



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Análise da questão da subsidiariedade sob o prisma da ordem internacional: um estudo a partir do caso europeu

Marcos Aurélio Santiago Françaço

**Brasília
2012**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Análise da questão da subsidiariedade sob o prisma da ordem internacional: um estudo a partir do caso europeu

Marcos Aurélio Santiago França

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração em Política Internacional e Comparada.

Orientador: Professor Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins

**Brasília
2012**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Análise da questão da subsidiariedade sob o prisma da ordem internacional: um estudo a partir do caso europeu

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração em Política Internacional e Comparada.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins
Orientador
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes
Examinador
Universidade de Brasília

Prof^a Dra. Patrícia Luíza Kegel
Examinadora
Universidade Regional de Blumenau

Agradeço ao meu orientador, Prof. Estevão, pela paciência, pela serenidade e pelos preciosos conselhos dispensados ao longo da elaboração desse trabalho. Agradeço ainda o auxílio prestado pela equipe da biblioteca do Memorial Darcy Ribeiro. E, por fim, sou grato também aos meus colegas de turma, notadamente aqueles da bancada de Franca.

Quem quer passar além do Bojador,
Tem que passar além da dor.

Fernando Pessoa
In *Mensagem*

Resumo

A palavra subsidiariedade, devido à sua transversalidade e sincretismo, apresenta usos polivalentes. Primeiramente, na forma de ‘ideia’ ou ‘noção’, ela foi designada como uma espécie de sensação geral e de senso comum que se tem acerca da necessidade de regulamentar moralmente a convivência humana e ordenar politicamente a interação entre as unidades (associações, agremiações, autoridades, etc.) integrantes da sociedade ou comunidade. Posteriormente, a subsidiariedade foi sedimentada, basicamente pelos esforços da Igreja Católica, para além de uma sensação ou uma percepção, tornando-se o princípio da subsidiariedade. Porém, nesse momento, ele não assume a forma de um princípio do ponto de vista normativo ou jurídico, mas sim do ponto de vista axiológico e moral. A posituação da percepção da subsidiariedade em uma espécie de regra de boa conduta em prol do equilíbrio entre a liberdade individual e o bem comum abriu um novo leque de possibilidades no que tange à orquestração de arranjos sociopolíticos nacionais e internacionais, processo que anos depois culminaria nos esforços pela juridificação do princípio. A nossa análise da evolução da questão da subsidiariedade no processo europeu de integração expõe o estado da arte da aplicabilidade desta questão para os arranjos internacionais. Essa análise lança as bases para as reflexões acerca da internacionalização da questão da subsidiariedade e da potencialidade da mesma para pensar a ordem internacional sob a forma da comunidade internacional, a qual vem se desenhando desde os finais da segunda guerra mundial.

Palavras-chave: Princípio da Subsidiariedade, União Europeia, Ordem Internacional.

Abstract

The word subsidiarity has multipurpose uses. First, as an 'idea' or 'concept', it was designated as a sort of general feeling and common sense that one has about the need to regulate human society morally and the political interaction between units (associations, authorities, etc.) members of the society or community. Later, subsidiarity was settled, primarily through the efforts of the Catholic Church, making it the principle of subsidiarity. But at this time, it does not assume the form of a principle from the standpoint of normative or legal, but in axiological and moral terms. The acceptance of the perception of subsidiarity as a sort of rule of conduct toward the balance between individual freedom and the common good opened a new range of possibilities when it comes to the orchestration of national and international socio-political arrangements. Our analysis of the evolution of the issue of subsidiarity in the European process of integration exposes the state of the art of the applicability of this issue to the international arrangements. This analysis lays the basis for reflections on the internationalization of the issue of subsidiarity and its capability to think international order, as it has been drawing since the end of World War II.

Keywords: Principle of subsidiarity, European Union, International Order.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 998603.

Françoze, Marcos Aurélio Santiago.
F826a Análise da questão da subsidiariedade sob o prisma
da ordem internacional : um estudo a partir do caso
europeu / Marcos Aurélio Santiago Françoze. -- 2012.
101 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Instituto de Relações Internacionais, 2012.

Inclui bibliografia.

Orientação: Estevão Chaves de Rezende Martins.

1. Subsidiariedade. 2. União Européia. I. Martins,
Estevão Chaves de Rezende. II. Título.

CDU 327(4)

Sumário

Introdução	8
Capítulo I – Origens e elaboração do princípio da subsidiariedade	15
1.1 Introito	15
1.2 Aspectos gerais da noção de subsidiariedade	16
1.3 A construção do princípio da subsidiariedade	19
1.3.1 O papel da Doutrina Social da Igreja Católica (DSI) na positivação da noção de subsidiariedade	19
Capítulo II – Da DSI para a práxis: a noção de subsidiariedade nos primórdios da integração europeia	29
2.1 Introito	29
2.2 A abordagem europeia sobre a noção de subsidiariedade: contextualização e condicionantes político-históricos	30
2.2.1 1951 a 1992: A noção de subsidiariedade como um alerta	32
Capítulo III – O princípio da subsidiariedade alçado à condição de instrumento da governança europeia	40
3.1 Introito	40
3.2 O redimensionamento do processo de integração na década de 1980	41
3.2.1 A década de 1980 e o florescer do princípio de subsidiariedade para o processo de integração europeu	42
3.3 Os anos 1990 e a emersão do princípio da subsidiariedade no processo integracionista europeu	45
3.3.1 O Conselho Europeu de Birmingham e o chamado para a implementação do princípio da subsidiariedade	48
3.3.2 O Conselho de Edimburgo: o início do adensamento político-jurídico do princípio da subsidiariedade	50
3.3.3 O Comitê das Regiões (CoR): capilarizando o princípio da subsidiariedade para as esferas subnacionais	53
3.3.4 O Tratado de Amsterdam: positivação do adensamento do princípio da subsidiariedade	57
3.4 O Tratado de Lisboa como portador das demandas dos governos subnacionais referente ao princípio da subsidiariedade	60
3.5 Apontamentos finais	63

Capítulo IV – A questão da subsidiariedade: características, classificações, leituras e desdobramentos	65
4.1 Introito	65
4.2 A questão da subsidiariedade: características e classificações	66
4.2.1 Secundário, suplementar, complementar e supletivo	66
4.2.2 Dimensão positiva e dimensão negativa	69
4.2.3 A subsidiariedade e suas perspectivas	73
4.2.4 Outras classificações do princípio da subsidiariedade	76
4.3 Leituras para a internacionalização do princípio da subsidiariedade	77
4.4 Desdobramentos e digressões acerca da internacionalização do princípio da subsidiariedade	84
Síntese Conclusiva	90
Referências Bibliográficas	97

Introdução

O foco do nosso trabalho está no pensar a internacionalização do uso da expressão subsidiariedade. Ao longo das leituras que subsidiaram esses estudos, verificamos que essa palavra apresenta usos polivalentes¹ os quais podem ser compreendidos em âmbitos diferentes. À primeira vista, as palavras ‘ideia’ e ‘noção’ foram as mais utilizadas para designar uma espécie de sensação geral e de senso comum que se tem acerca da necessidade regulamentar moralmente a convivência humana e ordenar politicamente a interação entre as unidades (associações, agremiações, etc.) que compõem a sociedade.

Posteriormente, a partir da abordagem que a Igreja Católica faz do assunto, observa-se que a subsidiariedade deixou de ser uma sensação ou uma impressão. O papel da Igreja foi transformar essa sensação em um princípio, mas não um princípio do ponto de vista normativo ou jurídico, e sim do ponto de vista axiológico e moral – é importante ter esta distinção em mente no decorrer da dissertação. Portanto, a positivação da percepção da subsidiariedade em uma espécie de regra de boa conduta em prol do equilíbrio entre a liberdade individual e o bem comum, abriu um novo leque de possibilidades, o qual anos depois levaria à juridificação do princípio tanto no âmbito do direito constitucional como no âmbito do direito comunitário construído pelos Estados europeus.

Nesse sentido, para abarcar a subsidiariedade tanto na sua vertente de percepção como na sua vertente de princípio, lançamos mão da expressão “questão da subsidiariedade”. A abrangência trazida pelo uso da palavra ‘questão’, a qual pode ser entendida como ‘problema’, ‘discussão’ ou ‘tema’ permite tratar a subsidiariedade de modo mais amplo, enquadrando assim as duas linhas que observamos serem mais trabalhadas quando se menciona de modo genérico a palavra subsidiariedade.

Assim sendo, entendemos que a “questão da subsidiariedade” tem por escopo a necessidade de gerir as relações entre as sociedades inferiores e as sociedades superiores, atuando no sentido de permitir que a autonomia das partes e o bem comum caminhem em

¹ Conforme observa Souza (2010) e Martins (2003).

sintonia. Quando for necessário especificar a vertente em questão, ao invés de usarmos a expressão ‘questão da subsidiariedade’ usaremos ‘noção de subsidiariedade’ ou ‘princípio da subsidiariedade’, de acordo com o sentido desejado para o momento.

A União Europeia (UE), na condição de processo de integração regional mais avançado da atualidade, é referência para diversas áreas de estudos em política internacional. A experiência europeia na liberalização do fluxo de bens, pessoas e capitais inspirou, e ainda inspira, vários blocos regionais com esse objetivo. Outro importante empreendimento da UE foi a criação da união monetária. Em que pese o imobilismo nas políticas monetárias nacionais resultantes dessa união - efeito notado com mais intensidade durante as recessões -, a UE representa um paradigma para os processos de integração regional. Dessa forma, os Estados integrantes da união monetária se submeteram a uma nova governança que trouxe consequências diversas tanto para suas políticas internas quanto para as políticas externas.

De modo geral, o que se observa desde a fundação da Comunidade Econômica Europeia é que, gradualmente, criou-se um novo campo de ação política para os Estados integrantes da Comunidade. Um campo edificado entre a política interna e a política externa, uma nova área de articulação na qual alguns assuntos passaram a ser discutidos com vistas a obter alguma consistência na ação conjunta do bloco regional. Com o passar do tempo, e com a inclusão de novos membros ao bloco regional, a necessidade de articulação desse novo campo de ação foi tornando-se mais complexa e interdisciplinar. A governança dessas relações - cuidadosamente ampliadas e aprofundadas pelos dirigentes europeus - logo resultou em regulamentações jurídicas, econômicas e políticas. Tais regulações deram a esse novo campo de ação o adjetivo comunitário.

À medida que essas interações tornaram-se mais complexas, a comunidade europeia viu-se obrigada a criar novos mecanismos, instituições e regras que permitissem a melhor interação entre os atores, ou seja, um ordenamento das relações comunitárias. O Banco Central Europeu, o Comitê das Regiões e as euro-regiões são exemplos de instituições e conceitos criados com o intuito de organizar a dinâmica dessa nova área de ação política. Estruturou-se uma governança europeia formatada de acordo com as pressões da competitividade econômica, da segurança

internacional, ao mesmo tempo em que devia lidar com novos atores não governamentais, subnacionais e organismos internacionais.

Como resultado da necessidade de regulamentar as ações dos atores europeus atuantes no cenário comunitário, desenvolveu-se um processo decisório no qual atores nacionais, subnacionais e comunitários pudessem se entender e agir de modo a suprir a demanda conjunta da forma mais eficiente possível. Nesse sentido, cada novo tratado inaugura um acréscimo nesse esforço de governança do arranjo comunitário europeu. Do ponto de vista jurídico, político e institucional, o conceito de subsidiariedade desempenha - juntamente com o princípio da proporcionalidade - o importante papel de azeitar a engrenagem europeia. Ele não define competências, nem estabelece funções. Na verdade, ele mostra como as competências devem ser divididas e determina um *modus operandi* transparente para cada esfera de poder representar suas demandas e desempenhar suas funções.

Não por acaso o princípio da subsidiariedade acompanha de perto a evolução da integração europeia. À proporção que esta vai ganhando corpo e tornando-se mais complexa, o princípio é readequado para reger as incipientes demandas de governança política e jurídica da UE. Devido à sua flexibilidade e sutileza, a questão da subsidiariedade contribuiu para a organização da estrutura europeia - do ponto de vista político e jurídico - possibilitando o devido tratamento aos frequentes desafios que atingem a UE.

O trajeto escolhido para encaminhar esse trabalho foi a abordagem do ponto de vista da política e do ponto de vista ético-social, a fundamentação jurídica servirá como instrumento de análise para a série de interesses políticos que se alinham no sentido de estabelecer o padrão de governança entre os Estados soberanos europeus. Assim sendo, o croqui do nosso trabalho constitui-se no entendimento do princípio da subsidiariedade e na maneira como ele foi utilizado para catalisar as diversas pressões políticas e os interesses estatais que foram se chocando ao longo do processo de integração europeu.

Para executar esta tarefa optamos por algumas ferramentas metodológicas e pela organização do conteúdo que serão explicadas a partir de agora.

Quanto às balizas metodológicas, estabelecemos que a pauta de pesquisa fosse guiada por um problema bem definido, um objetivo geral e dois objetivos específicos. Se nosso ator principal é a questão da subsidiariedade e o cenário é o processo de integração europeu, o desenrolar da pesquisa não poderia caminhar para outra direção que não para a análise das atribuições afeitas ao referido princípio e da sua transformação como uma prova da sua eficácia em catalisar processos internacionais de governança que, naturalmente, exigem um novo padrão de governança.

Buscamos em Köche (2001) a definição de problema de investigação, já que o autor traz uma visão consistente e bem desenhada sobre esta matéria, a qual atende à missão de expor o pensamento metodológico que guia esse trabalho.

(...) um problema de investigação delimitado expressa a possível relação que possa haver entre, no mínimo duas variáveis conhecidas (...) e que o pesquisador deve, à luz do conhecimento disponível, conjecturar sobre os possíveis fatores que podem se relacionar com a variável em estudo.

Portanto, definimos o nosso problema de investigação da seguinte forma: como o princípio de subsidiariedade foi usado para atender as demandas do processo de integração regional europeu, contribuindo para o estabelecimento de uma forma de governança europeia entre os Estados soberanos.

Uma vez estabelecida a meta desta pesquisa, cabe derivar alguns objetivos que balizaram o levantamento de dados, a busca de referências e as correlações para iluminar nosso problema de investigação.

O primeiro destes é o objetivo geral. O objetivo geral almeja explicitar o eixo central que será usado para adentrar no problema de investigação. O objetivo geral deste estudo é investigar o papel do princípio da subsidiariedade na União Europeia e como ele contribuiu com uma nova opção de organização dos arranjos internacionais. Desta forma, o estudo do caso europeu constitui a base para entendermos a experiência mais vanguardista que, atualmente, é feita com esse princípio.

Do objetivo geral derivam-se os objetivos específicos. Estes visam ao aprofundamento das análises através de delimitações na linha de estudo. Como não é possível estudar toda a gama

de opções que determinado problema de investigação traz a reboque, os objetivos específicos são úteis na proporção em que direcionam a pesquisa para os caminhos que mais se adequam ao tempo e aos recursos que o investigador tem à disposição.

Sendo assim, derivamos do objetivo geral dois objetivos específicos, a saber: a) apurar o desenvolvimento do princípio de subsidiariedade desde a sua origem até a sua consolidação no direito comunitário europeu; b) diagnosticar, por meio das diversas obras que trabalham o assunto, como a sua utilização contribuiu para a governança europeia e, por fim, observar a potencialidade de utilização desse princípio para arranjos internacionais em construção na sociedade internacional.

O primeiro está relacionado com o nascimento do princípio no seio da doutrina social da Igreja Católica (DSI) e com a evolução jurídica do mesmo no processo de integração europeu. Sua função é permitir que o princípio da subsidiariedade seja analisado desde as suas origens socioeconômicas do final do século XIX até o seu uso jurídico-público alcançado com o Tratado de Maastricht. Deste modo trabalharemos a relação existente entre a importância dada a este princípio, a ampliação do papel dos níveis subnacionais no processo decisório comunitário e a maior qualificação do parlamento europeu para tratar dos assuntos comunitários. Em termos de organização deste trabalho, o primeiro objetivo específico constitui a Parte I, a qual é composta pelos três primeiros capítulos.

O segundo objetivo específico desenvolver-se-á em duas etapas: i) leitura dos desdobramentos jurídico-políticos que o princípio da subsidiariedade trouxe para a governança europeia. Para tal, analisaremos a contribuição de diversos estudiosos do assunto objetivando entender como o princípio é classificado e caracterizado em decorrência do uso que os europeus fizeram dele para o seu processo de integração. Com esses esforços, delinearemos o estado da arte dos estudos afeitos ao princípio no âmbito comunitário; ii) partindo dessa experiência comunitária, observaremos os possíveis desdobramentos que a internacionalização do princípio em questão pode trazer em termos de ordenamento da sociedade internacional. Esse objetivo específico dará origem à Parte II desta dissertação, a qual é composta pelo capítulo IV.

Desta feita, a experiência europeia no trato com o princípio da subsidiariedade conduz os estudos no sentido de entender como a UE utilizou o referido princípio para reforçar a

articulação entre os atores comunitários, os atores nacionais e os subnacionais em prol de uma governança que favorecesse a melhor partilha de competências e responsabilidades entre os agentes em questão.

Nesse sentido, o trabalho desenvolve uma investigação que permite entender a interpretação e aplicação feitas pelos europeus do princípio da subsidiariedade, ao mesmo tempo em que reflete acerca da potencialidade deste para pensar governança em arranjos internacionais de um modo geral. Em suma, o resultado da investigação será alcançado através da análise do princípio da subsidiariedade, sob suas diversas vertentes, e sua potencialidade para contribuir com o desenvolvimento de uma articulação internacional coordenada e eficiente, à luz da contemporaneidade.

Para darmos continuidade, vamos relembrar que o presente estudo visa a entender o princípio da subsidiariedade, sua importância para a governança europeia e refletir sobre o seu uso para o ordenamento da sociedade internacional (mais particularmente sobre o relacionamento dos Estados soberanos com as diversas organizações internacionais e outros atores relevantes). Nesse sentido, o esforço central da pesquisa é obter dados, estabelecer correlações e extrair inferências que propiciem uma melhor visão sobre a potencialidade da internacionalização do princípio da subsidiariedade para a orquestração da ordem internacional.

Logo, esta investigação pode ser enquadrada na modalidade exploratória, a qual, segundo Tripodi et alii (1975), é “baseada na pressuposição de que através de procedimentos relativamente sistemáticos podem-se desenvolver hipóteses relevantes a um determinado fenômeno”. Em outras palavras, a pesquisa classifica-se como estudo de base na medida em que será desenvolvida na direção de levantar ideias e hipóteses relevantes para o aprofundamento dos estudos acerca da articulação e coordenação política favorecidos pelo princípio da subsidiariedade, em particular sob o prisma da ordem internacional.

Cabe observar ainda uma interessante classificação feita por Salomon (1977). Ele agrupou as pesquisas de acordo com a sua capacidade solucionadora: operativa (produz novos conhecimentos), contemporânea (atualização do conhecimento) e humana (utilidade para o homem através da solução de problemas). Para os estudos desenvolvidos nesta dissertação, acreditamos que o melhor enquadramento seria na modalidade contemporânea, uma vez que

busca atualizar informações e produzir novos elementos que permitam visualizar outros ângulos de um assunto já tradicional na literatura do direito comunitário europeu.

Feitas as observações metodológicas necessárias para compreender as balizas e os pressupostos que servem de suporte para essa pesquisa, surge a oportunidade para avançarmos rumo à sua operacionalização. Uma vez que o viés qualitativo é a essência desse trabalho, o método narrativo, tão preconizado por Gaddis (1996), será o fio condutor da montagem dos capítulos. Tomando por base o caso europeu, será identificado como a subsidiariedade pôde ser pensada no sentido de colaborar com a melhor articulação da governança europeia, a qual se construiu como um arranjo internacional capaz de gerir Estados soberanos e instituições supranacionais e interestatais regidos por uma filosofia de convivência política mutuamente benéfica e por um inovador arcabouço jurídico para regulamentar a estratégia dos Estados europeus de promover sua expansão econômica, fortalecimento social e projeção internacional.

Por fim, é importante destacar que este trabalho não objetivou a afiliação a linhas teóricas, ou seja, a pesquisa não caminhou inspirada pela normatividade. Em um estudo de base, não seria prudente aceitar condicionantes que dificultassem a exploração de possibilidades e ideias que se apresentem pelo caminho. Não obstante, pautamo-nos, como lembra Cervo (2008), pelo apego aos conceitos e à história para lidar com os desafios metodológicos e intelectuais com os quais o estudo da realidade sempre nos confronta.

Capítulo I – Origens e elaboração do princípio da subsidiariedade

Sumário

1.1 Introito

1.2 Aspectos gerais da noção de subsidiariedade

1.3 A construção do princípio da subsidiariedade

1.3.1 O papel da Doutrina Social da Igreja Católica (DSI) na posituação da noção de subsidiariedade

1.1 Introito

Os esforços desse capítulo dividem-se em dois eixos centrais. Inicialmente a noção de subsidiariedade será trabalhada, de modo sucinto, sob o ponto de vista de seus aspectos gerais, ou seja, exploraremos sua origem lexical e sua trajetória filosófica com vistas a contextualizar o ambiente em que estamos adentrando. Esse primeiro contato constitui-se em uma abertura dos trabalhos com o objetivo de nos familiarizarmos com o assunto. Desta forma, apresentaremos alguns debates importantes para entendermos questões que serão abordadas mais adiante, contudo, sem o objetivo de esgotarmos o assunto.

Em seguida, partiremos para o segundo eixo desse capítulo, o qual será dedicado à compreensão do processo de posituação da noção de subsidiariedade em princípio da subsidiariedade. Como não poderia deixar de ser, a análise aborda algumas encíclicas essenciais para a construção do princípio e, a partir delas, desdobraremos reflexões pertinentes ao entendimento da essência desse princípio para a Doutrina Social da Igreja Católica (DSI) - o qual, posteriormente, seria assimilado pelas ciências sociais.

Tendo em conta que nossa preocupação é analisar o princípio da subsidiariedade sob o prisma da ordem internacional, ao longo do texto estaremos sempre preocupados em trazer para a exposição questões atinentes ao cenário político internacional. Para tal, com frequência, serão inseridos no texto os nossos entendimentos sobre as possibilidades de desdobrarmos o princípio em tela - originalmente concebido para atuar na governança das relações entre sociedades maiores e menores no âmbito nacional – no sentido de pensá-lo como uma ferramenta capaz de

aplicar-se ao âmbito internacional articulando e azeitando a relação entre o Estado e a crescente gama de organizações/entidades que são agentes internacionais.

1.2 Aspectos gerais da noção de subsidiariedade.

Um breve olhar sobre a etimologia do termo subsidiariedade nos leva às origens latinas do mesmo (*subsidium*), o qual expressa, por meio do adjetivo subsidiário (*subsidiarius*), noções como auxílio, secundário e reforço.² Para as reflexões pertinentes ao escopo dessa dissertação, ou seja, desdobramentos sociopolíticos da noção de subsidiariedade, a disseminação do termo subsidiariedade se dá por meio dos seguintes eixos: secundário, supletivo e complementar³. Em decorrência da importância que essa tríade representa para o estudo da subsidiariedade as três vertentes serão abordadas com maior profundidade na segunda parte desse trabalho, a qual será dedicada precisamente às reflexões sobre as projeções assumidas pela ideia de subsidiariedade.

A noção de subsidiariedade, positivada como princípio, é obra típica da transição do século XX. No entanto, sua essência pode ser identificada desde os tempos dos primeiros pensadores políticos. Dentre esses, destaca-se Aristóteles na lida constante com os assuntos da polis e na busca filosófica pela compreensão das relações entre ação coletiva e ação individual. De maneira geral, esses desafios incidem sobre qualquer agrupamento de pessoas que se caracterizam por algum grau de associativismo, gerando estruturas políticas capazes de agir sobre determinado segmento social ou econômico.⁴

O que deve ser depreendido desse momento é que, na verdade, o princípio da subsidiariedade é a positivação de uma noção que permeia as coletividades humanas desde que estas se depararam com a necessidade de conviver com outras coletividades ou ainda conforme elas tornavam-se mais segmentadas e, portanto, mais complexas. Desta forma, o referido princípio compila a milenar trajetória dos seres humanos agruparem-se em estruturas políticas

² Para maiores especificações recorrer ao dicionário iAulete. Disponível em <http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&pesquisa=1&palavra=subsidi%E1rio>. Acesso em: 14 ago. 2011.

