</sup>.

O Direito comunitário supõe uma atribuição de competências ao ente comunitário em matérias e finalidades específicas. O princípio da subsidiariedade constitui hoje um dos fundamentos da União Europeia. Os Estados integrantes concordam em atribuir à entidade comunitária parcela de competência que antes detinham exclusivamente em razão de sua soberania

A subsidiariedade determina que a concessão de competências, em matérias não exclusivas à União Europeia, tão somente ocorra se o fim pretendido não puder ser atingido, suficientemente, no plano dos Estados que a integram e se, cumulativamente, a atuação comunitária viabilizá-lo de melhor forma.

O disposto no supramencionado artigo 3-b apresenta três elementos fundamentais: um limite preciso de ação da Comunidade traçado pelo Tratado e seus fins; uma atuação supletiva comunitária no âmbito de competências não exclusivas, quando o fim pretendido não puder ser realizado, de maneira suficiente, pelos Estados participantes, e limitação da ação comunitária ao necessário para atingir os objetivos do Tratado.

Estes três elementos, que traduzem a essência da subsidiariedade, são adequados às outras organizações comunitárias, a serem constituídas ou que se encontram em distintas fases de implantação.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho examinou-se o princípio da subsidiariedade, sua aplicabilidade na auto-organização da sociedade, sem esgotar as possibilidades de aplicação do instituto.

Suas origens tem como fonte o direito canônico e a doutrina social da igreja. A subsidiariedade vincula-se ao princípio democrático e ao pluralismo político-social.

Envolve questões de natureza histórico-filosófica, política, econômica e jurídica tanto no plano interno, como na organização comunitária e internacional.

Nas várias formas de pluralismo visualiza-se uma base comum de importância e valorização dos grupos sociais, ou seja, o mesmo fundamento do princípio da subsidiariedade.

Os suportes doutrinários do princípio da subsidiariedade, quanto à estrutura governamental, conduzem ao federalismo como aplicação da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade está presente nas questões de cooperação das diversas esferas de ação social no pertinente à autonomia, à descentralização e à repartição de competências no sistema federativo.

---

<sup>46</sup> Veja-se o artigo "Integração jurídica na Europa", da professora Harriet Chistine Zitscher,

No que respeita à estrutura administrativa a adoção do princípio conduz à descentralização.

A subsidiariedade tem aplicação nos Estados Unitários através da descentralização e delegação de poderes às organizações territoriais e comunais.

O princípio também é informador da ordem jurídica internacional e comunitária.

Na adoção de sistemas ou modelos jurídicos de organização do Estado e de organizações e entes internacionais o princípio da subsidiariedade auxilia a compor de forma dinâmica três valores que se imbricam<sup>48</sup>: a) o indivíduo, b) a sociedade civil e os diversos grupos sociais que a compõem e, c) os Estados e comunidades de Estados, visando o bem comum e a justiça social.

---

publicado na *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, 1999, p 63-78.

<sup>47</sup> ZITCHER, op. cit.

<sup>48</sup> No sentido de implicação e polaridade conforme a teoria tridimensional do direito de Miguel Reale.

## Bibliografia

- ALARCÓN GARCIA, Gloria. *Autonomia municipal, autonomia financeira*. Madrid : Civitas, 1995.
- ALMEIDA, Cândido Mendes de. “Breve histórico do direito Reinícola”, *Revista da AJURIS*, nº. 7, 1976. p. 5-40.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*. Coimbra : Almedina, 1992.
- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo. EDIPRO, 1995. (Série Clássicos).
- ÁVILA, Humberto Bergmann. “A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade”. *Revista de Direito administrativo*. Rio de Janeiro. V. 215, jan./mar. 1999, 151-179.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade- conceito e evolução*. Rio de Janeiro : Forense, 1997.
- BERTOLO, Rozangela Motiska. *Direito urbanístico e constituição*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 1998.
- BIZEAU, Jean-Pierre. “Pluralisme et Démocratie”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Etranger*. v. 2, 1993, p. 513-542.
- BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília : Ed. UnB : São Paulo : Polis, 1990.
- CALLOSSE, Jacques. “La décentralisation. Mode d’emploi”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Etranger*. 1988, p. 1229-1249.
- CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. II, 1956.
- CANOTILHO, *Direito constitucional*. Coimbra : Almedina 1993.
- CORREIA, Fernando Alves. Formas jurídicas de cooperação intermunicipal. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1984, p.61-128.
- COSTA, Mário Júlio de Almeida. “Romanismo e Bartolismo”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. XXXVI, 1960, p. 16-43,
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. “Competências administrativas dos Estados e Municípios”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 207: 1-9, jan./mar., 1997.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988* ( interpretação e crítica). São Paulo : RT, 1990.
- HESPANHA, António Manuel. *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*. Mira-Sintra, Portugal : Publicações Europa-América, 1997.
- JOÃO XXIII, *Sobre a recente evolução da questão social (Mater et Magistra)*. Petrópolis : Vozes, 1961.
- \_\_\_\_\_. *Pacem in terris*. Rio de Janeiro : Vozes, 1963. (comentada).

- \_\_\_\_\_. *As encíclicas sociais de*. Rio de Janeiro: Ed. MEC e José Olímpyo, 1963. V. II.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1983.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline e MONCHAMBERT, Sabine. “Les nouvelles responsabilités des collectivités locales”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Etranger*. 1988, p.991-1058.
- PIO XI. *Sobre a Restauração e aperfeiçoamento da ordem social. (Quadragesimo ano)*. Petrópolis, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte: Vozes, 1957.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.
- PONTIER, Jean-Marie. “La subsidiarité en droit administratif”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Etranger*. v.6, nov./dez., 1986, p. 1515-1537.
- REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Liberdade e democracia*. São Paulo: Saraiva, 1987
- REGOURD, Serge. “De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. – genèse d’une problematique”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Etranger*. v. 4, 1990, p.961-985.
- ROMI, Raphaël. “Chronique de Droit Public de L’environnement – L’administration de l’environnement entre décentralisation et déconcentration. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L’Etranger*. v. 6, 1992, p. 1771-1792.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: RT, 1990.
- STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, São Paulo: Ed. da USP, 1987.
- ZITCHER, Harriet Chistiane. “Integração jurídica na Europa”. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. 1999, p. 63-78.