³ Um profícuo debate relacionado a esses eixos pode ser encontrado ao confrontarem-se as obras de Baracho (1995), Lázaro (2001) e Martins (2003).

⁴ A propósito consultar Souza (2010, p. 35)

cada vez mais abrangentes, porém, com mandatos específicos para resguardar as coletividades que a criaram. Assim, torna-se possível abarcar demandas que emergem na medida em que as associações humanas se chocam, obrigando-se a uma interação necessária para cobrir novas demandas ou atender de modo mais eficiente a processos já estabelecidos.

Se, no início, a ideia era atingir e assegurar os direitos e garantias do indivíduo em relação às associações ou estruturas políticas, com o desenrolar dos séculos a demanda foi expandida para as relações entre as estruturas criadas pelo homem. Conforme as cidades-estado identificavam a necessidade de se agruparem em organizações maiores e as interações econômicas criadas por essas instituições impunham novas escalas para a atuação eficiente dos seus elementos era crescente a necessidade de dar vazão a essas novas questões ao mesmo tempo em que se preservaria uma relação harmônica entre as partes contratantes.

Desta feita, observamos que a noção de subsidiariedade é a uma expressão do perene esforço humano para organizar, regulamentar e dar transparência às estruturas políticas que o homem cria com o objetivo de atuar em pontos sensíveis para seu desenvolvimento individual e comunitário. Não se defende aqui que esse esforço humano tenha atingido seu ápice com princípio da subsidiariedade, nem que ele elimina os conflitos de interesse intrínsecos à ação humana. O reconhecimento que se deve a esse princípio é que sua positivação representa um passo importante para a melhor articulação de elementos que se submetem a determinado arranjo político.

A busca pela compreensão das relações entre o ser humano e os arranjos políticos continuou ao longo da idade média, na qual São Tomás de Aquino surge como um dos seus principais expoentes. Sua contribuição para a Escolástica se dá através da recuperação de parte da obra aristotélica. Desta forma, ele injeta na doutrina da Igreja Católica elementos de racionalidade e autonomia de intelecto que o homem possui para buscar o entendimento do mundo. Culminando, assim, na necessidade de entender o indivíduo e o cenário no qual ele se desenvolve - geralmente envolto em uma estrutura institucional superior que deve potencializar o esforço individual do homem.⁵

⁵ V. Margarida Salema d'Oliveira Martins, O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política, Coimbra, 2003, p. 44.

A transição do século XVI para o século XVII reservou ainda as valiosas contribuições de Johannes Althusius, nas quais se observam características tributárias ao pensamento aristotélico. Seus estudos acerca da vida em sociedade, a qual ele define basicamente pela necessária simbiose entre os seres humanos para uma vida profícua, feliz e condizente com o bem comum, mesmo sem fazer menção à subsidiariedade, põem em evidência questões como intervenção social (Hueglin, 1994, *apud* Souza, 2010) e construção social da base para o topo (Clergerie, 1997, *apud* Souza, 2010). Tais questões futuramente seriam abarcadas no bojo do princípio da subsidiariedade e apresentavam teor divergente daqueles defendidos pelos principais pensadores políticos da época (Clergerie, 1997, *apud* Souza, 2010). Althusius trata da essência simbiótica do ser humano com naturalidade e a partir dela preocupa-se em organizar um sistema político coerente com essa característica basilar da humanidade. Desta preocupação surgem ideias inovadoras quanto às formas de organização político-territorial e no que diz respeito à participação política de todos os cidadãos capazes de empreender em prol do bem comum da associação (*consociatio*)⁶.

Na medida em que a Idade Moderna começa a firmar sua própria identidade, a consolidação do Estado como arranjo político-territorial dominante passou a concentrar as atenções e os estudos em prol do equilíbrio entre a sua ação e a ação individual. De Hobbes a Montesquieu o grande dilema foi assentar a autoridade estatal como meio imprescindível para propiciar ao homem a paz social, sem que esta atentasse contra a autodeterminação dos indivíduos ou contra a capacidade de ação das estruturas já estabelecidas como as cidades, a Igreja, as associações em geral e a família.

Avançando para o século XIX, notamos que o contraste entre indivíduo e Estado começa a ficar mais delineado. O liberalismo inglês se contrapõe ao socialismo utópico francês e, posteriormente, ao socialismo científico alemão, embate que também expõe a continuidade da busca por um equilíbrio entre o necessário papel regulador do Estado e a imprescindível liberdade do indivíduo.

Para finalizar esta introdução, é importante mencionarmos mais um ponto: a acelerada revolução técnica dos últimos séculos. A crescente internacionalização impulsionada pelas

⁶ Para estudar esses pontos em maior detalhe, ver a parte I da tradução feita por Carney em 1964 da obra original de Althusius.

grandes navegações alcança novos patamares com a revolução industrial (embrionária no século XVIII e disseminada durante o século XIX). Em decorrência dessas profundas alterações tecnológicas e econômicas, a crescente aceleração das comunicações e dos transportes expõe cada vez mais os arranjos políticos e os indivíduos a novas realidades sociais e econômicas. Portanto, nota-se que o cenário político vai recebendo os estímulos da nova conjuntura socioeconômica e o dicotômico debate entre individualismo e coletivismo começa a abrir caminho para uma terceira via que despolarizasse as discussões. Ainda não foi nesse momento que se chegou à positivação do princípio da subsidiariedade, mas, definitivamente, seus elementos já estavam lançados e começavam a ficar latentes.⁷

1.3 A construção do princípio da subsidiariedade

1.3.1 O papel da Doutrina Social da Igreja Católica (DSI) na positivação da noção de subsidiariedade

A latência que a noção de subsidiariedade atingiu ao longo do século XIX, em boa medida devido ao choque entre liberalismo e socialismo, exigiu que a dicotomia entre ação estatal e ação individual - com vistas a relacionar graus de liberdade individual e atingimento do bem comum - fosse um dos principais temas a ser gerenciado e operacionalizado pelo debate filosófico e político na transição do século XIX para o século XX.

Nesse contexto, o delineamento do princípio alvo desse estudo começa a estabelecer-se quando a Igreja Católica publica a encíclica *Rerum Novarum* em 1891. Escrita no pontificado do papa Leão XIII ela é inovadora porque posiciona a Igreja na disputa entre o liberalismo e o socialismo, que à época dominava o cenário político, econômico e social. Com esta encíclica, a qual versa essencialmente sobre os temas capital e trabalho, a Igreja Católica demonstrou vivamente sua visão de mundo frente às agitações socioeconômicas que perturbavam os debates nacional e internacional no final do século XIX.

⁷ Para uma maior discussão acerca de filosofias individualistas e filosofias coletivistas consultar Martins (2003, p.54).

A encíclica preocupa-se em demonstrar que não há uma relação de oposição entre capital e trabalho, mas sim de complementaridade e aliança. Porém, durante a argumentação fica em destaque a importância da preservação da capacidade de agir das diferentes esferas de decisão, ou seja, a ação estatal é importante na medida em que potencializa a ação da família e dos indivíduos. Basicamente porque ambas são anteriores ao Estado e, portanto, formadoras do mesmo. Como pode ser observado no trecho abaixo:

Dissemos que não é justo que o indivíduo ou a família sejam absorvidos pelo Estado, mas é justo, pelo contrário, que aquele e esta tenham a faculdade de proceder com liberdade, contando que não atentem contra o bem geral, e não prejudiquem ninguém. Entretanto, aos governantes pertence proteger a comunidade e as suas partes: a comunidade, porque a natureza confiou a sua conservação ao poder soberano, de modo que a salvação pública não é somente aqui a lei suprema, mas é a própria a causa e a razão de ser do principado; as partes, porque, de direito natural, o governo não deve visar só os interesses daqueles que têm o poder nas mãos, mas ainda o bem dos que lhe estão submetidos.” (LEÃO XIII, 1891, § 19)

Ainda que essa encíclica não seja explícita em tratar o princípio da subsidiariedade e essa questão passe de maneira colateral ao longo da linha argumentativa do sumo pontífice, ela é a fonte na qual se nutrem diversas outras encíclicas apontadas por estudiosos do direito comunitário europeu⁸ como sendo as responsáveis pela positivação e sedimentação da noção de subsidiariedade na forma do princípio da subsidiariedade. Deve-se destacar, entretanto, que esse princípio ainda não tinha a abrangência que possui atualmente, uma vez que nos termos expostos à época foi registrado como preocupação de coadunar os papéis do Estado, da família e do indivíduo na vida social.

A encíclica responsável pelos primeiros passos do princípio da subsidiariedade é a *Quadragesimo Anno*, de 1931. Escrita sob o comando de Pio XI para fazer um tributo à *Rerum Novarum*, a *Quadragesimo Anno* enaltece sua predecessora ao mesmo tempo em que se aprofunda nas reflexões sobre as relações entre as diversas esferas de ação, ou seja, associações/agremiações voltadas a atuar em escalas diferentes. Essa questão fica bem estabelecida quando a *Quadragesimo Anno* prega:

⁸ Tais como Quadros (1995), Campos (2010) e Gorjão-Henriques (2010).

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 aquele solene princípio da filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, 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 fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. (PIO XI, 1931, seção II, item 5, § 4)

Este trecho introduz ainda as noções de sociedade menor e sociedade maior, as quais nos remetem aos atores de um determinado cenário que possuem campos de ação com abrangência distintas, sendo que cada qual consegue agir mais eficientemente em determinadas escalas/níveis. Fica, portanto, patente a necessária complementariedade entre as partes envolvidas. Complementariedade que é essencial porque favorece que cada um dos agentes consiga atuar de forma livre e autônoma devido a uma filosofia social em que o bem coletivo, ou bem da sociedade, é obtido com a ação apropriada do agente mais capaz para executá-la. É nesse momento que conseguimos identificar a principal utilização organizacional dessa ideia, a qual atualmente orienta uso do princípio da subsidiariedade da União Europeia.

A sentença “só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas” exige uma reflexão particular. Ela expõe a latência da ascensão de novas esferas políticas maiores que possam atuar em campos novos ou revigorados, cuja escala não permite que as esferas existentes até então possam agir satisfatoriamente. Ora, esta ascensão já fora registrada anteriormente quando da consolidação dos Estados sobre os regionalismos ou sobre as cidades-estado que eram então os agentes tradicionais da história antiga e feudal da Europa. Na transição da era feudal para a era moderna a necessidade de alargar o escopo de ação política, social e econômica tomou as formas do Estado, para garantir que as novas atividades econômicas, sociais, militares e científicas pudessem fazer frente às ‘mudanças de condições’ impostas a partir das grandes navegações. Ou seja, o Estado foi a forma na qual a organização política acomodou-se para atender às novas demandas de determinado período, porém, as esferas anteriores (agora pequenas sociedades) não deixaram de existir e foram gradualmente coadunando-se com essas novas ‘grandes sociedades’. A convivência mostrava-se complementar

e benéfica, pois esses novos arranjos políticos traziam ganhos de escala e de escopo devido à sua capacidade de executar ações para suprir demandas emergentes.

Pensando de maneira análoga, na época em que a *Quadragesimo Anno* foi escrita os Estados enfrentavam o recrudescimento do processo de internacionalização disparado desde as grandes navegações. Este os expunha a desafios cada vez mais abrangentes e inovadores que não podiam ser enfrentados isoladamente, compartimentados dentro das fronteiras nacionais. Desta forma, as ‘grandes sociedades’ (Estados) estabelecidas deveriam buscar, e ainda lutam para isso, a identificação desses novos campos de ação e modelar, gradativamente, uma nova organização política capaz lidar na medida apropriada com as ‘mudanças de condições’ dessa nova época.

Temos por certo que, como anuncia o ensinamento da encíclica, esta nova sociedade maior coabitará no contexto político, social e econômico com as demais sociedades menores. Como que essas novas organizações articular-se-ão com as já existentes - compartilhando competências e esferas de ação - é o desafio que se põe em tela já há algum tempo, para o qual a encíclica esboça uma resposta baseada na função supletiva entre as sociedades maiores e menores. A partir desta brecha, ao longo do século XX, abriu-se caminho para que o princípio da subsidiariedade migrasse da DSI para o mundo político, jurídico e econômico. Observemos um fragmento dessa encíclica que relaciona a função supletiva com a melhoria da situação do Estado:

Deixe pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam 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: quanto mais perfeita ordem jerárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função « supletiva » dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação. (PIO XI, 1931, seção II, item 5, § 5)

Mesmo que essa encíclica ainda não consagre a expressão ‘princípio da subsidiariedade’, uma vez que na tradução para o português optou-se pela terminologia ‘função supletiva’⁹, é nela que as encíclicas posteriores procuram o enunciado do referido princípio e passam, então, a tratá-

⁹ As versões em latim, inglês e espanhol optam pela tradução ‘princípio da função subsidiária’, já as versões em português e italiano registram a tradução ‘princípio da função supletiva’.

lo como princípio da subsidiariedade como fica evidente a partir das encíclicas *Mater et Magistra* e *Pacem in Terris* ambas de João XXIII.¹⁰

Após os anos 1960, a expressão ‘princípio da subsidiariedade’ fica recorrente na Doutrina Social da Igreja. Com o objetivo de observarmos um pouco mais o tratamento recebido por esse princípio na DSI, finalizaremos essa seção analisando as encíclicas *Pacem in Terris* (João XXIII - 1963) e *Centesimus Annus* (João Paulo II – 1991).

Em 1931 a *Quadragesimo Anno* pensava em termos de sociedades maiores e sociedades menores entendendo por estas o Estado, a família e o indivíduo, ou seja, não há menção direta a alguma entidade internacional e nem alusão à possibilidade de alguma coadunação internacional que poderia constituir-se em alguma sociedade maior. Essa situação pode ser facilmente entendida se observarmos o contexto em que a encíclica está inserida. À época, essa realidade não era palpável no cenário internacional, pois ainda não tinha adentrado nas esferas de reflexão políticas ou filosóficas. A incipiência do tema e as poucas experiências - essencialmente restritas à questionável Sociedade das Nações - tornavam-no colateral no momento de confecção da obra papal.

No entanto, após a segunda guerra mundial espalharam-se diversas experiências em escala regional ou global, nos mais diversos setores da vida social e econômica dos Estados e dos indivíduos (além da inserção de novos atores no cenário internacional). Esses desdobramentos não passaram despercebidos pela DSI, impactando diretamente no olhar da mesma sobre o princípio da subsidiariedade. Portanto, gradativamente, a DSI relaciona os novos elementos da política internacional com a ideia básica do princípio da subsidiariedade.

Desta forma, na encíclica *Pacem in Terris* há o delineamento de um novo cenário de elevada interdependência no qual “os recentes progressos das ciências e das técnicas incidem profundamente na mentalidade humana, solicitando por toda parte as pessoas à progressiva colaboração mútua e à convivência unitária de alcance mundial” (JOÃO XXIII, 1963, parte 4, § 129). Assim sendo, a construção de uma comunidade internacional, por natureza mais

¹⁰ Atribui-se a Gustav Gundlach a formulação do princípio da subsidiariedade na forma em que ele se encontra na encíclica *Quadragesimo Anno*. Esse importante pensador da Igreja teve grande influência sobre o pensamento social dos pontífices Pio XII e João XXIII com sua tese sobre o solidarismo, o qual posteriormente seria agregado à DSI. Informações mais específicas podem ser encontradas em Ávila (1993).

abrangente que os Estados, faz com que o sumo pontífice trabalhe o princípio da subsidiariedade no sentido de entendê-lo em um cenário no qual as organizações internacionais começam a apresentar maior projeção. No entanto, a despeito da nova organização da esfera internacional, o desafio continua sendo o mesmo: saber como articular diversas esferas de ação sem que elas interfiram desnecessariamente umas nas outras, ao mesmo tempo em que essas novas esferas sejam plenamente aparatadas para agir dentro de seu mandato.

Na DSI a urgência em inserir as questões mundiais e trabalhar os impactos recíprocos que as comunidades políticas (nacionais e internacionais) impõem umas às outras se dá na medida em que o bem estar do indivíduo e o atingimento do bem comum agora devem ser abordados em perspectiva global. Desta feita, a articulação entre as comunidades políticas maiores e menores deve levar em conta também a emergência da esfera política internacional, voltada para atingir objetivos e gerar ganhos mútuos em uma esfera de ação na qual as comunidades existentes até então não conseguiam aplicar suas ferramentas de praxe. Como fica notório no trecho:

Existe evidentemente uma relação intrínseca entre o conteúdo histórico do bem comum e a configuração e funcionamento dos poderes públicos. Porquanto, assim como a ordem moral requer uma autoridade pública para a obtenção do bem comum na convivência humana, postula também, conseqüentemente, que esta autoridade seja capaz de conseguir o fim proposto. Comporta isto que os órgãos em que a autoridade se encarna, opera e demanda o seu fim, sejam estruturados e atuem de tal modo que possam adequadamente traduzir em realidade os conteúdos novos que o bem comum venha assumindo na evolução histórica. (JOÃO XXIII, parte 4, § 135)

É interessante notar como a DSI, à sua maneira, desdobra com naturalidade o princípio da subsidiariedade para aplicá-lo no âmbito internacional. Também é conveniente lembrar que, conforme veremos com mais profundidade na próxima seção, o referido princípio ainda não tinha sido assimilado pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) nos termos enunciados pela Igreja. Os enunciados em âmbito europeu são mais restritos e uso do termo princípio da subsidiariedade só foi consagrado no direito comunitário após 1992, com o Tratado de Maastricht.

Mesmo com suas principais reflexões envoltas no campo religioso, o ensinamento papal mostra-se ousado e incisivo ao ponto de defender o estabelecimento de uma autoridade pública universal, como podemos ler abaixo:

O bem comum universal levanta hoje problemas de dimensão mundial que não podem ser enfrentados e resolvidos adequadamente senão por poderes públicos que possuam autoridade, estruturas e meios de idênticas proporções, isto é, de poderes públicos que estejam em condições de agir de modo eficiente no plano mundial. Portanto, é a própria ordem moral que exige a instituição de alguma autoridade pública universal. (JOÃO XXIII, parte 4, § 136)

Ao ler a encíclica nota-se um certo otimismo com o papel destinado à Organização das Nações Unidas (ONU), mesmo em um momento no qual a guerra fria está em pleno vigor colocando em xeque sua eficácia. Otimismo à parte, fica suavemente depositada no pano de fundo a analogia entre a criação dos Estados nacionais e a urgência de uma autoridade pública internacional. O ponto de união, na filosofia da Igreja, desses dois momentos históricos distintos é a necessidade de ocupar espaços de ação política que surgiram para suprir necessidades de sociedades menores. Ou seja, da visão da Igreja, depreende-se que a ordem moral condiciona a busca do bem comum através da evolução da capacidade da humanidade coadunar as ações de sociedades de diferentes níveis de abrangência. Dessa habilidade derivam diretamente duas coisas: a) a criação de meios que permitam a ação eficiente de cada comunidade política dentro dos seus fins específicos; b) transparência e regulamentação necessária para que as comunidades políticas não ceifem as potencialidades alheias, colocando em perigo a dignidade das partes e o desenvolvimento do indivíduo (base de todas as sociedades sejam elas pequenas ou grandes).

Mesmo que na letra da encíclica não haja a definição de autoridade pública mundial, pode-se entender um forte viés comparativo entre esta última e a forma estatal contemporânea. Fica quase implícita a transposição do *modus operandi* do segundo para o primeiro. Fato que pode ser compreendido se percebermos que à época dessa encíclica a percepção do cenário global e das novas necessidades de coordenação política ainda estavam incipientes e, em boa medida, abafadas por um dos momentos mais intensos da Guerra Fria.

Contudo, os trinta anos que se seguiram a essa encíclica foram suficientes para mostrar que a articulação política poderia assumir formas diferentes daquelas consagradas pelos Estados. Nos anos 1970, 1980 e 1990 neoliberalismo, construtivismo e neorealismo, entre outras, trouxeram aportes que aventaram outras maneiras de atingir os fins específicos demandados por um cenário global fortemente interdependente, o qual exigiu formas de ação coordenadas

mundialmente que, definitivamente, não se solidificaram em uma autoridade pública nos moldes dos Estados contemporâneos.

Uma análise mais minuciosa da encíclica desperta uma curiosidade extra para o uso da expressão ‘organizações intermediárias’¹¹. Pois bem, para não nos alongarmos demais nesse ponto, só vamos dizer o porque ele nos pareceu curioso. Ficará claro no fragmento que será citado a seguir, que essas organizações não são públicas, não são o indivíduo e nem a família. As perguntas que inquietam são: o que são essas organizações? Que tipo de agente pode ser caracterizado por tal expressão? Como o objeto dessa pesquisa não é responder essas perguntas, nos limitaremos a especular uma ideia. Por organizações intermediárias, a Igreja pode ter tentado entender os novos atores que passavam a ter algum tipo de impacto nas decisões dos atores políticos internacionais ou, pelo menos, alguma capacidade de se fazer ouvir ou expor internacionalmente. Organizações intermediárias pode tentar sintetizar tipos de associativismo e ativismo que fugissem do escopo político nacional e internacional, sendo uma nova modalidade de agente que àquela época estava dando os primeiros passos. Porém, nas décadas seguintes essa modalidade geraria grandes debates nas teorias das relações internacionais sobre na forma de temas como atores não estatais, sociedade internacional e opinião pública internacional, para citarmos apenas alguns exemplos. Para finalizar essa reflexão extra, vamos à citação:

Como as relações entre os indivíduos, famílias, organizações intermédias e os poderes públicos das respectivas comunidades políticas devem estar reguladas e moderadas, no plano nacional, segundo o princípio da subsidiariedade, assim também, à luz do mesmo princípio, devem disciplinar-se as relações dos poderes públicos de cada comunidade política com os poderes públicos da comunidade mundial. Isto significa que os problemas de conteúdo econômico, social, político ou cultural, a serem enfrentados e resolvidos pelos poderes públicos da comunidade mundial hão de ser da alçada do bem comum universal, isto é serão problemas que pela sua amplitude, complexidade e urgência os poderes públicos de cada comunidade política não estejam em condições de afrontar com esperança de solução positiva. (JOÃO XXIII, parte 4, § 139)

Portanto, nota-se que essa encíclica foi importante para os primeiros passos da internacionalização do referido princípio e, paralelamente, contribuiu para algumas discussões que atingiriam seu ápice nas décadas seguintes e seriam responsáveis por conceitos como

¹¹ A qual seria mais bem definida posteriormente no Compêndio da Doutrina Social da Igreja (2004).

governança global, além de numerosos esforços para entender a questão da soberania *vis-à-vis* aos desafios trazidos pela interdependência verificada entre as esferas nacionais de poder e as comunidades políticas internacionais. Em resumo, o destaque particular dessa encíclica é a extrapolação que ela faz do princípio em tela para a escala mundial. É uma analogia ousada, pelo menos para a época, porque na sua pregação já se preocupa em inserir a necessidade de articulação de diversas esferas de poder nacionais e mundiais aceitando, assim, a hipótese de institucionalização de alguma forma de governança nos espaços políticos internacionais.

Voltando agora nossos olhares para a encíclica *Centesimus Annus*, lançada pelo papa João Paulo II em 1991, faremos o aremate dessa seção.

Essa encíclica foi editada para celebrar o centésimo aniversário da encíclica *Rerum Novarum*, apesar de ela não trazer novas visões para a aplicação do princípio - como acontece na *Pacem in Terris* - a mesma contextualiza o princípio da subsidiariedade no direito econômico interno correlacionando-o, assim, com a ideia de atingimento de competências por parte de atores diferentes que agem dentro das suas respectivas esferas. Nesse contexto, o Estado deve concorrer direta ou indiretamente para o atingimento das competências importantes para o bem comum.

Nesse caso, há uma atualização de vocabulário para adaptar a leitura do princípio da subsidiariedade ao âmbito do Estado de direito, tendo em conta os avanços realizados pela teoria econômica e pelos direitos sociais ao longo da segunda metade do século XX. Como pode ser visto no fragmento abaixo:

Para a realização destes objectivos, o Estado deve concorrer tanto directa como indirectamente. Indirectamente e segundo o *princípio da subsidiariedade*, criando as condições favoráveis ao livre exercício da actividade económica, que leve a uma oferta abundante de postos de trabalho e de fontes de riqueza. Directamente e segundo o *princípio de solidariedade*, pondo, em defesa do mais débil, algumas limitações à autonomia das partes, que decidem as condições de trabalho, e assegurando em todo o caso um mínimo de condições de vida ao desempregado. (JOÃO PAULO II, seção II, parte 15, § 5, grifos do autor)

Nesse sentido, o que obtivemos dessa encíclica é a reafirmação da relevância do princípio em tela e da sua assunção ao direito econômico. Tendo isso em conta e a potencialização trazida pelas interpretações feitas no bojo do magistério de João XXIII, é possível identificar que o

pensamento da Igreja nos cem anos que sucederam à *Rerum Novarum* contribuiu para os estudos sobre as relações entre diversas esferas de poder, primeiramente em âmbito nacional e posteriormente no cenário mundial.

Sempre partindo do indivíduo - com suas liberdades intrínsecas – e tendo como orientação a promoção do indivíduo e a dignidade da pessoa humana, o magistério da Igreja Católica lança-se sobre as relações sociais no sentido de passar seu entendimento no que diz respeito ao modo mais apropriado de coadunar a vontade dos indivíduos de atingir seu máximo potencial com a necessidade da sociedade e do Estado atenderem aos indivíduos/comunidades em posição mais frágil, permitindo, desta forma, que o conjunto de indivíduos atinja o bem comum.

Por fim, observamos que o maior serviço prestado pela Igreja não está na percepção sobre a necessidade de articular e regulamentar os relacionamentos entre indivíduos e entes comunitários, mas sim na positivação dessa noção na forma do princípio da subsidiariedade. Positivação que foi impulsionada pela *Rerum Novarum*, efetuada pela *Quadragesimo Anno* e alargada para a esfera mundial por meio da *Pacem in Terris*.

Capítulo II – Da DSI para a práxis: a noção de subsidiariedade nos primórdios da integração europeia.

Sumário

2.1 Introito

2.2 A abordagem europeia sobre a noção de subsidiariedade: contextualização e condicionantes históricos

2.2.1 1951 a 1992: A noção de subsidiariedade como um alerta

2.1 Introito

O objetivo desse capítulo é demonstrar como a noção de subsidiariedade foi assimilada e abriu caminho durante o processo de integração europeu. Como veremos a seguir, entre 1951 e 1992 a questão da subsidiariedade esteve presente de forma setorial nos tratados, ou seja, de acordo com a necessidade de orientar ajustes finos pontuais na relação entre as instituições europeias e os Estados-membros.

Nesse período, a noção de subsidiariedade foi adotada de modo subliminar pelos tratados, uma vez que não há menção a ela. Contudo, sua presença é largamente identificada pelos estudiosos da integração europeia e observamos que seu uso nesse momento se dá na forma de um alerta, uma ressalva destacando aos decisores das diversas esferas de governo a necessidade de agir na medida certa e só quando for necessário. Esse uso é embrionário se comparado aquele que a questão da subsidiariedade receberia após 1992, quando a questão da subsidiariedade passou a ser trabalhada na forma de princípio da subsidiariedade, o qual assumiria papel de destaque na estrutura de governança político-jurídico do processo integracionista (como estudaremos no Capítulo III).

2.2 A abordagem europeia sobre a noção de subsidiariedade: contextualização e condicionantes históricos.

A trajetória do princípio da subsidiariedade no esforço integracionista da Europa tem dois períodos bem distintos. O primeiro (que será abordado nesse capítulo) vai desde a assinatura do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, até a

assinatura do Tratado da União Europeia (TUE), em 1992. O segundo momento se estende da entrada em vigor do TUE (1993) até a presente data, regida pelo Tratado de Lisboa, com vigência desde 2009 (e será tratado no capítulo III).

Entre 1951 e 1992, do ponto de vista jurídico, “o princípio da subsidiariedade não constituía um princípio geral de direito, na base do qual pudesse ser apreciada a legitimidade dos actos comunitários”¹². Desse posicionamento do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (TPI) inferimos que o princípio da subsidiariedade não existia no corpo jurídico da Comunidade Económica Europeia (CEE), ou seja, até então ele não estava positivado na arquitetura jurídico-institucional do processo de integração europeu.

No entanto, observar que o princípio da subsidiariedade não existia antes de 1992, não significa dizer que a questão da subsidiariedade não estivesse contemplada em pontos específicos de interesse para a articulação entre os órgãos europeus e as instâncias estatais de decisão. Em resumo, nota-se que o referido princípio não se aplica para o período em questão, porém, identificam-se alguns enunciados dentro dos textos jurídicos que nitidamente abrangem a noção de subsidiariedade.

A constatação colateral que podemos fazer da noção de subsidiariedade ao longo desse primeiro período está muito relacionada com a missão e com os objetivos do processo de integração estabelecidos pelos Estados-membros. Nos anos 1950, não se buscava como um objetivo primário a criação de uma ampla arquitetura político-institucional voltada para a articulação comunitária e multitemática da Europa. O ponto levantado por cada Estado interessado estava centrado na preocupação em restabelecer-se economicamente, para superar as mazelas do pós-guerra, e militarmente - para dar algum suporte à defesa do território europeu, conduzida pelos estadunidenses, frente à ameaça soviética.

Portanto, se entendermos que, após a segunda guerra mundial, o enfraquecimento dos Estados europeus representava uma grave ferida para a projeção política e econômica que eles possuíam antes do conflito - representada pela drástica redução do nível de vida das suas populações -, não temos dificuldade de vislumbrar o tamanho do desafio que se levantava frente

¹² Como nos mostra a “Ficha Técnica 1.2.2. - O princípio da subsidiariedade”. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm>. Acesso em: 05 ago. 2011.

a esses Estados. Milward (1992,5) identifica a essência desse desafio como a necessidade desses Estados *'re-create themselves as functioning units'*. Nessa linha, a busca passa a ser por uma nova estrutura que supra os interesses estratégicos dos Estados, no sentido de fortalecê-los para que possam recuperar sua eficiência e capacidade de ação. Na tentativa de superar esse desafio, os Estados depararam-se com uma escolha estratégica: *"To do this all states selected a bundle of policies which would achieve that goal. We hypotesize that some of these policies could only be sucessfully advanced, or could be better advanced, through the international framework"* (MILWARD, 1992,5).

Nesse cenário, no qual as matérias escolhidas orbitavam majoritariamente assuntos sociais e econômicos, sem preocupações maiores com coadunação política mais abrangente nem com inserção internacional da coletividade de Estados, identificamos que a adoção da noção de subsidiariedade, mas não do princípio, se justifica na medida em que a opção pela cobertura contratual que as partes necessitavam não exigia mais do que um alerta sobre necessidade de a Comunidade atuar somente quando sua ação fosse de fato mais eficiente que a dos Estados isoladamente.

Com o objetivo de demonstrar essa linha argumentativa, é o momento de partirmos para a análise dos três principais instrumentos jurídicos que regeram a vida comunitária entre 1951 e 1992. Com essa ideia em mente, nas próximas páginas navegaremos pelos seguintes acordos: Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA); Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (CEE); Ato Único Europeu (AUE).

2.2.1 1951 a 1992: A noção de subsidiariedade como um alerta.

Como exposto anteriormente, nesse primeiro momento da integração, a noção de subsidiariedade foi adotada porque não havia motivos que justificassem uma maior positivação dessa regra de convivência nos instrumentos jurídicos, uma vez que os Estado julgaram que a implementação de determinadas políticas conjuntas não exigia mais cessão de competências nem deveriam alargar-se para outras áreas. Era um plano de integração destinado a poucos Estados e que impactava em áreas bem delimitadas de atuação conjunta, tornando desnecessárias maiores

preocupações com transparência e coordenação política, entendendo por esta a necessidade de articular diversas esferas de poder (comunitária, estatal, regional e local) e ainda administrar a pressão da população por participação em todas essas esferas de poder (assunto que décadas depois geraria expressões como déficit democrático).

O Tratado da CECA tinha por objetivo a expansão econômica, para o aumento da renda e melhoria do nível de vida (art.2º). Para atingir tais propósitos, as partes equiparam o tratado com mecanismos que abordassem questões como fontes de produção, preços, condição dos trabalhadores, política comercial e concorrência. Com a preocupação calcada na recuperação econômica e na reconstrução/modernização das suas indústrias, com vistas ao restabelecimento das capacidades operacionais dos Estados, o âmbito de atuação que deveria ser regulamentado não exigia maiores preocupações com a participação popular, unidade do conjunto de Estados ou com uma identidade política em termos de política externa.

A preocupação era precisa e notória: como um arranjo internacional desses Estados poderia potencializar a capacidade de cada um dos Estados e ajudá-los a recuperarem-se das mazelas geradas por duas guerras mundiais? Essa preocupação é basicamente aquela identificada na encíclica *Quadragesimo Anno* quando enuncia a necessidade de existir uma relação saudável as sociedades maiores (arranjo internacional) e as sociedades menores (nesse caso, os Estados). Para regular essa relação e salvaguardarem-se de interferências desnecessárias é que os Estados inseriram, no artigo 5º do Tratado da CECA, características inspiradas na noção de subsidiariedade já enunciada pela Igreja Católica, como fica visível no excerto do artigo citado:

A Comunidade desempenhará a sua missão, nos termos do presente Tratado, por meio de intervenções limitadas.

Para o efeito:

(...)

- assegurará o estabelecimento, manutenção e respeito de condições normais de concorrência e só intervirá directamente na produção e no mercado quando as circunstâncias o exigirem;

- publicará os fundamentos da sua intervenção e tomará as medidas necessárias para garantir o respeito das regras previstas no presente Tratado.

As Instituições da Comunidade exercerão estas actividades com um aparelho administrativo reduzido, em estreita cooperação com os interessados.

De maneira geral, a redação desse artigo deixa transparecer que a Comunidade foi confeccionada para atuar como facilitadora nas áreas em que os Estados optaram por empreender políticas conjuntas. A preocupação em limitar as intervenções mostra uma clara consciência da necessidade de delimitar muito bem os papéis desempenhados por cada uma das esferas de poder. O entendimento de que todos estavam lidando com uma nova realidade era marcante, nesse sentido, a tarefa era como aliar as competências e objetivos designados à Comunidade (um arranjo internacional que se constitui em uma sociedade mais abrangente que os Estados), mas que, simultaneamente, deve sua existência e missão à necessidade dos Estados partes. Observando que um caminho prudente para compreender essa questão deve evitar termos como subordinação, seria mais apropriado pensar em termos de complementaridade, ou seja, as atribuições foram concedidas pelos Estados à Comunidade porque se entendeu que, sob uma esfera mais abrangente de poder, elas potencializariam as políticas nacionais e auxiliariam na condução da retomada da expansão econômica e melhora do nível de vida da população. Portanto, o uso da expressão sociedade mais abrangente, ao invés de sociedade superior usada nos textos das encíclicas, pode ser mais adequada para essa realidade política europeia.

Para complementar a exposição desse primeiro uso da noção de subsidiariedade no processo de integração europeu, convém notar que o artigo em análise se preocupou ainda com a publicidade e a fundamentação das ações levadas a cabo pela Comunidade e verificadas pela Assembleia, sendo que a Comunidade, além de restringir-se a atuar somente quando as ‘circunstâncias exigirem’, deverá ainda justificar-se junto aos Estados signatários e poderá responder perante o Tribunal de Justiça¹³.

Dito isto, fica em destaque a intenção de dar transparência aos atos da sociedade mais abrangente, facilitando tanto a verificação conduzida pela Assembleia da CECA como a contestação judicial. Certamente ainda não há de se falar em princípio da subsidiariedade com todo o refinamento e embasamento que ele recebeu após o Tratado da União Europeia, em 1992. Contudo, não se pode perder de vista que o embrião de todo o atual arcabouço jurídico em torno do referido princípio se dá já no início do processo de integração europeu com a adoção da noção

¹³ Criado no bojo do próprio tratado da CECA para garantir o respeito à interpretação e aplicação do tratado Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm>. Acesso em: 08 ag. 2011.

de subsidiariedade para responder aos desafios, ainda em formação, sobre a delimitação de ações comunitárias, formas de intervenção complementares às estatais e compartilhamento das decisões/processo decisório.

O segundo passo do processo de integração europeu se deu em 1957 com a assinatura do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (CEE), também conhecido como Tratado de Roma. O principal objetivo desse tratado foi instalar um mercado comum para impulsionar as trocas comerciais e melhorar as condições de produção na área da Comunidade. Outro viés marcante no preâmbulo do tratado é o apelo à solidariedade e à defesa da paz, conclamando todos os povos europeus a juntarem-se a esse esforço. De maneira geral, esse tratado constituiu-se de maneira bem técnica e economicista, ampliando a interação entre as instituições estabelecidas pelo tratado e, conseqüentemente, a necessidade de coordenação entre as partes.¹⁴

Do exposto acima podemos observar que a preocupação maior do tratado é com o estabelecimento de uma arquitetura econômica que propicie a alavancagem para as principais preocupações que os Estados escolheram compartilhar através das políticas comuns (e.g. transportes, agrícola e comercial). Não havia, ainda, a atenção voltada especificamente para a articulação entre esferas de poder e nem para as instituições comunitárias, onde a capacidade decisória estava muito concentrada nas mãos do Conselho.

Identificamos que o tratado em questão representa um grande alargamento nos propósitos da integração europeia. A inclusão de novas instituições e linhas de ação aumenta substancialmente o espectro de atuação e, ainda mais, insere uma áurea progressista e agregadora em prol do ‘futuro dos povos europeus’. Entretanto, do ponto de vista da noção de subsidiariedade o Tratado de Roma não adiciona novos elementos. Na verdade, se consideramos sua maior ousadia e complexidade é possível notar que os Estados Partes resguardaram um pouco mais de poder sobre o processo decisório das instituições comunitárias do que aquele identificado no Tratado da CECA. Nesse controle, o Conselho desempenha papel primordial para

¹⁴ Fato que se tornou realidade essencialmente com o estabelecimento das políticas comuns e harmonização das políticas nacionais. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em: 10 ago. 2011.

o alinhamento das ações comunitárias com os objetivos estratégicos dos Estados. Logo, se no tratado da CECA temos um objeto central mais restrito na condição de alvo da cessão parcial de soberania, caracterizando-se como a primeira degustação de experiência comunitária da integração europeia, no Tratado da CEE temos um alargamento de competências comunitárias e uma maior instrumentação das instituições da Comunidade, ao mesmo tempo em que os Estados decidiram estar mais presentes nos pontos centrais do processo decisório.

Devido a esse movimento dos Estados, o acordo em tela não se preocupou em alargar a aplicação da noção de subsidiariedade e, muito menos, em positivá-la de novas formas. O momento foi para dar um novo passo rumo à recuperação econômica dos Estados e melhorar a qualidade de vida e trabalho da população, mas, em boa medida devido ao ineditismo e ousadia da amplitude dessa iniciativa, isso aconteceu sob um controle mais próximo dos Estados.

Após um longo interstício sem significativas alterações jurídicas em prol da adequação das estruturas institucionais da comunidade à nova realidade europeia e internacional, em 1986 foi assinado o Ato Único Europeu (AUE). Com a responsabilidade de considerar a nova conjuntura internacional, a entrada de mais países na CEE entre 1957 e 1986 e as perspectivas de inserção internacional da Comunidade, a primeira metade da década de 1980 foi destinada à autoconscientização por parte das instituições comunitárias e dos Estados-membros sobre a necessidade de reformular o processo decisório, ou seja, reformar a arquitetura decisória da Comunidade tanto para adaptá-la à sua nova realidade interna quanto às perspectivas político-econômicas que se desenhavam no cenário internacional para o final do século XX.

O alargamento acumulado ao logo desses 29 anos, por si só, já introduziu um grande desafio à condução dos trabalhos comunitários. Esse crescimento expôs a dificuldade de articular os interesses de tantos atores, principalmente considerando-se que uma arquitetura institucional fortemente calcada nas decisões por unanimidade concentradas no Conselho.

Adicionalmente a este desafio, típico da assimilação de mais atores nas negociações, tem-se uma tentativa de realinhamento no processo de integração europeu. O tratado de Roma decidiu buscar a expansão econômica e a melhoria do nível de vida na comunidade europeia por meio de um mercado comum que fosse capaz de concatenar determinados setores estratégicos

para os Estados tendo como instrumento central as políticas comuns e as quatro liberdades essenciais (livre trânsito de pessoas, capital, mercadorias e serviços). Como também já vimos, essa foi uma escolha para atender às demandas estatais de superação do desgaste causando durante as grandes guerras e de melhoria da capacidade de ação eficiente no atingimento dos seus objetivos nacionais. As dificuldades trazidas pelo crescente número de atores e pelo processo decisório limitado devido à questão da unanimidade, de certa maneira, inviabilizaram a realização plena do mercado comum idealizada pelo tratado da CEE. Por isso, o AUE introduz uma nova figura como meta do processo de integração: o mercado interno. O mercado interno defendido pelo Livro Branco de 1985 é uma reformulação do mercado comum, definido pelo Tratado da CEE de 1957, no sentido de tentar novamente criar um desenvolvimento harmônico entre os Estados-membros. Vejamos:

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e da aproximação progressiva das políticas dos Estados-Membros, promover, em toda a Comunidade, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, um rápido aumento do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram. (art. 2º do Tratado da CEE)

A insuficiência dos resultados alcançados levou a Comunidade, na segunda metade da década de 80, a retomar o objectivo da liberalização do comércio de uma forma mais completa e com métodos de realização mais eficazes, sob a designação de "mercado interno". Formulado principalmente no famoso Livro Branco da Comissão de Junho de 1985 e inscrito no Tratado pelo Acto Único Europeu de 1986, o conceito de mercado interno:

- consiste na criação "de um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada";
- é acompanhado de uma modificação do dispositivo legislativo comunitário destinado a favorecer a adopção das medidas necessárias à sua realização. (PARLAMENTO EUROPEU, 2001)

De maneira geral, nota-se que a reconstrução do conceito de mercado comum apresenta dois vieses: a) constitui-se como um motivo para impulsionar a reformulação da estrutura institucional comunitária; b) alargamento de suas bases por meio da harmonização ou reconhecimento mútuo das regulamentações nacionais em prol de uma real supressão de fronteiras. Logo, os líderes comunitários e estatais constataram que as bases lançadas em 1957 ainda não tinham sido satisfatoriamente alcançadas e que isso não poderia ser feito com a

governança prevista naquela época e nem com a ‘aproximação progressista’ delineada na década de 1950. Por conseguinte, a meta do AUE foi reconhecer e positivar que a governança europeia carecia de maior articulação, sendo necessária maior flexibilidade quanto a diversos pontos.¹⁵ Por fim, observa-se que, pela primeira vez de maneira sistematizada, o processo de integração europeu leva as partes a se conscientizarem da necessidade de trabalhar a questão de governança a fundo e que isso seria fundamental para que as partes pudessem colher os objetivos esperados do esforço comunitário.

Devido a esta séria necessidade de um novo rumo institucional, que permitisse o avanço desejado nos setores chaves para os Estados signatários, é que se impulsionou uma larga revisão do processo decisório europeu. Evidente que os elementos positivados no AUE foram muito inferiores às questões disparadas desde a Declaração Solene de Stuttgart (1983) e das reuniões do Conselho da Europa de 1992 em Copenhague. No entanto, eles foram suficientes para impulsionar e fazer um prelúdio de toda a revisão pela qual passaria o processo de integração ao longo dos anos 1990.

Para finalizarmos esse primeiro momento do processo de integração europeu, do ponto de vista do princípio da subsidiariedade, será abordado um novo afloramento da noção de subsidiariedade no processo de integração europeu, desta vez no AUE.

Após passar sem maiores tratamentos ao longo do Tratado da CEE, a noção de subsidiariedade é novamente trabalhada, de modo muito pontual, no art. 25 do AUE. Observa-se que nesse momento os Estados-membros optaram por aplicar a referida noção com um recorte muito próximo aquele efetuado no Tratado da CECA, ou seja, especialmente voltado para uma temática de relevância no bojo do acordo. Desta forma, se o Tratado da CECA se preocupou particularmente com as intervenções da Comunidade nas áreas de produção e mercado – como exposto no início dessa seção – o AUE, por sua vez, direcionou seus olhares para a intervenção comunitária em matérias relacionadas ao meio ambiente. Portanto, novamente, temos a questão da subsidiariedade aplicada a determinadas áreas de ação muito restritas e sem maiores

¹⁵ Como, por exemplo, regra da unanimidade, a alteração das competências da Comissão, a elevação na participação do Parlamento Europeu e o alargamento das possibilidades de ação da comunidade. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm>. Acesso em: 09 ago. 2011.

regulamentações. É um momento em que a questão da subsidiariedade coloca-se mais como um lembrete, um alerta sobre a necessidade de cumprir o mandato recebido por parte dos Estados – respeitando a vontade destes – do que uma preocupação juridicamente vinculante e capilarizada pelo corpo do tratado. Fato que fica em evidência do art. 130 – R introduzido no Tratado da CEE através do art. 25 do AUE:

Artigo 130.º - R - 1 - A acção da Comunidade em matéria de ambiente tem por objectivo: Preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente; Contribuir para a protecção da saúde das pessoas; Assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais. (...)

3 - Na elaboração da sua acção em matéria de ambiente a Comunidade terá em conta:

Os dados científicos e técnicos disponíveis;
As condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade;
As vantagens e os encargos que podem resultar da acção ou da ausência de acção;

O desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

4 - A Comunidade intervirá em matéria de ambiente na medida em que os objectivos referidos no n.º 1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros considerados isoladamente. Sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros assegurarão o financiamento e a execução das outras medidas. (grifos de nossa autoria)

Assim sendo, nota-se que neste momento as partes não se atentaram (ou não foi conveniente politicamente) que a noção de subsidiariedade trazia em si o potencial de alargar-se para assuntos mais abrangentes e diretamente relacionados com a regulamentação da governança política do arranjo internacional europeu.

Entendemos esse primeiro momento do uso da noção de subsidiariedade na integração europeia como um período experimental. Não houve institucionalização e nem derivações diretas da subsidiariedade sobre o processo decisório. O mesmo pode ser ponderado se pensarmos em termos de governança entre as esferas comunitária, estatal, regional e local – sendo que as duas últimas só passaram a ter mais atenção em meados da década de 1990.

Em resumo, para avaliar a inserção da questão da subsidiariedade no processo de integração europeu identificamos dois testes entre de 1951 e 1986, o primeiro com o Tratado da

CECA e o segundo com o AUE. Os testes com a questão da subsidiariedade foram levados a cabo de modo pontual e sem muita preocupação com seus meios de verificação. Os recortes específicos relacionados com determinadas temáticas de interesse – em 1951 nas áreas de produção e mercado e em 1985 sob a temática do meio ambiente – demonstram que os signatários usaram a noção de subsidiariedade como baliza para evitar incursões indevidas ou indesejadas por parte da Comunidade, um alerta com vistas a mostrar que determinado assunto ou matéria é sensível, logo, deveria ser tratado com atenção redobrada e sempre consultando os Estados, uma vez que eles são a razão de existir da Comunidade. Essa aplicação é bem diferente daquela que começa a ser gestada ao longo dos anos 1980 e começa a ganhar forma nas primeiras Cimeiras Intergovernamentais da década de 1990, gerando um uso que se encaminharia para questões de governança e articulação entre os diversos níveis de governo e entre as próprias instituições comunitárias. Usos que se caracterizariam como algo muito mais abrangente e impactante para o cotidiano do processo decisório, uma verdadeira instrução sobre como agir e dar transparência a essas ações.

Capítulo III – O princípio da subsidiariedade alçado à condição de instrumento da governança europeia.

Sumário

- 3.1 Introito
- 3.2 O redimensionamento do processo de integração na década de 1980
 - 3.2.1 A década de 1980 e o florescer do princípio de subsidiariedade para o processo de integração europeu
- 3.3 Os anos 1990 e a emergência do princípio da subsidiariedade no processo integracionista europeu
 - 3.3.1 O Conselho Europeu de Birmingham e o chamado para a implementação do princípio da subsidiariedade
 - 3.3.2 O Conselho de Edimburgo: o início do adensamento político-jurídico do princípio da subsidiariedade
 - 3.3.3 O Comitê das Regiões (CoR): capilarizando o princípio da subsidiariedade para as esferas subnacionais
 - 3.3.4 O Tratado de Amsterdam: positivação do adensamento do princípio da subsidiariedade
- 3.4 O Tratado de Lisboa como portador das demandas dos governos subnacionais referente ao princípio da subsidiariedade
- 3.5 Apontamentos finais

3.1 Introito

No capítulo anterior analisamos a jornada da questão da subsidiariedade até o momento em que a noção de subsidiariedade ficou a tal ponto latente no processo de integração que seu desenvolvimento foi visto com tarefa primordial para tornar viável a implementação das próximas etapas do processo de integração europeu. Na verdade, a positivação da noção de subsidiariedade em princípio basilar da União Europeia ocorreu sob forma diferente daquela registrada na DSI, entretanto, mantendo a essência filosófica desenvolvida pela Igreja.

Assim sendo, por meio de um processo político longo, o princípio da subsidiariedade tornou-se ferramenta central no processo de coordenação política europeia, deixando de ser algo de aplicação pontual e restrita para assumir caráter muito mais abrangente e vinculante.

Com o objetivo de aprofundar esses pontos e apresentar novas colocações, esse capítulo apresenta quatro vertentes: i) o papel do Parlamento Europeu nas primeiras tentativas de positivar o princípio; ii) a positivação do princípio da subsidiariedade; iii) seu adensamento político-jurídico; iv) sua capilarização institucional e territorial.

3.2 O redimensionamento do processo de integração na década de 1980.

Como comentamos no final do capítulo anterior, durante a década de 1980 a Comunidade Econômica Europeia debateu-se intensamente em torno das seguintes temáticas: processo decisório, divisão de competências e arranjo interinstitucional em âmbito comunitário. Essas questões foram postas à mesa como resposta à dificuldade que a CEE encontrou para atingir seu almejado mercado comum, conforme estabelecido em seu tratado fundamental.

Gradativamente, tornou-se claro para a Comunidade e Estados-membros que os desafios enfrentados para o estabelecimento do mercado comum e, conseqüentemente, para o atingimento dos objetivos estratégicos dos Estados partes tinham sido só parcialmente superados. Devemos ainda adicionar a essa situação dois elementos: a) inclusão, na CEE, de novos membros com condições econômicas e populacionais muito distintas daquelas apresentadas pelos Estados fundadores; b) alteração da conjuntura econômica global, principalmente devido às mudanças geopolíticas geradas pela crescente degradação do poderio soviético.

Diante da necessidade de lidar tanto com os novos desafios, a CEE começa a pensar sobre as adequações necessárias para tornar-se operacional dentro das novas demandas apresentadas. Demandas essas que foram tratadas sob a mesma visão estratégica que guiaram os Estados para a união em torno da CECA e da CEE, visão que nós já ilustramos com a argumentação de Milward (1992) no início do segundo capítulo.

Com o AUE e a busca pelo estreitamento econômico entre os Estados – agora utilizando a figura do mercado interno ao invés do mercado comum - a Comunidade e os Estados-membros demonstram que o principal ponto a ser repensado é a questão da articulação entre as instituições comunitárias e a participação dos Estados nessas instituições, ou seja, os esforços para realinhar o processo de integração europeu com as intenções estatais e com as novas condicionantes do cenário internacional deveriam concentrar-se nas questões de governança e processo decisório – as quais, até então, não tinham sido o alvo dos esforços centrais processo de integração.

Considerando o exposto acima e sabendo que a data limite para o estabelecimento do mercado interno ficou para dezembro de 1992, podemos considerar que, em médio prazo, se desenhava uma substancial mudança para o processo de integração europeu. Os conselhos

européus de 1988 (Hanover) e 1990 (Dublin e Roma) lançaram as bases do que seria o novo desafio da integração europeia: aprofundar a construção política da Europa com o objetivo de suportar os novos avanços desejados pelos Estados em setores estratégicos para seu desenvolvimento, particularmente a união econômica (etapa seguinte ao mercado interno).

Portanto, para apreciarmos o desenvolvimento das questões envolvendo a subsidiariedade após o AUE, observaremos o papel que o Parlamento Europeu concedeu a esse princípio ao longo da década de 1980, o Tratado da União Europeia - TUE (1992), o tratamento dado à subsidiariedade nos conselhos europeus de Birmingham (1992) e Edimburgo (1992), alguns pareceres do Comitê das Regiões (CoR), o Protocolo 30 do Tratado de Amsterdam (1997) e o Tratado de Lisboa (2007)

3.2.1 A década de 1980 e o florescer do princípio de subsidiariedade para o processo de integração europeu

O Tratado sobre a União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht, assinado em fevereiro de 1992 é o passo para o qual a CEE se preparava desde o início da década de 1980. Ele simboliza o atingimento do mercado interno e necessidade de aprofundar a integração europeia por meio de uma união econômica e monetária devidamente articulada por uma união política que viabilizasse a governança dessa complexa construção econômica europeia.

A necessidade de contínuo estreitamento da cooperação econômica para que os Estados-membros continuassem buscando a expansão econômica e a melhoria dos indicadores sociais, a partir desse momento, também é alargada em direção à projeção internacional de cada Estado e sobre a aspiração de cultivar uma imagem internacional da Comunidade como um ator internacional.

Tendo em mente o alargamento de atribuições, objetivos e pretensões, o processo de integração percebeu a necessidade de entender e qualificar melhor as questões envolvendo a união política das partes. Esse exercício foi realizado ao longo da década de 1980, tendo como

primeiro resultado prático o AUE, a partir do qual, gradativamente, a articulação política, a divisão de competências e o processo decisório começaram a ganhar reflexões no sentido de deixá-los mais eficientes, representativos e transparentes.

No entanto, o salto exponencial que a questão da subsidiariedade dá do Tratado da CEE para o Tratado da União Europeia se deve, em boa medida, à participação ativa do Parlamento Europeu durante a década de 1980. Quando a Declaração de Stuttgart (1983) conclamou os Estados-membros a repensarem as competências comunitárias, as relações interinstitucionais e a cooperação política, o Parlamento de imediato assumiu o desafio de reestruturar a arquitetura institucional europeia. Desafio que tomou forma com o ‘Projeto de tratado por uma União Europeia’¹⁶, do qual o euro deputado Altiero Spinelli foi um dos idealizadores. Tendo em conta que a minuta do que viria a ser o Tratado que institui a União Europeia nasceu no Parlamento Europeu, devemos observar como ele trabalhou a questão da subsidiariedade até a finalização das negociações do referido tratado.

A recepção do princípio da subsidiariedade no projeto de Tratado que institui a União Europeia se deu juntamente com o aceite do mesmo pelo Parlamento Europeu. Este se posicionou com o objetivo de recomendar a adoção de um dispositivo que, inspirado na noção de subsidiariedade, lastreasse a interação política em âmbito comunitário de modo a inspirar a defesa da divisão de competências de acordo com a maneira mais eficiente para executá-las. Essa posição possibilitou uma fundamentação para a divisão de competências e uma delimitação mais precisa para as ações comunitárias e estatais (assunto primordial para coordenar a união política mais estreita que se almejava para a integração europeia), como podemos observar no fragmento abaixo:

Com efeito, em 14.2.1984, aquando da adopção do projecto de Tratado da União Europeia, o PE propôs uma disposição estipulando que, quando o Tratado "atribuir uma competência concorrente à União, a acção dos Estados-Membros exerce-se nos domínios em que a União ainda não interveio". Na proposta estabelece-se ainda que "a União só actua para levar a cabo as tarefas susceptíveis de serem empreendidas mais eficazmente em comum do que pelos Estados-Membros agindo separadamente". (PARLAMENTO EUROPEU, 2001)

¹⁶ Aceito pelo Parlamento Europeu em fevereiro de 1984.

Nesse momento já fica em relevo, ainda que de maneira embrionária, o papel central que o princípio da subsidiariedade viria a assumir na governança europeia: delimitar e garantir, simultaneamente, a ação comunitária nos campos necessários, sem retirar a capacidade estatal de agir nos campos que lhe dizem respeito. Assim sendo, já podemos notar que paralelamente à corrida lançada pelo AUE para, enfim, atingir a aspiração integracionista do Tratado da CEE (1957), já está em construção uma forma de governança que possibilite ao processo de integração europeu avançar rumo a uma união econômica e monetária, com expansão para a área social e uma nova inserção no cenário internacional do bloco europeu, atendendo assim à necessidade enfrentada pelos Estados-membros para implementar suas políticas de expansão econômica e melhoria das condições sociais, além de levar a cabo suas pretensões de segurança, defesa e política externa.

Outros momentos importantes em que o Parlamento Europeu incita a necessidade de trabalhar o princípio da subsidiariedade em prol da arquitetura institucional comunitária tornaram-se públicos por meio das resoluções de 23.11.89, de 14.12.89, de 12.07.90 e de 21.11.90.¹⁷ Em cada um desses momentos, por meio dessas resoluções, o Parlamento dialogou com a comissão e com o Conselho Europeu durante a construção do Tratado da União Europeia.

Como observamos, os anos 1980 foram cruciais na medida em que determinaram a aceitação da necessidade de uma união política mais profunda (Conselho Europeu de Dublin, 28.04.1990, e Conselho Europeu de Roma, 15.12.1990) baseada em uma arquitetura institucional que permitisse a existência de um processo decisório comunitário condizente com os novos termos econômicos almejados pelos Estados-membros¹⁸, termos que podem ser analisados no Relatório Delors, apresentado para o Conselho de Madri de 17 de junho de 1989, no qual a Comissão propunha uma união econômica¹⁹ a ser implementada em três fases entre 1990 e 1999.

¹⁷ Outros detalhes podem ser vistos na “Ficha Técnica 1.2.2. - O princípio da subsidiariedade”. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm>. Acesso em: 05 ago. 2011.

¹⁸ Informações complementares estão disponíveis em <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 15 ago. 2011.

¹⁹ Histórico da união econômica e detalhamento das suas três fases estão disponíveis em <<http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.pt.html>>. Acesso em: 16 ago. 2011.

3.3 Os anos 1990 e a positivação do princípio da subsidiariedade no processo integracionista europeu.

O TUE foi assinado em 1992 com vigência prevista para ser iniciada em 1993. Tributário de quase dez anos de debates e preparação, o TUE é concebido para que o rumo do processo integracionista seja afinado de acordo com as novas demandas econômicas, sociais e políticas com que os seus Estados signatários se depararam para conduzir suas políticas nacionais.

Como vimos, para lidar com essas demandas de variadas nuances, os Estados-membros depararam-se com a necessidade de incrementar a união política, mais precisamente melhorar a estrutura institucional por meio de institutos de governança que permitissem envolver cada nível de governo com os assuntos que estavam mais capacitados e bem posicionados para executar.

Foi nesse cenário que o Parlamento Europeu, na década de 1980, voltou sua atenção, devidamente articulado com a Comissão Europeia, para o princípio da subsidiariedade, o qual fora inicialmente positivado na Doutrina Social da Igreja e que já possuía aspectos latentes - na forma de noção de subsidiariedade - no Tratado da CECA e no AUE.

Portanto, como resultado das condicionantes socioeconômicas enfrentadas de modo mais intenso pelos Estados-membros a partir dos anos 1980 e da melhor possibilidade de superá-las alargando o processo integracionista nos assuntos de interesse socioeconômico e nas matérias envolvendo governança comunitária, os signatários do Tratado de Maastricht impulsionaram o princípio da subsidiariedade para a lista de princípios fundamentais da nova etapa integracionista europeia.

Essa posição de destaque pode ser facilmente notada ao observarmos as ocorrências do referido princípio ao longo do texto do tratado.

Ele pode ser notado já no preâmbulo quando os signatários demonstram-se “resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Preâmbulo). Nessa erupção, o princípio da subsidiariedade já explícita a abordagem com que será tratado ao logo do texto:

superar o déficite democrático e propiciar que as decisões possam ser tomadas de modo mais eficiente pelo nível de poder mais apto para lidar com o assunto.

Ainda no início do tratado, temos um desdobramento interessante do princípio em tela. “Os objectivos da União serão alcançados de acordo com as disposições do presente Tratado e nas condições e segundo o calendário nele previstos, respeitando o princípio da subsidiariedade, tal como definido no artigo 3-B do Tratado que institui a Comunidade Europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Capítulo I, Disposições Comuns, art. B). O artigo em questão lista os objetivos que a União atribui para si. Ao citar o princípio da subsidiariedade, o tratado dá a este princípio o caráter balizador, norteador sobre as ações e posicionamentos que as instituições comunitárias adotarão. Ou seja, “promoção do progresso econômico e social”, “a afirmação da sua identidade na cena internacional” e “garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade”, entre outros objetivos, devem ser desenvolvidos, delimitados e amparados pelo princípio da subsidiariedade (que é delineado no Capítulo II do mesmo Tratado). Essa missão, futuramente, seria passível de verificação como estabelece o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em 1995.²⁰

Feitas essas primeiras inserções sobre o tema, o TUE, traz as seguintes definições:

A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado. (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Disposições que alteram o Tratado da CEE, art. 3º B)

²⁰ Como nos mostra a “Ficha Técnica 1.2.2. - O princípio da subsidiariedade”. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm>. Acesso em: 05 ago. 2011.

Nesse momento, sua participação no processo decisório e nos assuntos de domínios de ação é mais bem delineada deixando mais clara a intenção acerca da sua aplicação. Seu desdobramento na articulação do relacionamento entre Comunidade e Estados-membros e na supervisão sobre a divisão de competências demonstra que as principais tarefas que se esperam desse princípio fundamentam-se na transparência e legitimidade dada às ações comunitárias, além de abrir caminho para futuras apelações e regulamentações (como o desenvolvimento do princípio da proporcionalidade).

Inicialmente, identificamos que, no primeiro aparecimento legal do princípio da subsidiariedade no regramento jurídico europeu, ele já emerge em posição de destaque. Pois, na condição de princípio fundamental, a subsidiariedade é balizadora do processo decisório e portadora da expectativa de levar à arquitetura institucional europeia flexibilidade, transparência e capilaridade necessárias para torná-la, juntamente com seus instrumentos de ação, uma construção política ágil o bastante para dar vazão aos novos objetos da união econômica. Por outro lado, constatamos também que essa posição de destaque fica um pouco enfraquecida porque não há regulamentações e meios de verificação instituídos para acompanhar a observância desse princípio fundamental. No mesmo sentido, não observamos no texto do Tratado a possibilidade de desdobrar os impactos do princípio para assegurar a representatividade das regiões e localidades, nas situações em que estas estiverem mais bem posicionadas para executar determinadas competências.

Em suma, no Tratado de Maastricht a inclusão do princípio da subsidiariedade se deu no âmbito generalista (sem regulamentações) e restrito às relações entre Comunidade e Estados-membros. As ações necessárias para instrumentalizar a aplicabilidade desse princípio, o seu controle e a participação dos demais níveis de poder participantes do processo integracionista europeu ficaram para serem desenvolvidas posteriormente.

3.3.1 O Conselho Europeu de Birmingham e o chamado para a implementação do princípio da subsidiariedade.

O Conselho Europeu de Birmingham ocorreu em outubro de 1992, somente oito meses após as primeiras assinaturas do TUE, e pouco antes da data prevista para o tratado entrar em vigor. Na condição de chamado à resolução das últimas pendências para que o TUE pudesse entrar em vigor dentro do prazo planejado, esse Conselho preocupou-se principalmente com a situação da cooperação econômica e monetária (já em andamento desde 1990) e com a aproximação da Comunidade com os cidadãos.

Sobre este último ponto, foi gerada a Declaração de Birmingham preocupada em respeitar o interesse e a diversidade de cada Estado membro, ao mesmo tempo em que almeja congregar o apoio dos cidadãos para avançar de modo democrático e representativo. Ela abre o expediente arrojando para a Comunidade a necessidade de mostrar as vantagens que o Tratado de Maastricht deve trazer para os cidadãos. Mais adiante, ela acrescenta que ela fará isso de modo a “respeitar a história, a cultura e as tradições de cada uma das nações, com uma compreensão mais clara do que cabe fazer aos Estados-membros e o que tem que ser feito pela Comunidade” (União Europeia, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Birmingham, Anexo I).

Ao fazer esse breve prelúdio sobre as questões de governança e representatividade, o anexo em tela evidencia que já está latente na pauta da União o dever de instrumentalizar o princípio da subsidiariedade com um arcabouço legal apropriado, o qual visa garantir o cumprimento da tarefa confiada a ele, que é basicamente, conforme vimos anteriormente: permitir uma construção política europeia ágil o bastante para dar vazão aos novos objetivos da união econômica, além de democratizar o processo decisório a ponto de aproximá-los dos cidadãos europeus.

Nesse sentido, a Declaração prossegue com a meta de providenciar que as decisões sejam tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos. Perseguindo insistentemente esse objetivo, que é derivado das preocupações iniciais com a governança comunitária amplamente debatidas

ao longo da década de 1980, a declaração relembra que esse objetivo já está contemplado no Tratado de Maastricht sob a forma do princípio da subsidiariedade.

No entanto, a Declaração insta os Estados-membros a “darem vida a esse princípio” com a urgência necessária. Como observamos nos fragmentos a seguir:

(...) a adaptação dos procedimentos e práticas do Conselho – a exemplo do que a Comissão, pela sua parte, já fizera – a fim de que o princípio se torne uma parte integrante do processo de decisão da Comunidade, tal como exige o Tratado de Maastrich.

Orientações para aplicar o princípio na prática, recorrendo por exemplo à forma da legislação mais leve possível, e concedendo a máxima liberdade aos Estados-membros para decidirem a melhor forma de alcançar o objetivo em questão. A legislação comunitária deverá ser aplicada e executada eficazmente, sem interferir desnecessariamente na vida cotidiana dos nossos cidadãos; (União Europeia, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Birmingham, Anexo I)

De modo geral, constatamos que o Conselho Europeu de Birmingham provoca nominalmente o Parlamento Europeu e a Comissão a participarem da elaboração dos instrumentos necessários para a aplicação de fato do princípio da subsidiariedade. Adicionalmente, nota-se ainda que o Conselho destaca a importância da participação dos Parlamentos Nacionais e do Comitê das Regiões (CoR) na tarefa de colaborar com o fortalecimento da vida democrática da Comunidade e no desenvolvimento da capilaridade necessária para que a União atinja a almejada unidade sem excessiva centralização’, podendo, assim, propiciar decisões mais eficientes e próximas aos cidadãos, conquistando, finalmente, o apoio destes para o processo de integração europeu.

3.3.2 O Conselho de Edimburgo: o início do adensamento técnico do princípio da subsidiariedade.

Realizado em dezembro de 1992, às vésperas da entrada em vigor do TUE, ele teve como principal missão arrematar os pontos levantados pelo Conselho Europeu de Birmingham, ou seja, chegar a um acordo sobre as matérias essenciais que necessitavam de maior explanação e

desdobramentos a partir do que já fora estabelecido no Tratado de Maastricht e esmiuçado no Conselho Europeu de Birmingham.

Perseguindo essa missão, as Conclusões da Presidência desse Conselho expõem um avanço sensível em temas como promoção de crescimento econômico e combate à pobreza, financiamento das políticas comunitárias, referendo dinamarquês de junho de 1992, as diretrizes para aplicar o princípio da subsidiariedade e medidas para aumentar a transparência do processo decisório (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Introdução).

No que tange às questões envolvendo subsidiariedade, esse Conselho avança no sentido de uma abordagem global para entendimento do princípio e aplicação do artigo 3ºB do TUE, o qual apresenta de modo genérico a essência das delimitações necessárias para introduzir juridicamente o princípio na arquitetura institucional da União. A definição do referido princípio é reforçada com as noções de contribuir “para o respeito das identidades nacionais dos Estados-membros” e constituir-se como “uma salvaguarda das respectivas competências” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Anexo I).

Há também uma forte preocupação em estabelecer que o princípio da subsidiariedade não pode questionar competências que foram atribuídas pelos Estados-membros à Comunidade ou que prejudiquem a capacidade da União dotar-se dos meios cabíveis para realizar suas políticas e objetivos. Paralelamente, as definições do Conselho Europeu de Edimburgo caracterizam o princípio em tela como dinâmico, pois “permite que a intervenção comunitária seja alargada, se necessário, e, por outro lado, permite igualmente que ela seja limitada ou interrompida, se deixar de se justificar” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Anexo I).

Outro ponto interessante fruto da interpretação do Conselho Europeu de Edimburgo estabelece que, a despeito da vivacidade do princípio, ele não produz efeitos diretos, ainda que “a interpretação e a apreciação do seu cumprimento pelas instituições comunitárias ficarão sujeitas

a controlo do Tribunal de Justiça (...)”(UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Anexo I).

O Conselho estabelece ainda uma criteriosa delimitação determinando que “quanto mais concreta for a natureza de uma exigência do Tratado, menor será o âmbito de aplicação da subsidiariedade” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Anexo I), principalmente no que tange à capacidade de as medidas comunitárias cumprirem suas funções quanto à garantia da aplicação do direito comunitário e de matéria de salvaguarda das despesas comunitárias²¹.

Feitas essas primeiras fundamentações para auxiliar na aplicação do princípio, o texto prossegue com as orientações para analisar se as propostas de ação comunitárias estão de acordo com o princípio. Os três pontos centrais de análise devem orbitar os elementos: a) limite de ação da comunidade (competências e objetivos atribuídos no Tratado à Comunidade); b) Como a comunidade vai intervir? (certificar-se que a ação comunitária é de fato mais eficiente que a dos Estados-membros); c) natureza e alcance da intervenção - onerar as partes afetadas somente na medida necessária (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Anexo I).

Uma vez que os elementos centrais da análise das medidas comunitárias foram expostos, o Conselho Europeu de Edimburgo passa a concentrar-se nos procedimentos e práticas necessários para verificar se o artigo 3ºB foi respeitado na elaboração das propostas de medidas comunitárias. Esses procedimentos e práticas são divididos entre a Comissão e Conselho. Para a Comissão estabelece-se que ela intensificará as consultas aos Estados-membros e utilizará sistematicamente documentos de consulta, além de apresentar anualmente ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório sobre a aplicação do tratado nesse domínio. Já o Conselho deverá apurar o processo de análise das propostas oriundas da Comissão e ampliar as possibilidades de questionamento por parte dos Estados-membros.

²¹ O anexo I em análise traz desbodramentos interessantes no que tange ao impacto da subsidiariedade sobre a questão orçamentária. Disponível em <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/8&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em: 01 set. 2011.

As Conclusões da Presidência trazem ainda exemplos de legislações que a Comissão está revendo e adaptando às novas regras impostas pelo princípio da subsidiariedade. Em exemplos bastante didáticos e sintéticos (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, Parte A, Anexo II), as Conclusões da Presidência apresentam-se como um tutorial para elaboração e apreciação de legislações sob a égide da subsidiariedade.

Por fim, é importante notar que o Conselho Europeu de Edimburgo conclama as instituições comunitárias a darem seguimento às negociações de um acordo interinstitucional que orientado pelas suas Conclusões - mas não limitados por elas - aprofundem os entendimentos sobre o princípio da subsidiariedade no âmbito comunitário e, particularmente, alinhem suas participações no processo decisório da Comunidade com a missão de zelar pela aplicação e verificação do referido princípio.

Em resumo, constata-se que as contribuições do Conselho Europeu de Edimburgo foram uma resposta fundamental às demandas por uma melhor compreensão e delimitação do princípio em tela. Elas abriram caminho para a instrumentalização e verificação da aplicação da subsidiariedade na União, ao mesmo tempo em que lançaram as bases para trabalhar em conjunto a tríade de princípios fundamentais para a arquitetura política europeia, a saber: princípio da atribuição de competências, princípio da subsidiariedade, princípio da proporcionalidade. Contudo, ficaram pendentes as questões envolvendo a participação dos níveis de poder regional e local no processo decisório, assunto que foi tomando corpo nos debates políticos, principalmente após o acordo interinstitucional de 1993 (Conselho, Comissão e Parlamento) e com a transformação do Comitê Consultivo das Coletividades Regionais e Locais em Comitê das Regiões em 1994.

3.3.3 O Comitê das Regiões (CoR): capilarizando o princípio da subsidiariedade para esferas subnacionais.

Na condição de órgão consultivo da União Europeia (UE), o CoR representa os pontos de vistas regionais e locais sobre o processo legislativo da Comunidade por meio de pareceres requisitados pela Comissão. Criado em 1994, trabalha para tornar a Europa mais democrática,

transparente e inclusiva para desenvolver a União Europeia de modo mais próximo aos seus cidadãos e apoiada por estes (COMITÊ DAS REGIÕES, 2010).

O papel do CoR foi gradativamente ganhando destaque ao longo da construção da UE. A despeito de manter sua função consultiva desde que foi criado, seus pareceres paulatinamente respaldaram a extensão do princípio da subsidiariedade para os níveis subnacionais de governo, contribuindo, assim, para atingir um dos maiores desafios auto-impostos pelas instituições Comunitárias desde o AUE: legitimar-se frente aos cidadãos, possibilitando que as decisões fossem tomadas no nível mais próximo possível deles. No Tratado de Lisboa a atuação do CoR foi coroada pelos Estados-membros tornando-a parte chave da etapa pré-legislativa de aceitação das propostas comunitárias e controle político da sua aplicação, pois consultar o CoR sobre matérias do seu escopo tornou-se obrigatório para a Comissão antes de dar andamento às propostas legislativas.

Não nos alongaremos demasiadamente na análise dos pareceres da CoR, faremos apenas uma abordagem que permita a visualização da sua contribuição em meados dos anos 1990.

A participação do CoR na construção do princípio da subsidiariedade tem início com um posicionamento adotado em setembro de 1994, quando ele decide confeccionar um parecer sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade na UE. Os estudos foram acumulando-se ao longo dos meses posteriores, culminando com a finalização do parecer em 05 de abril de 1995.

O parecer da Comissão 1 – Desenvolvimento regional, desenvolvimento econômico e finanças locais e regionais (órgão da estrutura do CoR) sobre “A aplicação do princípio da subsidiariedade na União Europeia” desenvolve-se sob a proteção do TUE e fortemente inspirado nas contribuições do Anexo I das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo – já discutido na seção anterior.

No que diz respeito ao significado e alcance do princípio, esse parecer preocupa-se principalmente com a capilarização do princípio em tela para os níveis regionais e locais, com a necessidade de controlá-lo política e juridicamente, além de disseminá-lo pelas esferas administrativas e jurídicas.

Sobre a aplicação prática do princípio, o CoR coloca sua competência e conhecimentos à disposição do Conselho e da Comissão para tornar o princípio efetivo, dando à UE a almejada proximidade com o cidadão e aumentando a representatividade das suas ações. Com essa atitude ele se oferece tanto para participar da fase legislativa como da função de fiscalizadora da observância do princípio.

Destacando a proximidade da Conferência Intergovernamental de 1996 - convocada pelo próprio TUE para rever dispositivos previamente enunciados em suas Disposições Comuns - esse parecer sugere diversas modificações inspiradas nas interpretações e análises realizadas internamente entre setembro de 1994 e abril de 1995, algumas das quais, já citamos nos parágrafos anteriores.

Baseado nesse parecer da Comissão 1, o CoR desdobra um parecer incisivo com o objetivo de posicionar-se para a Conferência Intergovernamental de 1996. O parecer do CoR sobre a “Revisão do Tratado da União Europeia” datado de 20 de abril de 1995, traz a iminente necessidade de dotar o CoR de maior reconhecimento e capacidade de ação um vez que, *in verbis*:

Neste contexto (Tratado de Maastricht), é a primeira vez que, num texto constitucional europeu, se prevêem mecanismos de participação regional, extensivos aos entes locais, na definição das políticas da União. Consignando a subsidiariedade como princípio básico, circunscreve ainda a actuação da União aos âmbitos em que a eficácia exige o nível supranacional, configurando uma União, como o preceitua o segundo parágrafo do artigo A do Tratado, "*em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos*". (grifos do original)

Com esse parecer, na verdade, o CoR responde à chamada do Conselho Europeu de Corfú de julho de 1994 para nutrir o grupo de reflexão que subsidiaria a realização da Conferência Intergovernamental de 1996. Legitimando-se, assim, a participar ativamente da Conferência, a despeito da sua pouca idade e inserção nos trâmites comunitários.

Levando em consideração a redistribuição territorial de poder ensejada pelo TUE e a consequente descentralização já registrada em diversos países da União, nesse parecer o CoR

posiciona-se como “esteio fundamental da legitimidade democrática da União, deve(ndo) apoiar as alterações que visem melhorar o funcionamento do sistema e, também, as que possibilitem a sua adaptação a uma União alargada”. Decidido a inserir como uma instituição com maior destaque na UE, ainda que não se manifeste sobre a mudança do seu status consultivo, o CoR delimita sua proposta de revisão do TUE em três eixos: 1) princípio da subsidiariedade; 2) Sistema de recursos para o Tribunal de Justiça contra os atos das instituições; 3) Sobre sua própria participação no processo decisório.

No que tange ao princípio da subsidiariedade, o parecer faz menção abertamente à essência do princípio em questão, ou seja, não intervenção de poderes públicos em domínios em que os cidadãos possam atuar e graduação entre os níveis de atuação dos poderes públicos, evidenciando explicitamente a fundamentação na Doutrina Social da Igreja Católica – já abordada no início desse trabalho - com os pontífices Leão XIII e Pio XI.

Em adição a essa visão sobre o princípio em estudo, esse parecer reforça a necessidade de alargar o artigo 3ºB do TUE para contemplar os demais níveis de governo que participam da União Europeia, além de incrementar a função de controle do CoR sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade e as possibilidade de controle *a posteriori* pelo Tribunal de Justiça – já que a “ausência de efeito direto invalida a possibilidade de recorrer de um ato – ou de uma abstenção – das Instituições da União (..), uma vez que quem interpõe recurso deve fazer prova de que aquele ato ou abstenção lhe dizem direta e individualmente respeito”.

Como último ponto abordado pelo parecer em discussão, tem-se a necessidade de dar a devida projeção ao CoR. São destacados alguns pontos centrais para obter esse incremento, a saber: a) autonomia para elaborar o regimento e, na condição de representante dos níveis de governo escolhidos mais próximos dos cidadãos, assunção como Instituição comunitária; b) explicitar o mandato dos membros; c) liberdade para organizar seu funcionamento, dispor de administração e orçamentos próprios; d) ampliação e reforço da função consultiva; e) reconhecimento do contributo das regiões para as políticas comunitárias, além do impacto econômico dessas políticas sobre os entes regionais e locais; e) reforço da cooperação transfronteiriça e interterritorial; f) utilizar a experiência do CoR para a cooperação comunitária

no âmbito do terceiro pilar, assim como desenvolver o conceito de cidadania europeia e definir direitos fundamentais.

Após esse posicionamento mais abrangente e engajado sobre a importância do fortalecimento do princípio em tela para atingir as metas do TUE e como as entidades coletivas regionais e locais deveriam ter sua participação potencializada pelo CoR, este passa a dedicar-se com mais afinco a temas específicos, preocupando-se em estabelecer uma boa relação entre a ação comunitária em escala regional e local e as competências desses níveis de governo.

Nesse espírito, os pareceres relativos a áreas como saúde, turismo, educação, transporte, telecomunicações, etc. multiplicaram-se – principalmente após 1996, quando a Conferência Intergovernamental já se encaminhava para os arremates finais do Tratado de Amsterdam que, por meio do seu protocolo 30, admitiria no direito europeu várias das inovações sobre o princípio da subsidiariedade elaboradas desde os Conselhos de Birmingham e Edimburgo em 1992.

A título de exemplo podemos citar pelo menos três pareceres: 1. O parecer de 5 de maio de 1994 sobre a iniciativa comunitária relativa às áreas urbanas, o qual trabalha sobre uma demanda da Comissão Europeia para estabelecer uma estratégia integrada que contemple as questões relativas a ambientes urbanos de modo a associar as autoridades locais à elaboração das ações de política estrutural da Comunidade pautados pelos princípios da subsidiariedade e da coparticipação no que diz respeito aos Fundos Estruturais; 2. O parecer de 19 de novembro de 1997 sobre a perspectiva das pessoas coletivas regionais quanto à configuração da política estrutural europeia após 1999, que se pauta pela necessidade dos diversos níveis de governo tomar mais autonomamente as suas decisões, optando pelas formas de intervenção que julguem mais apropriadas. Dessa postura, sai fortalecido o princípio de parcerias entre atores relevantes nos diversos níveis de governo, além de gerar um “sentimento de propriedade conjunta dos programas baseados nos fundos estruturais”; 3. O parecer de 15 de janeiro de 1997 sobre o ordenamento do território na Europa vê na execução de uma política de ordenamento e desenvolvimento do espaço europeu uma oportunidade de aplicação concreta do princípio da subsidiariedade, devido ao dinamismo e representatividade mais direta das pessoas coletivas regionais e locais, como podemos observar na citação:

Nas palavras de M. WULF-MATHIES, membro da Comissão, no seminário sobre o INTERREG II C, de 3 e 4 de Julho de 1996, ‘Há que estabelecer uma clara divisão de funções entre a Comissão, os Estados-Membros e as pessoas colectivas territoriais, num espírito de parceria e com respeito pelo princípio da subsidiariedade, essencial no domínio do ordenamento do território’.

3.3.4 O Tratado de Amsterdam: adensamento jurídico do princípio da subsidiariedade.

Firmado em 2 de outubro de 1997, o Tratado de Amsterdam vem cobrir algumas lacunas operacionais deixadas pelo TUE de 1992. Suas principais linhas de atuação concentram-se em quatro temas: i. Liberdade, segurança e justiça; ii. A União e o cidadão; iii. Política externa eficaz e coerente; iv. Questões institucionais²². Assim sendo, o Tratado de Amsterdam concretiza o alargamento das competências da União por meio da comunitarização de questões que no TUE foram deixadas no âmbito do terceiro pilar (cooperação em matéria judicial e policial), além de ampliar as esferas de cooperação reforçada e o procedimento de co-decisão²³. Para os fins deste trabalho ater-nos-emos às questões institucionais e aos procedimentos de co-decisão, áreas nas quais são identificados os desdobramentos do princípio da subsidiariedade.

A Conferência Intergovernamental de 1996, prevista e balizada pelo próprio TUE por meio do art. N e das Disposições Comuns, deu vazão aos estudos e debates acumulados desde a assinatura do mesmo em 1992. No âmbito do princípio da subsidiariedade, a preocupação em instrumentalizar a sua aplicação foi pautada pelas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo (1992) – estudada em seções anteriores. Já as propostas de capilarização desse princípio, feitas pelo Comitê das Regiões – analisadas na seção anterior – não foram contempladas pelo Grupo de Reflexão estabelecido em 1994 para abrir caminho para a Conferência de 1996 e, tampouco, pelo Grupo de Trabalho montado para dar suporte à Conferência, ainda que essa questão tenha sido lembrada por alguns países, conforme observamos, *in litteris*:

Embora sem ter alterado a redacção das disposições relativas ao princípio da subsidiariedade no artigo 5.º (3.º-B), segundo parágrafo, do Tratado CE, o

²²Tradução nossa. O original está disponível em inglês no seguinte endereço eletrônico: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_en.htm>. Acesso em: 03.09.2011.

²³ Tradução nossa. O original está disponível em inglês no seguinte endereço eletrônico: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm>. Acesso em: 03.09.2011.

Tratado de Amesterdão integrou na legislação comunitária o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. As regras de aplicação do princípio da subsidiariedade acordadas em Edimburgo, à margem do Tratado, em 1992, tornaram-se em grande medida, graças ao Protocolo relativo à subsidiariedade, passíveis de verificação pelo Tribunal.

O princípio da subsidiariedade, enunciado no artigo 5.º (artigo 3.º-B), segundo parágrafo, do Tratado CE, relativamente à determinação de quem deve exercer uma dada competência, estabelece somente uma distinção entre o nível dos Estados-Membros e o nível comunitário. Contudo, a Declaração da Alemanha, da Áustria e da Bélgica relativa ao princípio da subsidiariedade - tida em conta pela Cimeira de Amesterdão - explicitou bem que "a acção da Comunidade Europeia, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se refere não só aos Estados-Membros, mas também às respectivas entidades, na medida em que estas disponham de poder legislativo próprio, conferido pelo respectivo direito constitucional".²⁴

Portanto, o conteúdo produzido entre os anos de 1992 e 1997 foram amplamente considerados nas discussões que fundamentaram o Tratado de Amsterdam, ainda que em última instância, o tratado recepcionou basicamente as matérias relativas à aplicação e verificação do princípio em tela, deixando a capilarização no sentido de contemplar os níveis de governo local e regional para posterior delineamento.

O conteúdo relativo à subsidiariedade recepcionado pelo Tratado de Amsterdam foi codificado na forma do ‘Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade’, todavia, deve-se ter em mente que o ‘Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia’, por meio do reforço do papel dos Parlamentos Nacionais em matéria de subsidiariedade, determinou que estes deveriam ser devidamente informados sobre as decisões comunitárias e que poderiam manifestar-se – pela Conferência das Comissões de Assuntos Europeus (COSAC) – sobre as atividades legislativas da União (UNIÃO EUROPEIA, 1997).

Observa-se que o protocolo relativo à subsidiariedade, a primeira grande constatação que salta aos olhos é a introdução do princípio da proporcionalidade, sobre o qual já havia indícios no art. 3ºB do TUE, contudo, sem muitas especificações. Logo, de agora em diante ambos os princípios atuam conjuntamente na orientação e verificação das ações comunitárias.

²⁴ Outros detalhes sobre a “Ficha Técnica 1.2.2. - O princípio da subsidiariedade” estão disponíveis em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm>. Acesso em: 05.08.2011.

Em linhas gerais, as principais contribuições do protocolo em questão são: “a) a subsidiariedade é um conceito dinâmico segundo o qual o nível de acção pode variar em função das circunstâncias; b) qualquer proposta legislativa será acompanhada de uma declaração relativamente ao impacto da dita proposta na aplicação do princípio da subsidiariedade; c) a forma da acção comunitária será tão pouco restritiva quanto o permitir a realização adequada do objectivo pretendido (na medida do possível, será dada preferência às directivas relativamente aos regulamentos); d) a subsidiariedade não põe em causa as competências conferidas pelo Tratado à Comunidade, na interpretação que lhes é dada pelo Tribunal de Justiça.”²⁵

Mais especificamente, o protocolo clarifica o art. 3ºB do TUE no que tange à acção comunitária: os objetivos da acção prevista não podem ser suficientemente realizados pela acção dos Estados-Membros no quadro dos respectivos sistemas constitucionais e podem por isso ser mais adequadamente realizados por meio de acção da Comunidade. Nesse âmbito, o protocolo define as seguintes delimitações: “a acção contém aspectos transnacionais que não podem ser solucionados pelos Estados-membros?; uma acção nacional ou a ausência de acção seriam contrárias às exigências do Tratado?; a acção comunitária traduz-se em benefícios óbvios?”²⁶

Em resumo, podemos depreender da leitura do protocolo em análise que ele concentrou-se em desenvolver a aplicação e verificação do princípio da subsidiariedade, sem se dedicar à sua construção axiológica. Essa densificação pode ser verificada nos seguintes pontos: preocupação com aspectos relacionados com a participação no processo legislativo (consultas em diferentes níveis); dar forma jurídica à verificação e aplicação (controle político e jurídico da aplicação do princípio da subsidiariedade); transparência (publicidade dos atos, inclusão de vários atores no processo legislativo); fundamentação dos atos legislativos baseados no princípio da subsidiariedade; preocupação em garantir aos Estados a capacidade de acção à qual sua soberania individual faz jus; deixar claro que o princípio em tela não deve comprometer as competências da União; garantir que Comissão, Conselho e Parlamento Europeu posicionem-se regularmente sobre a situação da subsidiariedade no processo de integração e no equilíbrio institucional, tendo em mente a necessidade de legitimação por parte dos cidadãos e obrigação de informar outros

²⁵ Uma discussão mais abrangente sobre esses tópicos pode ser encontrada em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_pt.htm>. Acesso em: 23 set. 2011.

²⁶ idem

órgãos políticos sobre essa situação, nomeadamente o Comitê das Regiões e o Comitê Económico e Social.

3.4 O Tratado de Lisboa como portador das demandas dos governos subnacionais referente ao princípio da subsidiariedade.

Assinado em 2007, o Tratado de Lisboa é portador de grandes expectativas para a adequação do papel da UE à sua conjuntura institucional (após seu alargamento e implantação do Euro) e ao cenário internacional em constante mudança.

Preocupado em tornar a Europa mais transparente e democrática, mais eficiente, fundamentada em direitos e valores como liberdade, solidariedade e segurança, além de permitir um maior protagonismo internacional do conjunto europeu²⁷, o tratado em análise concentra-se em renovar as regras de vida comunitária em prol da sua modernização, visando fazer frente aos desafios cujas escalas e proporções dificultam que a melhor solução possa ser realizada em escala estatal.

No que tange ao processo decisório e à articulação política europeia, por intermédio do princípio da subsidiariedade, o Tratado de Lisboa consagra avanços em prol da simplificação legislativa, da maior eficiência da tomada de decisão e da capilarização do processo integracionista europeu – com vistas a incrementar a legitimidade junto aos cidadãos. Contudo, de maneira geral, observa-se que, a exemplo do ocorrido no Tratado de Amsterdam, o Tratado de Lisboa não se preocupa com a densificação axiológica do princípio, ou seja, ambos os tratados não trazem novas interpretações acerca da subsidiariedade e nem inovações quanto aos aspectos filosóficos do princípio. Portanto, a preocupação central, no que diz respeito à subsidiariedade, ao longo da primeira década do século XXI foi destrinchar o princípio do ponto de vista da sua aplicação e verificação – tanto política como jurídica. Característica que pode ser observada no ‘Relatório sobre a delimitação de competências entre União Europeia e Estados-membros’, emitido pelo Parlamento Europeu em 24.04.2002, quando ele posiciona-se sobre a necessidade de atualizar a partilha de competências de acordo com a história comunitária, opinião dos países

²⁷ Para outros dados acerca dos objetivos principais desse tratado, consultar <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm>. Acesso em: 12 out. 2011.

candidatos a entrar no bloco e a expectativa dos cidadãos, como observamos no seguinte trecho do relatório citado:

Considerando que os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, tal como enunciados no Tratado de Maastricht e especificados pelo Tratado de Amsterdão não permitiram ainda estabelecer, em cada caso concreto, a atribuição das competências ao nível da União e dos Estados-Membros, respectivamente,

Considerando que, actualmente, a natureza dos procedimentos, intergovernamentais ou comunitários, e as modalidades da tomada de decisão, por unanimidade ou por maioria qualificada, determinam de facto a divisão das competências entre a União e os Estados-Membros, e que a paralisia induzida pelos procedimentos intergovernamentais e as decisões por unanimidade fazem com que os Estados-Membros conservem, de maneira injustificada, competências teoricamente atribuídas à União pelos Tratados,

Considerando que o sistema de competências deve poder evoluir e adaptar-se às transformações sociais, económicas e políticas que podem vir a produzir-se no futuro,

Considerando que já existem, em perto da metade dos Estados-Membros, colectividades territoriais dotadas de competências legislativas, nas quais a transposição da legislação comunitária para o direito interno depende, nalgumas ocasiões, das autoridades descentralizadas; que a gestão dos programas comunitários depende em todos os casos das regiões e municípios, pelo menos na mesma medida que do poder central; que, por conseguinte, já não pode ser ignorado nos textos fundadores da União o papel desses parceiros particulares, que deve contribuir não apenas para incrementar a eficácia das políticas comunitárias, como também para promover a proximidade da cidadania em relação ao processo da construção europeia;

A leitura atenta dessas considerações evidencia que, em boa medida, a saga iniciada após a assinatura do TUE para assimilação do princípio da subsidiariedade continua na mesma direção. Logo, sem inovações do ponto de vista da missão do princípio da subsidiariedade, o Tratado de Lisboa dedica-se a aprofundar o ‘Protocolo relativo à aplicação do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade’ que integra o Tratado de Amsterdão e a melhorar as especificações que cercam o princípio em questão (por meio do art. 3ºB).

Em protocolo homônimo ao do Tratado de Amsterdão, o princípio da subsidiariedade no Tratado de Lisboa recebe tratamento de destaque nas matérias sobre equilíbrio institucional e processo legislativo. Visando reforçar o controle político e jurídico são estabelecidos os seguintes pontos: i) necessidade de amplas consultas (inclusive em termos regional e local); ii) reforço da necessidade de a Comissão fundamentar suas propostas; iii) o Tribunal de Justiça da

União Europeia é competente para conhecer recursos sobre violação do princípio (inclusive aqueles oriundos do Comitê das Regiões; iv) capacita os parlamentos nacionais a atuarem no controle político (fase legislativa) e no controle jurídico - acionar o Tribunal de Justiça da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Já no art. 3ºB do protocolo em análise, a primeira inovação sensível é a explicitação da tríade de princípios que regula as questões de competências na UE (fato que já fora enunciado pelo Conselho Europeu de Edimburgo, em 1992): princípio da atribuição (delimita competências); princípio da subsidiariedade (regula o exercício das competências); princípio da proporcionalidade (regula o exercício das competências) (UNIÃO EUROPEIA, 2007). Em seguida, o artigo vincula explicitamente a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade ao seu protocolo específico. No entanto, as principais alterações introduzidas pela nova redação desse artigo dizem respeito à dimensão local e regional (a ser levadas em conta no processo legislativo pela Comissão), além de posicionar os Parlamentos Nacionais como um dos garantidores do respeito à aplicação do princípio da subsidiariedade (conforme estabelecido no Protocolo já analisado) (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Em resumo, o Tratado de Lisboa consagra a demanda do Comitê das Regiões sobre a necessidade de considerar as coletividades regionais e locais (assunto latente desde 1995) e a real capacidade de verificação e controle (político e jurídico) da aplicação do princípio da subsidiariedade. Desta forma, pretende dar um salto nas questões de legitimação junto aos cidadãos e transparência do processo democrático, sem perder de vista a demanda básica que levou à propulsão do processo de integração europeu em 1957, com o Tratado de Roma: potencializar a capacidade de ação dos Estados-membros no que diz respeito à necessidade de expansão econômica e melhoria dos níveis de vida da população, sem perder de vista a necessidade de reforçar o protagonismo internacional da União Europeia (ponto acrescentado na época do Tratado de Maastricht).

3.5 Apontamentos finais

Observa-se que a trajetória do princípio da subsidiariedade ao longo dos últimos 20 anos do processo de integração europeu foi pautada pelas linhas mestras elaboradas pelo Conselho

Europeu, Parlamento Europeu e Comitê das Regiões entre 1992 e 1996. Nesse período, elas vêm sendo trabalhadas e aprofundadas de acordo com as alterações institucionais e mudanças socioeconômicas que afetaram o cenário internacional nesse período.

Em adição, cabe ressaltar que essas linhas mestras respeitam as diretrizes emanadas pelo TUE, mostrando que todo o trabalho das últimas duas décadas - no que tange à subsidiariedade - esteve pautado especialmente em implementar e aplicar o TUE, sem maiores preocupações em desenvolver o princípio do ponto de vista filosófico e conceitual.

No decorrer desse capítulo observamos também que o salto que a aplicação da ideia de subsidiariedade deu do AUE para o TUE não foi pequeno. Ela deixou de ser subliminar e implícita, ou seja, prosaica e difusa na forma de noção de subsidiariedade para solidificar-se, na forma de princípio da subsidiariedade, como um dos pilares do sistema de governança supranacional europeu.

Por sua maleabilidade e independência em relação a posições político-ideológicas, a ideia de subsidiariedade ocupou no processo de integração europeu a função de orientação, balizando teleologicamente a repartição de competências no espaço político europeu e inspirando o desenvolvimento de um sistema de controle político-jurídico das intervenções das diversas esferas de governo no cotidiano dos cidadãos. Essa neutralidade característica do princípio permite que ele haja como um catalisador na complexa interação entre elementos políticos das diversas esferas de governo. Na condição de catalisador, o princípio permite que esses elementos encontrem a maneira mais eficiente de atingir seus objetivos, coadunando todo o arranjo europeu de forma harmônica para a direção desejada pelos seus cidadãos.

Capítulo IV – A questão da subsidiariedade: características, classificações, leituras e desdobramentos

Sumário

- 4.1 Introito
- 4.2 A questão da subsidiariedade: características e classificações
 - 4.2.1 Secundário, suplementar, complementar e supletivo
 - 4.2.2 Dimensão positiva e dimensão negativa
 - 4.2.3 A subsidiariedade e suas perspectivas
 - 4.2.4 Outras classificações do princípio da subsidiariedade
- 4.3 Leituras para a internacionalização do princípio da subsidiariedade
- 4.4 Desdobramentos e digressões acerca da internacionalização do princípio da subsidiariedade

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.

Luiz de Camões
In Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades

4.1 Introito

A função desse capítulo é pavimentar o caminho dessa dissertação até a sua conclusão. Nesse sentido, podemos entender que os capítulos anteriores cumpriram a função de lançar as bases nas quais essa pavimentação será acomodada.

Com vistas a cumprir esse objetivo de maneira transparente e precisa, dividimos esse capítulo em dois eixos. O primeiro concentra-se em analisar as obras dos estudiosos da questão da subsidiariedade, depreendendo-se delas características e classificações que nos permitam visualizar a maneira como o princípio se desenvolveu e vem sendo trabalhado pelas ciências sociais e jurídicas nos dias de hoje. Esse eixo estará exposto na seção 4.2 e em suas subdivisões. Nela veremos algumas interpretações e enquadramentos que nos serão úteis para entender melhor as potencialidades já aproveitadas do princípio da subsidiariedade e seu papel desempenhado ao longo de suas aplicações. Esse primeiro momento é bastante expositivo e lastreado no pensamento dos autores em análise, ou seja, o foco está na demonstração e

aplicabilidade da interpretação de determinado autor, estabelecendo-se, essencialmente, um debate entre os diversos autores abordados.

O segundo eixo desse capítulo preocupa-se diretamente com a exposição da ideia central desse trabalho, isto é, com o tratamento da questão da subsidiariedade sob a ótica das relações interestatais e supranacionais no bojo de uma comunidade internacional em estruturação²⁸. Para esse momento mais reflexivo e introspectivo, realizamos leituras acerca da situação enfrentada pela questão da subsidiariedade frente à comunidade internacional e, simultaneamente, projeções da aplicabilidade dessa questão em perspectiva internacional com vistas a observar seus desdobramentos e elementos apropriados para atender às necessidades dessa esfera de governança. Portanto, nas seções 4.3 e 4.4 encontraremos maior liberdade criativa, pois a sua índole é mais espirituosa ao mesmo tempo em que não perde de vista o lastro na reflexão já desenvolvida ao longo desse trabalho.

4.2 A questão da subsidiariedade: características e classificações

Uma vez que esse capítulo se dedica, em última instância, a pensar a questão da subsidiariedade em sua essência, sob o ponto de vista da filosofia do princípio originado por ela, é recomendável que registremos os elementos importantes que estudiosos do mesmo já trabalharam como sendo características tradicionalmente assumidas pela subsidiariedade e, portanto, estabelecem as aplicações e usos mais comuns para o princípio.

4.2.1 Secundário, suplementar, complementar e supletivo.

Essas quatro palavras são frequentemente empregadas²⁹ para ajudar a entender a função que o princípio da subsidiariedade desempenha em diferentes momentos em que é empregada.

Por suplementar ou complementar, de modo geral, entende-se ações que se reforçam mutuamente para atingir determinado fim. Como notamos nas definições abaixo:

²⁸ Para pensar em termos de organização da sociedade internacional em perspectiva histórica lançamos mão da Watson (2004) e Drummond (2010).

²⁹ Como podemos observar em Lázaro (2001), Martins (2003), Baracho (1997) e Souza (2010).

A complementaridade e a suplementariedade não são sempre dissociáveis. A suplementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão subsidiária, destinada suplementariamente a desempatar os concorrentes. [...]. A subsidiariedade, implica, nesse aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si. (BARACHO,1997:24)

[...] como ayuda, la subsidiariedad constituye un mecanismo de reforzamiento de la comunidad inferior. La instancia superior viene a complementar y apoyar una acción, restaurar la capacidad de un grupo social no suficientemente capaz por si sólo de ejercer con eficacia sus competencias. (LÁZARO, 2001:35)

Na técnica legislativa portuguesa, também se usa a expressão supletivo ou supletivamente sendo esta frequentemente utilizada com a mesma finalidade da expressão “subsidiário”(…). Contudo, o sentido das duas expressões não coincide inteiramente, pelo que não devem se indistintamente empregues. Assim, prefere-se o termo supletivo para se fazer referência a situações em que se impõe que se aplique uma disciplina jurídica indiscutivelmente geral na ausência de regulação normativa e prefere-se o termo “direito subsidiário” para se fazer referência a situações em que se impõe que se aplique uma disciplina especial expressamente escolhida para prover a uma incompletude eventual de regulamentação normativa, que carece de ser “auxiliada” para que a matéria em causa possa ser suficientemente disciplinada por regras jurídicas precisas. (MARTINS, 2003:12)

No que tange ao uso da palavra complementaridade, não observamos desvios no uso empregado pelos autores, sendo, portanto, uma caracterização mutuamente aceita para o princípio. O uso da palavra suplementar, entretanto, gera interpretações distintas.³⁰ Em alguma medida, isso pode acontecer em decorrência dos diferentes usos jurídicos dessas palavras nos diversos ramos do direito.

A demanda da autora portuguesa nos parece adequada, mas ao mesmo tempo bem tecnicista³¹. Ela faz uso da palavra supletividade (como substantivo de supletivo) que, segundo ela mesma, não está registrada nos dicionários recentes da língua portuguesa. Se palavra supletivo for considerada como sinônimo de suplemento, constataremos que a abordagem feita por Baracho (1997) se entrelaça com o pensamento de Martins (2003:15), no qual a subsidiariedade serve como ‘princípio delimitador de competências’.

³⁰ Para maior discussão a respeito consultar Souza (2010). Ele faz uma interessante abordagem da ambigüidade e do polimorfismo que a palavra subsidiariedade traz consigo, detendo-se particularmente no debate envolvendo o uso das palavras suplementar e supletivo.

³¹ Como ela mesma admite ao longo da sua argumentação.

Por secundário podemos entender algo que está em segundo plano, que é acessório e inferior, ou seja, dependente de alguma fonte ou ação superior responsável por determinada questão. O entendimento do mesmo como algo dependente não se aplica para análises preocupadas com vieses sociopolíticos, como é o caso dessa dissertação. Possivelmente encontraremos aplicações mais voltadas para vertente nas esferas técnicas do direito, quando elas abordam as conexões entre diferentes campos jurídicos (civil, penal e administrativo) com a necessidade de enquadrar atos de segunda ordem nos processos. É nesse âmbito que Martins (2003) enquadra a expressão supletividade, ou seja, para ela supletividade é sinônimo de secundário porque é uma ferramenta da técnica jurídica e não um princípio, *in verbis*:

A expressão supletividade, em contrapartida, apenas poderá servir para nos referirmos a um direito secundário a aplicar, se assim for determinado pelo legislador, na falta, lacuna ou dificuldade de interpretação de um direito particular. E não serve para mais do que isso porque a omissão de legislar por parte de uma entidade infra-estadual, enquanto fenômeno preposto nas referências à supletividade só por absurdo ou como sanção pode interferir com uma distribuição de competências e assim fundamentar uma competência normativa estadual por substituição. (MARTINS, 2003:15)

Em suma, pensar sobre essas quatro diferentes adjetivações³² para o princípio da subsidiariedade é importante para visualizar o espectro de atuação do mesmo. Nesse ponto, a obra de Martins nos traz um importante contraponto que ajuda a extrair da questão da subsidiariedade o real espaço no qual ela encontra sua aplicação mais apropriada, ou seja, na qual sua atividade fim está de fato alinhada com a perspectiva histórico-filosófica e sociopolítica (falaremos sobre essas vertentes mais adiante) que levaram a noção de subsidiariedade a ser positivada na Doutrina Social da Igreja Católica.

Por fim, é importante destacar que para esse trabalho preferimos as qualificações complementar e suplementar em detrimento de secundária e supletiva (quando atrelada à palavra supletividade), pois elas permitem a um enquadramento apropriado do princípio da subsidiariedade como um instrumento de governança e coesão sociopolítica para reger as

³² Souza (2010) introduz ainda uma quinta que seria a relação de coordenação (relação coordenada, segundo ele) trazida pelo princípio da subsidiariedade. Ele atribui essa acepção do termo a Cornu (1993: 142 e 143). Optamos por não trabalhar esse significado porque, além de ser um uso muito particular do termo subsidiariedade, o mesmo se mostra muito abrangente aproximando-se mais da ideia de cooperação política do que do princípio de subsidiariedade que se desdobrou das fileiras da Igreja Católica (o qual é trabalhado ao longo dessa dissertação).

relações entre os diversos níveis de governo e, em última instância, garantir que os mesmos atuem em prol do cidadão (indivíduo), como também constatado por Quadros (1995:17):

Parece não ser possível negar-se, atendendo às próprias raízes do seu conceito na História, que o princípio da subsidiariedade vem a levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior.

4.2.2 Dimensão positiva e dimensão negativa

Em decorrência da ampla gama de atores sociais e governamentais que integram os esforços para confecção da ação política em determinada localidade, região ou Estado, a maneira como a subsidiariedade harmoniza a relação entre uma associação mais abrangente e uma associação mais restrita pode assumir diferentes formas. Entende-se que a associação mais abrangente deve ficar incumbida por atuar na defesa do bem comum e na proteção da autonomia da menos abrangente e esta, por sua vez, age movida pela sua autonomia e engenho, logo, observa-se que a subsidiariedade insta o Estado a ficar de prontidão para agir, porém, só pode fazê-lo na medida em que: i) sua ação melhorará o desempenho da associação menos abrangente; ii) atuará para garantir que o bem comum não seja ameaçado pelo interesse de agrupamentos menos abrangentes; iii) empreende para cobrir uma lacuna na qual as associações menores não demonstraram interesse de atuar.

Feita essa sucinta contextualização, introduzimos a definição dos aspectos negativo e positivo da noção de subsidiariedade (MILLON-DELSOL, 1993:7, *apud* SOUZA, 2010:7), a qual nas palavras de Souza estabelece:

- a) negativa, de limite à intervenção, pelo qual a autoridade ou coletividade mais ampla não pode impedir as pessoas e agrupamentos menores de conduzir suas próprias ações, assim como deve abster-se de agir nos domínios em que a instância inferior tenha capacidade suficiente para atuar; e
- b) positiva, de justificativa de intervenção, pela qual a autoridade ou comunidade superior tem o dever de agir em prol do bem comum, por meio de estímulo, apoio ou suplementação das ações da instância inferior, que se mostrou insuficiente.

Nesse momento da discussão podemos notar que elementos do clássico debate entre liberalismo e coletivismo voltam a ficar latentes. A dualidade de cada uma das correntes filosóficas e a capacidade da ideia de subsidiariedade navegar livremente entre ambas deixa em evidência duas características que fazem da subsidiariedade uma ideia extremamente atraente para a sua utilização como instrumento de governança e convivência política: i) neutralidade ideológica³³ e ii) viés axiológico.

Por neutralidade ideológica, entende-se a equidistância que a subsidiariedade apresenta das distintas correntes filosóficas ou políticas. Assim sendo, não seria apropriado classificar o princípio da subsidiariedade como uma regra ou orientação política que pode ser identificada como cânone deste ou daquele grupo político.

Esta neutralidade coloca a subsidiariedade em um patamar diferente daquele ocupado pelo debate político-partidário ou mesmo pelo planejamento da ação estatal. O princípio da subsidiariedade antecede esses dois momentos porque ele faz parte da fundamentação filosófica que rege a convivência política e social entre quaisquer esferas de governo. A esta observação acrescentamos ainda que a orquestração de determinada ordem para orientar diferentes níveis de governo - além dos agrupamentos sociais - deve pautar-se pela mútua maximização da capacidade de ação. Como consequência disso, pode-se colocar ainda que a instância basilar para qual deve refletir esses esforços é o indivíduo, logo, toda essa estruturação e ordenamento não tem outro destino que não o bem-estar do indivíduo, sua dignidade, seu engenho e a paz social. Como observamos em Lázaro (2001:33) quando ela define o princípio da subsidiariedade como:

(...) una regla de buen sentido que obliga a la instancia más extensa a no suplir la otra de menor ámbito hasta que no se demuestre la incapacidad de esa última para llevar a cabo una determinada acción u obtener el efecto pretendido, pero que también obliga a actuar a la primera cuando se constate esa incapacidad.

Em suma, a partir da neutralidade do princípio da subsidiariedade observamos que ele desempenha o mesmo papel que um catalisador durante uma reação química. Este atua sobre a reação favorecendo a ocorrência de choques eficientes entre os reagentes, aumentando assim a

³³ À qual Martins (2003:19,28) faz menção.

velocidade da reação. Utilizando-se um catalisador, a reação fica mais eficiente, sem que seu uso cause alteração no produto da reação. E, ademais, o catalisador sai do processo intacto podendo ser reaproveitado posteriormente.

De modo geral, a visão que queremos extrair dessa comparação é que, assim como a platina, à temperatura ambiente, catalisa a reação entre oxigênio e hidrogênio, o princípio da subsidiariedade catalisa a interação entre as sociedades mais abrangente e as mais restritas fazendo com que essa interação sociopolítica gere produtos mais coerentes com a realidade vivida pelos indivíduos e com o papel estatal de impulsionar e proteger seus cidadãos. Por outro lado, ao cumprir essa tarefa, o princípio não se envolve com a diretriz do resultado da interação, afinal, seu papel foi somente propiciar que a definição do resultado desejado pela interação sociopolítica e o seu atingimento fosse obtido da forma mais justa, participativa e eficiente possível.

A outra característica importante que emerge ao observamos as dimensões positiva e negativa do princípio é o seu viés axiológico. O princípio não atua no campo teleológico da ação política, ou seja, ele não determina uma finalidade aos resultados esperados para uma população ou para os níveis de governo. O princípio da subsidiariedade, como desenvolvido na doutrina social da Igreja Católica, é em essência um axioma que visa alinhar a ação política (ou a intervenção estatal) com as boas práticas de convivência humana e governança política. Por boas práticas podemos entender um conjunto de valores que expressa a visão de mundo e a história de determinado grupo de pessoas. Da mesma maneira, podemos enquadrar nessas boas práticas as regras de conduta, decência e integridade relevantes, independentemente do motivo, para sustentar a coesão social e a unidade de qualquer agrupamento sociopolítico.

O viés axiológico do princípio da subsidiariedade, por sua vez, faz com que ele alinhe as boas práticas e a moralidade de diversos agrupamentos humanos. Em outras palavras, como os agrupamentos humanos não autossuficientes, um agrupamento busca a complementação de suas necessidades em outros agrupamentos, contudo, eles apresentam divergências entre si no que tange ao entendimento do que é uma boa prática. Por outro lado, ambos os agrupamentos sabem que optar pelo estabelecimento de uma relação de cooperação mútua trará complementações e benefícios que melhoram a qualidade de vida dos grupos, ao mesmo tempo em que potencializa a satisfação pessoal de cada indivíduo. Nesse sentido Baracho (1997:46) ensina “(...) a definição

de subsidiariedade, nas diversas formas de atividades sociais, não pode ter como meta destruir ou absorver os membros do corpo político, mas desenvolvê-los e propiciar que possam agir em clima de liberdade criativa”.

Assim sendo, o princípio da subsidiariedade atua para instaurar nesse processo de cooperação política elementos como respeito recíproco, descentralização, transparência e delimitação de competências para que a interação política possa ocorrer sem sufocar nenhuma das partes, facilitando, assim, que cada uma delas consiga atingir o resultado esperado com o estabelecimento das relações, independentemente do resultado que elas estão buscando para si, mas com a ressalva de que esses resultados respeitem as balizas da liberdade individual e do bem comum.

Portanto, a partir do exposto nos parágrafos anteriores, a dualidade exposta pelas dimensões positiva e negativa do princípio da subsidiariedade nos mostrou como o mesmo é tecnicamente flexível na sua aplicabilidade e, ao mesmo tempo, filosoficamente engajado com a defesa tanto do bem comum como das liberdades individuais, como leciona Lázaro (2001:44) *“Se trata, por tanto, de un principio flexible que puede ser interpretado de dos formas opuestas entre sí, pero que, en todo caso, busca un equilibrio entre injerencia y no-injerencia, autoridad y libertad atendiendo a las circunstancias concretas”*.

Para concluir, cabe registrar que cada uma dessas dimensões do princípio da subsidiariedade acaba por vir à tona de acordo com as variações no cenário socioeconômico de cada época. Assim, seu uso acaba oscilando entre a dimensão negativa e a dimensão positiva de acordo com a maré das experiências históricas de cada período e da reflexão que cada geração faz dessas experiências. Entretanto, o interessante desse constante ir-e-vir é que ao orientá-lo, o princípio da subsidiariedade pode contribuir para que os períodos de transição e revisionismo políticos sejam mais suaves e encadeados, ou seja, que eles sejam vistos como parte de um mesmo processo de amadurecimento político e social que, em última instância, trabalha em prol do indivíduo e da sociedade como organismo potencializador desse indivíduo.

4.2.3 A subsidiariedade e suas perspectivas

Martins (2003) nos apresenta a subsidiariedade classificada de acordo com suas perspectivas. Ela faz um interessante trabalho fragmentando a questão da subsidiariedade para melhor entendê-la nas suas diversas vertentes e momentos históricos.

Inicialmente a autora expõe a transição da subsidiariedade sociopolítica para subsidiariedade jurídico-pública. A primeira foi a vertente inicial em que se aplicou o princípio, ou seja, foi a perspectiva que deu origem ao mesmo. Ela tem sua fundamentação nas encíclicas da Igreja Católica já estudadas nessa dissertação, surgindo como a resposta da Igreja ao complexo debate de caráter socioeconômico ocorrido entre correntes individualistas e coletivistas da segunda metade do século XIX até início do século XX. A segunda, por sua vez, resulta de um longo processo de juridificação da primeira a qual vai gradualmente deixando de ser um princípio filosófico, no sentido de ser um axioma, e tornando-se uma regra juridicamente aplicável.

A transição da subsidiariedade sociopolítica para a jurídico-pública não é um processo já concluído. Tanto no âmbito da subsidiariedade interna (direito constitucional, administrativo, etc.) como no âmbito da subsidiariedade externa (direito comunitário) os esforços para a juspositivação do princípio desenvolvido no âmbito da Igreja em regra juridicamente válida encontram na flexibilidade do princípio um dos principais obstáculos para esta transição, como explica Martins (2003:20):

Talvez pela sua aparente neutralidade, a subsidiariedade surja aos olhos de alguns como uma tábua de salvação ou uma palavra mágica que permitiria de forma consensual organizar um modelo de repartição de poderes, diferente, original, indiscutível, porque baseado na realidade das necessidades e das capacidades dos indivíduos e dos grupos. Esta imersão na realidade, no ser, choca-se com a dogmatização jurídica baseada no dever ser, o que desde logo justifica a grande dificuldade da conceptualização jurídica da subsidiariedade.

Portanto, a subsidiariedade como princípio jurídico-público é algo que ainda está em elaboração e delimitação, com vistas a atingir a possibilidade de submetê-lo com precisão ao controle jurídico. É precisamente sobre esse ponto que a União Europeia se debate nos dias de

hoje. Na verdade, esse processo começou com o Tratado de Maastricht, quando o princípio adentrou formalmente ao espectro político e jurídico da vida comunitária.

Desde então, do ponto de vista político não notamos grandes alterações quanto à essência do princípio, ou seja, não houve grandes esforços para repensá-lo ou aperfeiçoá-lo do ponto de vista filosófico (ponto ao qual já havíamos feito menção no final do capítulo III). No âmbito político, os poucos esforços formam reservados para tentar apurar o controle político do princípio. Por outro lado, identificamos que os grandes esforços incidentes sobre o princípio da subsidiariedade foram direcionados para o âmbito jurídico, ou seja, para a necessidade de juridificar o princípio a partir do enunciado do TUE.

Foi exatamente sobre a juridificação do princípio da subsidiariedade que os últimos 20 anos do processo de integração europeu lançou seus principais esforços. Como já estudamos nos capítulos anteriores, o TUE não trouxe todos os elementos necessários para o controle jurisdicional do princípio, como observa Martins (2003:168):

A conversão da subsidiariedade de princípio político em princípio jurídico não se deu necessariamente ou apenas com apenas com a sua inscrição no TUE, mas sobretudo com a sua definição normativa, requerida pela originalidade de tal inscrição, pela tentativa de impedir interpretações divergentes e pela vontade política de emprestar conteúdo normativo a tal princípio, erigido em princípio de direito numa ordem jurídica original, não estadual (estatal).

A definição normativa a que faz menção Martins, ou seja, normatização e regulamentações do princípio, foi feita gradualmente desde os Conselhos Europeus de Birmingham e Edimburgo, acordo interinstitucional de 1993, Conferência Intergovernamental de 1996 e Tratado de Lisboa datado de 2007. Todos esses momentos já forma estudados nos capítulos anteriores.

Observa-se que essa ânsia pela juridificação do princípio vincula-se diretamente com as demandas por repartição de poder e alocação de competência. Logo, o legislador comunitário viu no princípio da subsidiariedade uma brecha que poderia atender a sua avidez por regulamentar a confusa governança institucional comunitária. Simultaneamente, e também se aproveitando da flexibilidade e da dualidade do princípio, depositou nele as esperanças no que tange ao aumento da transparência das ações comunitárias e redução do déficit democrático. No trecho abaixo está

evidente a construção do caminho que visa vincular princípio da subsidiariedade, seu potencial para regulação de competências e seu fim eminentemente jurídico, *in verbis*:

(...) o princípio da subsidiariedade regula competências baseadas em esferas de responsabilidade. É, assim, um *princípio jurídico*. Com efeito, competências baseadas em responsabilidades próprias são direitos; a ordem jurídica é ordem de competências; o poder ordenador da sociedade é uma entre várias espécies de competência: exatamente aquela que se fundamente em um fim social; e a ordem da subsidiariedade é afinal a ordem das competências ou direitos que se baseiam nos fins sociais. Daí que o princípio da subsidiariedade seja um princípio jurídico-natural fundamental da ordem jurídica. (MESSNER, 1970:286, *apud* SOUZA, 2010:62, grifos do autor)

Por fim, Martins acrescenta ainda às perspectivas sociopolítica e jurídico-pública a perspectiva histórico-filosófica. Essa perspectiva é uma ferramenta utilizada pela autora para explorar as origens da questão da subsidiariedade para melhor compreender seu enquadramento filosófico e seu papel perante as diferentes correntes individualistas e coletivistas de pensamento.

Em suma, dividir o estudo da subsidiariedade em perspectivas mostrou-se uma ferramenta apropriada para analisar a evolução da questão da subsidiariedade. A perspectiva histórico-filosófica é muito apropriada para interpretar a noção de subsidiariedade, a perspectiva sociopolítica ilumina as origens do princípio da subsidiariedade e os seus desdobramentos impulsionados pela DSI e, por fim, a perspectiva jurídico-pública, a qual a autora dedica seu trabalho, está engajada em juridificar o princípio para que possa ser útil do ponto de vista do controle jurisdicional.

4.2.4 Outras classificações do princípio da subsidiariedade

Com o objetivo de expor brevemente como a subsidiariedade inspira recortes específicos no que tange à sua interpretação por parte de cada estudioso do assunto, lançar-se-á mão da obra de Souza (2010). Este autor faz um agrupamento de três amostras, as quais serão vistas abaixo.

A partir do trabalho de Götz e Hecker (1999:50), Souza (2010) reproduz as duas aplicações que, do ponto de vista dos primeiros, o princípio encerra: i) sociopolítica, quando

incide na interação entre Estado e Sociedade; ii) organização do Estado: abrange a estrutura administrativo-territorial do Estado.

Na obra de Lázaro (2001:40), Souza (2010) identifica a subsidiariedade horizontal, aplicada entre a esfera pública e esfera privada, e a subsidiariedade vertical, responsável por ordenar o funcionamento dentro de cada uma dessas esferas.

Delpérée (2000:22), por sua vez, na visão de Souza (2010) traz o princípio dividido em três modalidades: i) funcional: intervenção somente quando a autoridade ou pessoa encarregada de certa tarefa não puder realizá-la; ii) territorial: intervenção de uma autoridade pública de competência territorial mais abrangente sobre uma de menor abrangência é permitida não está em condições de executar sua competência; iii) processual: autoridade pública intervém em segunda ordem, em relação a outra autoridade pública, na medida em que esta não consiga atuar ou se aquela puder oferecer mais garantias ao cidadão.

Como o próprio autor observa, as três apresentam diversos pontos de contato, podendo ser consideradas como similares.

Aproximando-nos do ponto de maior interesse para nosso trabalho, Souza (2010) aprofunda sua análise da vertente ‘organização do Estado’ (que em Lázaro equivale à subsidiariedade vertical e em Delpérée à modalidade territorial). Fazendo menção principalmente aos estudos de Cornu (1993), Souza cita duas funções relacionadas à aplicação do princípio da subsidiariedade na repartição de competências (pensado exclusivamente para o âmbito interno do Estado): i) função atributiva: impõe-se ao constituinte quando determina e consigna as matérias afeitas às esferas de competência das coletividades na constituição (CORNU, 1993:147, *apud* SOUZA, 2010:72); ii) função de ajuste: instrumento flexível de exercício das competências numa concepção dinâmica de equilíbrio de poderes (CORNU, 1993:150, *apud* SOUZA, 2010:72).

Mesmo que essas duas funções tenham sido pensadas em âmbito estatal, ou seja, restritas às relações de subordinação tradicionalmente já definidas em seu território, elas podem ser pensadas para ambientes supranacionais ou interestatais. Certamente a função atributiva, devido ao seu perfil mais diretivo/político moldar-se-ia com maior facilidade a uma aplicação

internacional do que a função de ajuste, a qual já apresenta características de juridificação exigindo um arcabouço legal mais estruturado.

4.3 Leituras para a internacionalização do princípio da subsidiariedade

A cirúrgica apresentação que fizemos da experiência europeia de integração expôs um valioso laboratório no qual estão em fase de teste o que há de mais avançado em termos de técnicas de coordenação de políticas públicas interestatais e organização institucional de diversos níveis de governo com foco no cidadão.

Esse processo, motivado pela necessidade de sobreviver como Estado, levou a maioria dos países da Europa ocidental a associar-se em prol do desenvolvimento conjunto pautado em três pilares: readquirir competitividade econômica, promover a convivência pacífica e defender o legado cultural europeu para a humanidade.

Os dois primeiros constituem-se como uma necessidade básica, pois somente assim (entenda-se integrada) a Europa poderia enfrentar o novo cenário socioeconômico e a revolução tecnológica que se apresentavam como portadores da acelerada alteração cultural na vida de cada indivíduo.³⁴ Esses dois pilares constituem-se também o caminho para devolver à população europeia a qualidade de vida e a esperança que foram arrasadas ao longo de duas guerras mundiais.

Pode-se entender que o término da segunda guerra mundial marca o fim de mais de um século regido pela égide do concerto europeu estabelecido desde o Congresso de Viena em 1815. Desta feita, mais do que um esgotamento econômico e social, o após segunda guerra mundial sacramentou o esgotamento das regras de governança política e de convivência humana vigentes até então. Logo, esse vazio do ponto de vista político e organizacional dispara uma busca por novos padrões de governança e organização política que incitem a paz e a prosperidade econômica para os cidadãos desses países.

³⁴ Nesse momento, argumentamos inspirados na extensa obra de Manuel Castells e toda a sua contribuição para entender a sociedade contemporânea sob seus diversos aspectos, nomeadamente por meio dos livros 'A Sociedade em Rede' e a 'A Era da Informação'.

No terceiro pilar colocamos a história comum dos países da região. Entendendo por isso todo o legado conjunto desenvolvido desde a história antiga até a história contemporânea, potencializados pelos últimos 500 anos, período em que os europeus lideraram o mundo do ponto de vista econômico, político e tecnológico. Cabe acrescentar ainda que esses últimos 500 anos impulsionados pelas grandes navegações e renovados pelas revoluções inglesa, francesa e industrial levaram os países europeus a experimentarem os mais diversos tipos de interação (e confrontação) sociopolítica (tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo) conduzindo-os gradativamente ao desenvolvimento de pactos e alianças políticas que garantissem um mínimo de harmonia entre si (o concerto europeu citado a pouco é um exemplo desses pactos).

A necessidade de preservar as construções humanistas, filosóficas, tecnológicas e políticas que foram elaboradas a partir dessas interações e para as quais cada nação europeia contribuiu à sua maneira, também favoreceu o apelo à formação de uma nova governança europeia. Isso porque após a segunda guerra mundial os europeus perderam de vez as rédeas da liderança mundial, sendo, portanto, desafiados por outros sistemas e outras filosofias então hegemônicas, nomeadamente a estadunidense e a soviética. A união dos países europeus não deixava de ser uma maneira de eles manterem vivo seu legado, seu estilo de vida e, em última instância a sua cultura.

Frente a esse momento tão único em termos de sofrimento da sua população, de desgaste político, de derrocada econômica e de ameaça ao legado intelectual europeu, não surpreende o fato de os países europeus terem se lançado em uma profunda autoanálise. Alguma coisa teria que ser diferente daquele momento em diante. Não era possível continuar naquele ritmo, primeiramente em respeito à dignidade dos nacionais de todos os países europeus e, em segundo lugar, em respeito ao passado europeu.

Sendo assim, está montada a situação ideal para emergirem ideias novas, soluções inovadoras que levem para outros rumos uma trajetória que antes parecia imutável. A abertura que esse tipo de momento favorece para a construção de experiências novas, que questionem o que anteriormente era entendido como dogma ou resultado inatingível, foi imprescindível para os desdobramentos políticos na Europa após a segunda guerra.

Como pano de fundo a toda essa mudança temos um cenário internacional também em alteração. A assunção de instituições internacionais específicas, como as que surgiram da conferência de Bretton Woods, e instituições internacionais mais abrangentes como a ONU inauguraram um período em que pressupostos vestfalianos teriam que ser retrabalhados para garantir que os novos conceitos humanistas, econômicos e tecnológicos pudessem ser operacionalizados.

Na lista de ideias, atribuições e competências que deveriam ser repensadas frente aos novos desafios impostos aos Estados e às organizações internacionais, certamente a mais latente e simbólica é a ideia de soberania³⁵. Sua visão clássica como algo uno e indivisível que por muito tempo ocupou o imaginário político da época referente à formação dos Estados nacionais e, em boa medida, serviu para eles definirem suas identidades e consolidarem-se como unidade política, gradualmente dá sinais de exaustão como observamos abaixo:

Os conceitos absolutismo e soberania foram forjados juntos no mesmo forno. Com relação ao Poder Público, o primeiro já foi superado e o segundo apresenta evidentes sinais de exaustão.

Toda vez que prevalece a ideia de um organismo internacional, sem que haja hegemonia de uma Nação ou de um grupo de nações, estamos, é verdade, superando o conceito de Estado Constitucional Moderno, cujo atributo principal é a Soberania, que tem dificuldade para conviver com a ideia de um sistema transnacional.

(...)

É possível que o movimento de globalização, com a intervenção de novos pressupostos democráticos, impulse outras formas de integração que permitam o início de uma caminhada em direção a uma maior fraternidade universal e a um desenvolvimento solidário comum. (MARITAIN, 1983:53, *apud* CRUZ, 2007:109)

Cruz dá vazão a outro ponto de vista bastante forte sobre a soberania quando cita Ferrajoli, observemos:

O conceito de Soberania, como escreveu Kelsen, deve ser resolvido de forma radical. Esta, segundo o doutrinador austríaco, seria a primeira revolução da

³⁵ Para uma vasta discussão a respeito o princípio da soberania, ver Cruz (2007), Losano (2002) e James (1996). Uma boa contextualização da relação da soberania com o direito internacional e com o processo de integração europeu pode ser observada, respectivamente, em Klabbers (2009) e Dinan (2006). Cabe destacar ainda o riquíssimo debate trazido por Losano (2002) quando ele apresenta a visão de Kelsen (acerca da soberania) da obra de Campagnolo e depois traz a resposta de Campagnolo.

consciência cultural necessária. (FERRAJOLI, 1999:126, *apud* CRUZ, 2007:109)

Convicções à parte, este trabalho busca tratar a soberania como algo passível de ser revisado. Assim como nos primórdios do desenvolvimento da teoria atômica o átomo era entendido como homogêneo, neutro e indivisível (teoria atômica de Dalton, início do século XIX) e, com o avançar da química e da física, gradativamente observou-se que o átomo é, na verdade, descontínuo, divisível e possui carga elétrica (modelo atômico de Rutherford-Bohr, século XX), o princípio da soberania pode ser adequado aos avanços registrados pelas ciências sociais ao longo das experiências vividas pelo ser humano.

Assim como a ideia do átomo não foi abandonada, mas sim aperfeiçoada conforme os avanços científicos, nota-se que a ideia de soberania³⁶ pode continuar sendo válida como forma de projeção e proteção da autoridade estatal. Isso pode ocorrer na medida em que ela deixe de ser impermeável e inflexível, características que foram tidas como pertinentes à época da delimitação do seu conceito, para tornar-se algo mais poroso e maleável, alinhada com a nova conformação do cenário internacional e com as tarefas que o Estado tem que executar ou permitir que associações mais abrangentes executem.

Esse trabalho entende que a soberania continua a caracterizar o poder estatal. O que não pode acontecer é utilizar a soberania como sinônimo de poder absoluto, pois este já vem sendo desmistificado desde os esforços iluministas. Na condição de unidade política importante para as relações estabelecidas dentro de uma sociedade, o Estado soberano pode muito bem continuar com as tarefas que consegue desempenhar, e que certamente não são poucas, como podemos constatar nas relações internacionais, ao mesmo tempo em que deve entender que suas unidades políticas subnacionais devem ter a devida autonomia e que os organismos da comunidade internacional devem atuar de acordo com o mandado recebido dos próprios Estados. Em suma:

A aplicação do princípio da subsidiariedade é especialmente sensível em matéria de soberania dos Estados, importando apelar ao conceito de soberania real que obriga a que os Estados promovam da melhor maneira possível a realização dos interesses colectivos que cabem nas suas atribuições. (MARTINS, 2003:38)

³⁶ Em Peixoto (1997) também encontramos um amplo debate acerca da erosão da soberania e como as relações internacionais vem lidando com essas mudanças.

Do parágrafo anterior, por analogia, tiramos uma conclusão interessante. Da mesma maneira que o Estado atua de modo subsidiário às unidades subnacionais, pode-se entender que os organismos da Comunidade Internacional atuam subsidiariamente ao Estado. A diferença fica por conta da maior vinculação apresentada pela esfera de governo subnacional em relação à esfera estatal e da independência desta em relação à esfera internacional de governança³⁷. Nos moldes de hoje, a primeira relação é mais rígida e tutelada, podendo ser caracterizada como hierarquizada ou vertical. A segunda relação apresentada, por sua vez, é flexível e fluída, notabilizando-se pela não hierarquização ou horizontalidade. Como constatamos em Martins (2003:36)³⁸:

Uma primeira tese arranca da consideração de que a soberania é una, exclusiva e indivisível, concluindo que esta é decisivamente posta em causa em situações de supranacionalidade.

De acordo com outra orientação, o conceito de soberania deveria ser analisado numa perspectiva simultaneamente qualitativa e quantitativa. O fenómeno de integração europeia deixa intocada a soberania qualitativa, isto é, a capacidade que os Estados têm de afirmar um poder supremo e independente, mas pode afetar a soberania quantitativa, ou seja, o conjunto de poderes que dão expressão à soberania qualitativa e que podem ser definidos nomeadamente em razão da matéria ou do território.

Nesse emaranhado de interações, a soberania pode ser concebida como um princípio que protege o Estado de interferências desnecessárias, estando vinculado à sua independência e identidade. De certa forma esse princípio garantiria aos Estados suas funções primordiais, entendendo estas como as competências que definem o Estado como tal e o legitimam frente à população.

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, atuaria no sentido de abarcar as novas tarefas que surgiram ao longo do século XX e que, devido à sua abrangência, não podem ser devidamente absorvidas dentro do escopo do Estado. A subsidiariedade propiciaria à comunidade internacional, por meio das suas instituições, assumir responsabilidades na forma de competências exclusivas e concorrentes nos pontos pré-acordados com os Estados.

³⁷ Para uma boa apresentação da evolução da ideia de governança internacional no século XX ver Santos (2006).

³⁸ Logo em seguida, a autora também trabalha a classificação da soberania em formal e real.

Nesse cenário, se o poder do Estado pode ser adjetivado pelo termo soberano, logo, podemos inferir que a comunidade internacional, na pessoa de suas instituições, teria posse do poder subsidiário. Isto é, a soberania é reservada para as competências que são típicas do Estado (entendidas como função principal ou primária) e às suas relações internas hierarquizadas, e destina-se à comunidade internacional, por meio de suas instituições, a função de suplementação em matérias nas quais o Estado, devido às suas limitações frente às novas características introduzidas no cenário internacional ao longo do século XX, não consegue agir de modo eficiente. Essa seria uma mudança estratégica e necessária, como podemos ver abaixo:

O exame da realidade do mundo, nos dias de hoje, bem como as modificações havidas na trajetória histórica do Estado Constitucional Moderno levam à verificação de que houve uma mudança estratégica na postura dos Estados, tanto no plano internacional como no interno, caminhando-se, a passos largos, para a superação de sua base teórica, conforme ele foi concebido como nacional, territorial e soberano. (CRUZ, 2007:109)

Dessas reflexões identificamos que a soberania e a subsidiariedade podem caminhar juntas na construção das relações de poder contemporâneas. A soberania pode ficar com sua missão de garantir a independência e a proteger a identidade do Estado, ao passo que a subsidiariedade, em âmbito interno, pode ser juridificada para promover a autonomia dos níveis subnacionais e, em âmbito internacional, poder ser um princípio, um axioma, que seja moralmente capaz de ditar uma harmoniosa interação entre unidades políticas diferentes do ponto de vista funcional. Para ilustrar a relação da subsidiariedade com a soberania no contexto comunitário europeu, lançamos mão de uma precisa reflexão de Martins (2003:32):

Aspecto ainda mais inovatório no direito internacional é a subordinação a uma cláusula de subsidiariedade da repartição de poderes concorrentes entre uma organização internacional, que ainda é a Comunidade Europeia³⁹, e os seus Estados-membros, que ainda conservam a qualidade de entes soberanos. Tal cláusula aplica-se, em certas condições, por disposição expressa inserida em tratado internacional. A sua função não é a de outorgar competências ou aumentar atribuições à Comunidade Europeia, mas tão somente a de servir de critério de distribuição de poderes que quer os Estados quer a Comunidade já

³⁹ Devido a sua inovadora forma de institucionalização das relações entre os poderes dos diversos níveis de governo, a União Europeia é muitas vezes evocada como uma nova forma de Estado ou como um organismo fadado a virar uma federação. Enfim, não nos alinhamos com essas visões mais audaciosas, mas sabemos que a originalidade do concerto europeu é mesmo fascinante. Portanto, para representar essa visão acerca do processo de integração europeu, encontramos na leitura de Farias (2007) uma boa análise dessa questão.

dispõem, indicando a que nível – comunitário ou nacional – os poderes devem ser exercidos.

Mas a subsidiariedade não tem somente esta função, podendo relevar, se assim estipulado, a nível estadual. E, a esse nível, pode dirigir-se para o exterior como fator de limitação de transferência de atribuições e poderes de soberania, sujeita ou não a fiscalização jurisdicional, ou diversamente, posicionar-se como fator de distribuição de poderes em favor de entidades infra-estaduais, de natureza territorial ou outra.

A subsidiariedade, como conceito construído pela filosofia do direito, é erigida em princípio jurídico que vem a relacionar-se com o princípio da soberania, elemento do direito constitucional positivo.

Nesse mesmo sentido e a guisa de conclusão, Martins (2003:34) acrescenta:

(...) a subsidiariedade foi então utilizada como um princípio politicamente orientador do lugar de cada instância pública na partilha do poder, com reflexos do topo à base. Isto é, a subsidiariedade foi esgrimida como arma para pressionar a descentralização interna em alguns Estados-membros, assim determinado o reordenamento de atribuições e competências dentro do próprio Estado-soberano. Quanto à redefinição das competências comunitárias ligadas a novas acções requeridas para a prossecução dos objetivos gerais da Comunidade Europeia, motivadas pelo aumento das suas atribuições, o quadro da revisão dos tratados, também aí se debateu a aplicação do princípio da subsidiariedade.

4.4 Desdobramentos e digressões acerca da internacionalização do princípio da subsidiariedade

A transposição da questão da subsidiariedade para usos preocupados com a interação entre Estados e organizações da comunidade internacional nos parece um desdobramento não esperado quando da formação do princípio da subsidiariedade na DSI. De uma regra de boa convivência infraestatal inicialmente orquestrada no sentido de proteger a liberdade do indivíduo e da família frente aos abusos das autoridades públicas, a subsidiariedade passou a representar a essência moral, às vezes juridificada, de um princípio capaz de pautar harmoniosamente as relações entre associações, autoridades, agremiações e comunidades com diferentes graus de abrangência territorial, funcional e temática.

Vamos nos deter um pouco nessa extrapolação sofrida pelo princípio. Na altura em que foi positivada como princípio (em 1931 com a encíclica *Quadragesimo Anno*), a questão da subsidiariedade encontrou um cenário internacional em ebulição política. A derrocada da Sociedade das Nações, o acirramento dos ânimos pré-segunda guerra mundial, o desgaste do sistema neocolonial e a dificuldade de reequilibrar o sistema financeiro mundial tornavam o

Estado uma unidade política incapaz de lidar sozinho com os problemas que o atingia por todos os lados. Ao estudar a situação *a posteriori*, nota-se que a falta de orientação para o bem comum e a dimensão transnacional dos incipientes desafios econômicos e tecnológicos lançaram os Estados em uma espiral de desorientação e insegurança que culminou em desordem política e social.

Paulatinamente, os Estados foram percebendo que não poderiam mais atuar sozinhos em segmentos que antes eram exclusivos deles. O desafio que importunava a todos era encontrar um mecanismo que permitisse dar continuidade à implementação dos interesses estatais, só que agora em um cenário de internacionalização acelerada. Como constatamos abaixo:

Uma política internacional voltada para o objetivo da paz e do desenvolvimento mediante a adoção de medidas coordenadas, mais do que nunca tornou-se necessária em virtude da globalização dos problemas. O Magistério (da Igreja Católica) destaca que a interdependência entre os homens e as nações adquire uma dimensão moral e determina as relações no mundo atual sob o aspecto econômico, cultural, político e religioso. Nesse contexto, seria de desejar uma revisão, que «pressupõe a superação das rivalidades políticas e a renúncia a toda a pretensão de instrumentalizar as mesmas Organizações, que têm como única razão de ser o bem comum», com o objetivo de conseguir «grau superior de ordenação a nível internacional». (Vaticano, 2004, § 442, grifos do original)

É sob esse escopo que emerge, lentamente, a comunidade internacional. Como toda nova estrutura ordenadora, sua aceitação é morosa e tumultuada. Em adição, para a sua consolidação e embasamento é necessário desenvolver novos conceitos, adaptar alguns já existentes e implementar ações extras de aceitação mútua. Os mecanismos desenvolvidos para tal foram as organizações internacionais, ao passo que sua instrumentação política foi feita por diversas ciências sociais e a instrumentação jurídica veio das linhas de frente do direito internacional e, em seguida, do direito comunitário. Pensamento que é contemplado na DSI:

Em particular, as estruturas intergovernamentais devem exercitar eficazmente as suas funções de controle e de guia no campo da economia, pois que alcançar o bem comum torna-se uma meta inatingível aos Estados individualmente tomados, ainda que dominantes em termos de potência, riqueza e força política. Os Organismos Internacionais devem ademais garantir aquela igualdade, que é o fundamento do direito de todos à participação no processo do pleno desenvolvimento, no respeito às legítimas diferenças. (Vaticano, 2004, § 442, grifos do original)

Em resumo, esses esforços para desenvolver meios eficientes de ação no novo cenário político internacional são medidas para dar à ordem internacional coesão e legitimidade frente aos seus integrantes. Com o avanço do processo democrático e humanitário disparado após a segunda guerra mundial, até mesmo como reação às atrocidades do conflito, o contexto psicológico do momento favorecia o estabelecimento de interações políticas mais abertas ao indivíduo, culturalmente multifacetadas, transparentes à sociedade civil e coordenadas. Características e conjunturas que em muito se diferenciam daquelas que forjaram o surgimento dos Estados e sua fundamentação político-jurídica, da qual se destaca, por exemplo, o princípio da soberania.

Acerca do viés humanitário citado no parágrafo anterior, cabe uma breve digressão que nos leva de volta ao pensamento social da Igreja Católica. Na DSI, a subsidiariedade e a solidariedade⁴⁰ são duas faces da mesma moeda. Enquanto a primeira se preocupa em resguardar a autonomia do indivíduo e da família, além das associações menores de uma maneira geral, a segunda responsabiliza cada indivíduo, cada família e cada agremiação pelo bem-estar do próximo e da coletividade em geral, legitimando, assim, limites de ação para estas, isto é, estabelecendo como limite da autonomia das partes o respeito ao próximo e às suas particularidades. Como notamos no trecho abaixo:

A ação do estado e dos outros poderes públicos deve conformar-se com o princípio da subsidiariedade para criar situações favoráveis ao livre exercício da atividade econômica; esta deve inspirar-se também no princípio de solidariedade e estabelecer os limites da autonomia das partes para defender a parte mais frágeis. A solidariedade sem subsidiariedade pode, de fato, degenerar facilmente em assistencialismo, ao passo que a subsidiariedade sem a solidariedade se expõe ao risco de alimentar formas de localismo egoísta. (Vaticano, 2004, § 351, grifos do original)

⁴⁰ Trabalhada na DSI como princípio da solidariedade, o qual “*comporta que os homens do nosso tempo cultivem uma maior consciência do débito que têm para com a sociedade na qual estão inseridos: são devedores daquelas condições que tornam possível vivível a existência humana, bem como do patrimônio, indivisível e indispensável, constituído da cultura, do conhecimento científico e tecnológico, dos bens materiais e imateriais, de tudo aquilo que a história da humanidade produziu. Um tal débito há de ser honrado nas várias manifestações do agir social, de modo que o caminho dos homens não se interrompa, mas continue aberto às gerações presentes e às futuras, chamadas juntas, umas e outras, a compartilhar na solidariedade do mesmo dom*”. (Vaticano, 2004, § 195, grifos do original)

Para finalizar essa digressão, acrescentamos ainda a projeção social e humanista que a Igreja dá aos seus princípios sociais, tais como a subsidiariedade e a solidariedade, *in verbis*:

Estes princípios têm um caráter geral e fundamental, pois que se referem à realidade social no seu conjunto: das relações interpessoais, caracterizadas pela proximidade e por serem imediatas, às mediadas pela política, pela economia e pelo direito; das relações entre indivíduos ou grupos às relações entre os povos e as nações. Pela sua permanência no tempo e universalidade de significado, a Igreja os indica como primeiro e fundamental parâmetro de referência para a interpretação e o exame dos fenômenos sociais, necessários porque deles se podem apreender os critérios de discernimento e de orientação do agir social, em todos os âmbitos. (Vaticano, 2004, § 161, grifos do original)

Até agora, este trabalho concentrou-se na análise da questão da subsidiariedade focada em perspectiva jurídico-política⁴¹ do princípio nela inspirado. Fizemos isso porque o objetivo é estudar a potencialidade do princípio da subsidiariedade para fundamentação da ordem internacional a partir da experiência europeia de integração. Devido a esse objetivo, a análise realizada acerca do princípio da subsidiariedade, até agora, ficou mais atrelada à sua juspositivação, ou seja, preocupada com a institucionalização do controle jurídico e político, do que com a abordagem moral e axiológica do princípio.

A vertente jurídico-política mostra-se, conforme estudamos, como um construto voltado ao regramento prático (normatização) da questão da subsidiariedade, isto é, à operacionalização do princípio da subsidiariedade no âmbito das estruturas de governo nacionais e das instâncias internacionais de governança. Ela está intimamente relacionada com ambientes hierarquizados, regidos sob a ótica do Estado constitucional moderno. Adicionalmente, ela também tem sido configurada pela ótica do direito internacional, particularmente do direito comunitário, para atuar no regramento das relações mais flexíveis e horizontais inseridas no bojo da comunidade internacional.

Porém, é importante preencher essa lacuna axiológica, ainda que não em sua totalidade, por isso registra-se aqui a perspectiva ético-social do princípio da subsidiariedade, a qual emerge no da análise feita até esse momento. Na verdade, observa-se que é essa a perspectiva na qual a Igreja Católica originalmente positiva o princípio e desenvolve toda a fundamentação do mesmo. A perspectiva ético-social desdobra-se predominantemente sobre a filosofia do

⁴¹ Vertente amplamente discutida por Martins (2003).

princípio. Ela deriva diretamente da visão holística que se tem do ser humano, da sua cultura, do seu desenvolvimento integral e do que se acredita que o torna único como ser vivente. Nesse sentido, essa perspectiva está em uma esfera diferente da perspectiva político-jurídica. Ela não visa regulamentar ou estabelecer procedimentos técnicos que permitam a coexistência política em prol do bem comum. Na verdade, a perspectiva ético-social é aquela que inspira a perspectiva jurídico-política, que nutre sua aplicabilidade e baliza suas linhas de ação. É a perspectiva animada pela racionalidade humana e, por sua vez, também anima as ações das associações às quais a ação humana dá vida. A perspectiva ético-social é uma orientação, uma diretriz, uma instrução advinda da visão que o homem tem de si mesmo e daquelas coisas que deseja para ele e toda a humanidade. Nesse aspecto, não se observa relações de hierarquização, pelo contrário, é uma reflexão que se estabelece de modo horizontal, aberto e dinâmico.

A dicotomia a que fazemos menção fica latente no texto que reproduzimos abaixo, por meio das expressões ‘ordem moral’ (perspectiva ético-social) e ‘capacidade de atingir o fim proposto’ (perspectiva jurídico-política):

Existe evidentemente uma relação intrínseca entre o conteúdo histórico do bem comum e a configuração e funcionamento dos poderes públicos. Porquanto, assim como a ordem moral requer uma autoridade pública para a obtenção do bem comum na convivência humana, postula também, conseqüentemente, que esta autoridade seja capaz de conseguir o fim proposto. Comporta isto que os órgãos em que a autoridade se encarna, opera e demanda o seu fim, sejam estruturados e atuem de tal modo que possam adequadamente traduzir em realidade os conteúdos novos que o bem comum venha assumindo na evolução histórica. (JOÃO XXIII, 1963, Parte 4, § 135)

A comunidade internacional⁴², na condição de estrutura de ordenamento que ainda está em fase de construção tanto do ponto de vista ético-social quando da vertente jurídico-política, apresenta-se como o novo âmbito de governança no qual se articulam as interações humanas com

⁴² Na visão da Igreja, “o caminho rumo a uma autêntica «comunidade» internacional, que assumiu uma precisa direção com a instituição da Organização das Nações Unidas em 1945, é acompanhado pela Igreja: tal Organização «contribuiu notavelmente para promover o respeito da dignidade humana, a liberdade dos povos e a exigência do desenvolvimento, preparando o terreno cultural e institucional sobre o qual construir a paz». A doutrina social, em geral, considera positivamente o papel das Organizações intergovernamentais, em particular daquelas operantes em setores específicos, ainda que experimentando reservas quando estas enfrentam de modo incorreto os problemas. O Magistério recomenda que a ação dos Organismos Internacionais responda às necessidades humanas na vida social e nos âmbitos relevantes para a pacífica e ordenada convivência das nações e dos povos”. (VATICANO, 2004, § 440)

vistas ao atingimento do bem comum e da potencialização do indivíduo. Por ser uma esfera nova, o embasamento moral e seus desdobramentos políticos e jurídicos ainda carecem de elaboração e aperfeiçoamento.

Sobre o estabelecimento desse novo nível de governança, observemos o pensamento da Igreja:

O bem comum universal levanta hoje problemas de dimensão mundial que não podem ser enfrentados e resolvidos adequadamente senão por poderes públicos que possuam autoridade, estruturas e meios de idênticas proporções, isto é, de poderes públicos que estejam em condições de agir de modo eficiente no plano mundial. Portanto, é a própria ordem moral que exige a instituição de alguma autoridade pública universal. (João XXIII, 1963, Parte 4, § 136)

Analisemos agora o amadurecimento que esse pensamento já apresenta após meio século de experiência e desenvolvimento da comunidade internacinal:

A solícitude por uma convivência ordenada e pacífica da família humana leva o Magistério a ressaltar a exigência de instituir «uma autoridade pública universal, reconhecida por todos, com poder eficaz para garantir a segurança, a observância da justiça e o respeito dos direitos». No curso da história, não obstante as mudanças de perspectiva das diversas épocas, advertiu-se constantemente a necessidade de uma semelhante autoridade para responder aos problemas de dimensão mundial postos pela busca do bem comum: é essencial que tal autoridade seja o fruto de um acordo e não de uma imposição, e que não seja tomado como um «super-estado global».

Uma autoridade política exercida no quadro da Comunidade Internacional deve ser regida pelo direito, ordenada ao bem comum e respeitar o princípio da subsidiariedade: «Os poderes públicos da comunidade mundial não têm como fim limitar a esfera de ação dos poderes públicos de cada comunidade política e nem sequer de substituir-se a eles. Ao invés, devem procurar contribuir para a criação, em plano mundial, de um ambiente em que tanto os poderes públicos de cada comunidade política, como os respectivos cidadãos e grupos intermédios, com maior segurança, possam desempenhar as próprias funções, cumprir os seus deveres e fazer valer os seus direitos». (Vaticano, 2004, § 441, grifos do original)

Os novos desafios impostos à orquestração da ordem internacional (inserção de novos atores, transversalidade temática, interações em rede, multiculturalismo, etc) está impulsionando a humanidade para uma auto-reflexão acerca das delimitações principiológicas que devem reger esse novo período. Um novo embasamento ético-social a partir do qual serão desdobrados

instrumentos políticos capazes de responder às atuais demandas por convivência pacífica, ações eficientes, políticas públicas coordenadas internacionalmente, respeito à liberdade individual e apreço ao bem comum. Nesse trabalho observa-se que a questão da subsidiariedade está bem posicionada para, através das suas perspectivas ético-social e jurídico-política, dar vazão à atual demanda por normas e princípios que contribuam para a uma organização politicamente equilibrada e moralmente harmônica da ordem internacional.

Síntese Conclusiva

I – Conclusões introdutórias

1. A noção de subsidiariedade, positivada como princípio, é obra típica da transição do século XIX para o século XX. No entanto, sua essência pode ser identificada desde os tempos dos primeiros pensadores políticos. Logo, o princípio da subsidiariedade é a positivação de uma noção que permeia as coletividades humanas desde que estas começaram a deparar-se com a necessidade de conviver com outras coletividades. Desta forma, o referido princípio compila a milenar trajetória dos seres humanos agruparem em estruturas políticas abrangentes, tornando a estrutura social cada vez mais complexa.

2. Após a segunda metade do século XIX, o cenário socioeconômico dá maior vazão ao dicotômico debate entre individualismo e coletivismo, favorecendo o surgimento de uma terceira via que despolarizasse as discussões. É nesse espaço que a Igreja Católica insere-se afirmando a importância da preservação da capacidade de agir das diferentes esferas de decisão e destacando que a ação estatal é importante na medida em que potencializa a ação da família e dos indivíduos.

3. A encíclica *Quadragesimo Anno* introduz as noções de sociedade menor e sociedade maior, as quais nos remetem aos atores de um determinado cenário que possuem campos de ação com abrangências distintas, sendo que cada qual consegue agir mais eficientemente em determinadas escalas/níveis. Soma-se à necessária complementariedade entre os diversos níveis de governo as mudanças que atuaram no cenário internacional ao longo do século XX e nota-se que algumas funções deixaram de ser tarefa exclusiva dos Estados exgindo seu

compartilhamento com as esferas mais abrangentes. Disso deriva-se que a essência da divisão estabelecida pela encíclica entre sociedades maiores e menores pode ser aplicada por analogia ao cenário internacional.

4. Uma vez que a nova sociedade maior (na figura das organizações internacionais que compõem a comunidade internacional) coabitará no contexto político, social e econômico com as demais sociedades menores (Estado e governos subnacionais), o desafio desenha-se da seguinte forma: como essas novas organizações maiores articular-se-ão com as já existentes - compartilhando competências e esferas de ação. A resposta para esse desafio fica mais bem delineada se for admitida a relação subsidiária existente entre as sociedades em análise.

5. É possível identificar que o pensamento social da Igreja nos cem anos que sucederam à *Rerum Novarum* contribuiu para os estudos sobre as relações entre diversas esferas de poder, primeiramente em âmbito nacional e posteriormente no cenário mundial. Em adição, observa-se ainda que o maior serviço prestado pela Igreja não está na percepção da necessidade de articular e regulamentar os relacionamentos entre indivíduos e as autoridades públicas, mas sim na positivação dessa noção na forma do princípio da subsidiariedade.

II – Conclusões quanto aos primeiros passos práticos da noção de subsidiariedade em âmbito internacional

6. Entre 1951 e 1992 o princípio da subsidiariedade não apresenta validade jurídica no contexto europeu, pois a questão da subsidiariedade estava representada pela noção de subsidiariedade, sobre a qual não havia maiores interesses de positivação. A constatação que podemos fazer da noção de subsidiariedade nesse período relaciona-se com a missão e com os objetivos do processo de integração estabelecidos pelos Estados-membros. Isto é, não se buscava como objetivo primário a criação de uma arquitetura político-institucional voltada para a articulação comunitária e multitemática da Europa, buscava-se predominantemente uma maneira de reviver a capacidade de ação econômica dos Estados-membros.

7. As áreas escolhidas para a integração europeia entre 1952 e 1992 orbitavam majoritariamente recortes específicos em torno de assuntos sociais e econômicos, sem preocupações maiores com uma coadunação política mais profunda. Com isso conclui-se que a

adoção da noção de subsidiariedade, mas não do princípio, se justifica na medida em que a opção pela cobertura contratual que as partes necessitavam não exigia mais do que um alerta sobre a necessidade de a Comunidade atuar somente quando sua ação fosse de fato mais eficiente que a dos Estados isoladamente. Essa aplicação é bem diferente daquela gestada ao longo dos anos 1980 e que começa a ganhar forma nas primeiras cimeiras da década de 1990, gerando um uso que se encaminharia para matérias de governança e articulação entre os diversos níveis de governo e entre as próprias instituições comunitárias.

III - Conclusões acerca do princípio da subsidiariedade como instrumento de governança europeia

8. Com o AUE e a manutenção da busca pelo estreitamento econômico entre os Estados - agora utilizando a figura do mercado interno ao invés do mercado comum - a Comunidade e os Estados-membros demonstram que o principal ponto a ser repensado era a questão da articulação entre as instituições comunitárias e a participação dos Estados nessas instituições, ou seja, os esforços para realinhar o processo de integração europeu com as intenções estatais e com as novas condicionantes do cenário internacional deveriam concentrar-se nas questões de governança e processo decisório - as quais, até então, não tinham sido o alvo dos esforços centrais do processo de integração.

9. O salto exponencial que a questão da subsidiariedade dá do Tratado CECA para o Tratado da União Europeia se deve, em boa medida, ao desafio de reestruturar a arquitetura institucional europeia. Este se constituiu precisamente na melhoria da estrutura organizacional por meio de institutos de governança que permitissem envolver cada esfera com os assuntos que estavam mais capacitadas e bem posicionadas para executar. Em suma, a questão da subsidiariedade deixou de ser subliminar e implícita, ou seja, prosaica e difusa na forma de noção de subsidiariedade para solidificar-se, na forma de princípio da subsidiariedade, como um dos pilares do sistema de governança supranacional europeu.

10. Na primeira aparição legal do princípio da subsidiariedade no regramento jurídico europeu, ele já emerge em posição de destaque. Pois, na condição de princípio fundamental, a subsidiariedade é balizadora do processo decisório e portadora da expectativa de levar à arquitetura institucional europeia flexibilidade, transparência e capilaridade necessárias para

torná-la, uma construção política ágil o bastante para dar vazão aos novos objetos da união econômica.

11. Observa-se que a trajetória do princípio da subsidiariedade ao longo dos últimos 20 anos do processo de integração europeu foi pautada pelas linhas mestras elaboradas pelo Conselho Europeu, Parlamento Europeu e Comitê das Regiões entre 1992 e 1996. Nesse período, elas vêm sendo trabalhadas e aprofundadas de acordo com as alterações institucionais e mudanças socioeconômicas que afetaram o cenário internacional. Em adição, cabe ressaltar que essas linhas mestras respeitam as diretrizes emanadas pelo TUE, mostrando que todo o trabalho das últimas duas décadas - no que tange à subsidiariedade - esteve pautado especialmente em implementar e aplicar o especificado pelo TUE, sem maiores preocupações em desenvolver o princípio do ponto de vista axiológico.

12. Por sua maleabilidade e independência em relação a posições político-ideológicas, a ideia de subsidiariedade ocupou no processo de integração europeu a função de orientação, balizando a repartição de competências no espaço político europeu e inspirando o desenvolvimento de um sistema de controle político-jurídico das intervenções das diversas esferas de governo no cotidiano dos cidadãos. Essa neutralidade característica do princípio permite que ele haja como um catalisador na complexa interação entre elementos políticos das diversas esferas de governo.

IV. Conclusões quanto às características e quanto à internacionalização da questão da subsidiariedade

13. Nesse trabalho opta-se pelas qualificações complementar e suplementar em detrimento de secundária e supletiva (quando atrelada à palavra “supletividade”), pois aquelas permitem um enquadramento apropriado do princípio da subsidiariedade como um instrumento de governança e coesão sociopolítica para reger as relações entre os diversos níveis de governo e, em última instância, garantir que os mesmos atuem em prol do cidadão (indivíduo).

14. Nota-se que as dimensões positiva e negativa trazem à tona elementos do clássico debate entre liberalismo e coletivismo. A dualidade de cada uma das correntes filosóficas e a capacidade da questão da subsidiariedade navegar livremente entre ambas deixa em evidência

duas características que fazem da subsidiariedade uma ideia atraente para a sua utilização como instrumento de governança e convivência política: i) neutralidade ideológica e ii) viés axiológico.

15. A neutralidade ideológica coloca a subsidiariedade em um patamar diferente daquele ocupado pelo debate político-partidário ou pelo planejamento da intervenção estatal. O princípio da subsidiariedade antecede esses dois momentos porque ele faz parte da fundamentação moral que rege a convivência política e social entre quaisquer esferas de governo. O princípio da subsidiariedade catalisa a interação entre as sociedades mais abrangente e as mais restritas fazendo com que essa interação sociopolítica gere produtos mais coerentes com a realidade vivida pelos indivíduos e com o papel estatal de impulsionar e proteger seus cidadãos.

16. O viés axiológico faz com que o princípio não atue no campo teleológico da ação política, ou seja, ele não determina uma finalidade aos resultados esperados para uma população ou para os níveis de governo. Assim sendo, o princípio da subsidiariedade atua para instaurar nesse processo de cooperação política elementos como respeito recíproco, descentralização, transparência e delimitação de competências para que a interação política possa ocorrer sem sufocar nenhuma das partes, facilitando, assim, que cada uma delas consiga atingir o resultado esperado com o estabelecimento da cooperação política.

17. O vazio do ponto de vista político e organizacional após a segunda guerra disparou uma busca por novos padrões de governança e organização política que incitem a paz e a prosperidade econômica para os cidadãos desses países. Em adição, tem-se como pano de fundo o cenário internacional em alteração. A assunção de instituições internacionais específicas, como as que surgiram da conferência de *Bretton Woods*, e instituições internacionais mais abrangentes como a ONU inauguraram um período em que pressupostos vestfalianos teriam que ser retrabalhados para garantir que os novos conceitos humanistas, econômicos e tecnológicos pudessem ocupar seu espaço. A soberania, na condição de símbolo do período vestfaliano, vem sendo retrabalhada para que ela deixe de ser impermeável e inflexível, características que foram tidas como pertinentes à época da delimitação do seu conceito, para tornar-se algo mais poroso e maleável, alinhado com a nova modalidade das relações estabelecidas no âmbito da comunidade internacional.

18. Se o poder do Estado pode ser adjetivado pelo termo soberano, logo, podemos inferir que a comunidade internacional, na pessoa de suas instituições, teria posse do poder subsidiário. Dessas reflexões nota-se que a soberania e a subsidiariedade podem caminhar juntas na construção das relações de poder contemporâneas. A soberania pode ficar com sua missão de garantir a independência e proteger a identidade do Estado, ao passo que a subsidiariedade, em âmbito interno, pode ser juridificada para promover a autonomia dos níveis subnacionais e, em âmbito internacional, pode ser um princípio, um axioma, que seja moralmente capaz de ditar uma harmoniosa interação entre unidades políticas diferentes do ponto de vista funcional.

19. Aprofundando o estudo da questão da subsidiariedade, inicialmente tem-se a transição da subsidiariedade sociopolítica para subsidiariedade jurídico-pública. A primeira foi a vertente inicial em que se aplicou o princípio, ou seja, foi perspectiva que deu origem ao mesmo. Ela tem sua fundamentação na DSI. A segunda, por sua vez, resulta de um longo processo de juridificação da primeira a qual vai gradualmente deixando de ser um princípio, no sentido de ser um axioma, e tornando-se uma regra juridicamente aplicável.

20. A subsidiariedade como princípio jurídico-público é algo que ainda está em elaboração e delimitação, com vistas a atingir a possibilidade de submetê-lo ao controle jurídico. É precisamente sobre esse ponto que a União Europeia vem se dedicando nos últimos 20 anos. Observa-se que essa ânsia pela juridificação do princípio está vinculada diretamente com as demandas por repartição de poder e alocação de competência. Logo, o legislador comunitário viu na normatização do princípio da subsidiariedade uma oportunidade para regulamentar a governança institucional comunitária.

21. Dividir o estudo da subsidiariedade em perspectivas é um método que se mostrou apropriado para analisar a evolução da questão da subsidiariedade. A perspectiva histórico-filosófica é adequada para interpretar a noção de subsidiariedade, a perspectiva sociopolítica ilumina as origens do princípio da subsidiariedade e os seus desdobramentos impulsionados pela DSI e, por fim, a perspectiva jurídico-pública está engajada em juridificar o princípio para que possa ser útil do ponto de vista do controle jurisdicional e político.

22. A vertente jurídico-política da subsidiariedade mostra-se como um construto voltado ao regramento prático (normatização) da questão da subsidiariedade, isto é, à operacionalização do princípio da subsidiariedade no âmbito das estruturas de governo nacionais e das instâncias

internacionais de governança. Ela está intimamente relacionada com ambientes hierarquizados, regidos sob a ótica do Estado constitucional moderno. Adicionalmente, ela também tem sido configurada para ótica do direito internacional, particularmente do direito comunitário, para atuar no regramento das relações mais flexíveis e horizontais inseridas no bojo da comunidade internacional.

23. Entende-se por perspectiva ético-social do princípio da subsidiariedade, a vertente na qual a Igreja Católica originalmente positiva o princípio e desenvolve toda a sua fundamentação. Essa perspectiva desdobra-se predominantemente sobre a filosofia do princípio. Ela deriva diretamente da visão holística que se tem do ser humano, da sua cultura, do seu desenvolvimento integral e do que se acredita que o torna único como ser vivente. Nesse sentido, essa perspectiva está em uma esfera diferente daquela ocupada pela vertente jurídico-política. Ela não visa regulamentar ou estabelecer procedimentos técnicos que permitam a coexistência política em prol do bem comum. Na verdade, a perspectiva ético-social é aquela que inspira a perspectiva jurídico-política, que nutre sua aplicabilidade e que baliza suas linhas de ação. Para ressaltar a dicotomia a que fazemos menção podemos vincular a perspectiva ético-social à expressão ‘ordem moral’ e a perspectiva jurídico-política à expressão ‘capacidade de atingir o fim proposto’.

24. A comunidade internacional, na condição de estrutura de ordenamento que ainda está em fase de construção tanto do ponto de vista ético-social quanto da vertente jurídico-política, apresenta-se como o novo âmbito de governança no qual se articulam as interações humanas com vistas ao atingimento do bem comum e da potencialização do indivíduo. Por ser uma esfera nova, o embasamento moral e seus desdobramentos políticos e jurídicos ainda carecem de elaboração e aperfeiçoamento.

25. Os novos desafios impostos à orquestração da ordem internacional (inserção de novos atores, transversalidade temática, interações em rede, multiculturalismo, etc) está impulsionando a humanidade para uma auto-reflexão acerca das delimitações axiológicas que devem reger esse novo período. Reflexão que conduz a um novo embasamento ético-social a partir do qual serão desdobrados instrumentos políticos capazes de responder às atuais demandas por convivência pacífica, ações eficientes, políticas públicas coordenadas, respeito à liberdade individual e apreço pelo bem comum. Nesse contexto, nota-se que a questão da subsidiariedade está bem

posicionada para, através das suas perspectivas ético-social e jurídico-política, dar vazão à atual demanda por uma ordem moral e por instrumentos que permitam o atingimento do fim proposto por essa ordem, contribuindo, assim, para a uma organização politicamente equilibrada e moralmente harmônica da ordem internacional.

Referências Bibliográficas

AVILA, Fernando Bastos de. **Pequena Enciclopédia da Doutrina Social da Igreja**. Edições Loyola, São Paulo: 1993. Disponível em http://books.google.com.br/books?id=GRSeXdMRUdMC&pg=PA213&lpg=PA213&dq=Gustav+Gundlach&source=bl&ots=v9f2_regPD&sig=cfitRLzdCMAC82sDcFm9qObn_Rc&hl=pt-BR&sa=X&ei=5OvsTsO5E4qJtwe26NGcDQ&ved=0CF8Q6AEwBzgK#v=onepage&q=Gustav%20Gundlach&f=false

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de direito europeu**, 6.^a edição. Coimbra Editora: Coimbra, 2010.

CARNEY, Frederick S. **The Politics of Johannes Althusius**. An abridged translation of the Third Edition of POLITICA METHODICE DIGESTA, ATQUE EXEMPLIS SACRIS ET PROFANIS ILLUSTRATA. 1964. Disponível em <<http://www.constitution.org/alth/alth.htm>>. Acesso em 15 ago. 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação de conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMITÊ DAS REGIÕES. O parecer sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade na União Europeia. 1995. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a>>. Acesso em : 04 set. 2011.

_____. O parecer Revisão do Tratado da União Europeia. 1995. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a>>. Acesso em : 04 set. 2011.

_____. O parecer sobre a iniciativa comunitária relativa às áreas urbanas. 1994. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a>>. Acesso em : 04 set. 2011.

_____. O parecer sobre a perspectiva das pessoas coletivas regionais quanto à configuração da política estrutural europeia após 1999. 1997. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a>>. Acesso em : 04 set. 2011.

_____. O parecer sobre o ordenamento do território na Europa. 1997. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a>>. Acesso em : 04 set. 2011.

COMMITTEE OF THE REGIONS. **A new treaty: a new role for regions and local authorities.** Committee of the Regions: Brussels, 2010. Disponível em < http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_en.htm>. Acesso em: 15 set. 2011.

CRUZ, Paulo. **Soberania e superação do estado constitucional moderno.** Revista Pensar, Fortaleza, v. 12, p. 107-119, mar. 2007.

CUNHA, A. R. **O controle da aplicação do princípio da subsidiariedade no âmbito da União Europeia:** modificações pós Tratado de Lisboa. Monografia (Bacharelado em Direito), Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009. Disponível em <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2010/discentes/O%20CONTROLE%20DA%20APLICACAO%20DO%20PRINCIPIO%20DA%20SUBSIDIARIEDADE%20NO%20AMBITO%20DA%20UNIAO%20EUROPEIA.pdf> . Acesso em: 7 jun. 2011.

Dicionário iAulete. Disponível em <<http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbetes&pesquisa=1&palavra=subsidi%Elrio>. Acesso em: 14 ago. 2011.

DINAN, Desmond (Ed.). **Origins and evolution of the European Union.** Série: The New European Union Series. Oxford University Press: New York, 2006.

DRUMMOND, Maria Claudia. A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Senado Federal: Brasília, 2010.

FARIAS, D. **União Europeia:** uma nova forma de Estado? Revista Pensar, Fortaleza, v. 12, p. 51-56, mar. 2007.

GADDIS, Jonh Lewis. **History, Sciences, and the Study of International Relations,** IN: N. Woods (org), Explaining International Relations Since 1945. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. **Direito da União:** história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência, 6.^a edição, Coimbra, Almedina, 2010.

JAMES, Alan. **Sovereign statehood:** the basis of international society. Série: Key concepts in international Relations. Allen & Unwin: Londres, 1986.

JOÃO XXIII. Carta Encíclica Pacem in Terris. Cidade do Vaticano, 1963. Disponível em <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_po.html>. Acesso em: 22 ago. 2011.

JOÃO PAULO II. Carta Encíclica Centesimus Anno. Cidade do Vaticano, 1991. Disponível em <http://www.vatican.va/edocs/POR0067/_P7.HTM>. Acesso em: 22 ago. 2011.

LOSANO, Mario G. (org). **Direito internacional e Estado Soberano**: Hans Kelsen, Umberto Campagnolo. Tradução: Marcela Varejão. Martins Fontes: São Paulo, 2002.

LÁZARO, Alicia Chicharro. **El Principio de Subsidiariedad en la Union Europea**. Madrid: Aranzadi, 2001.

LEÃO XIII. Carta Encíclica Rerum Novarum. Cidade do Vaticano, 1891. Disponível em <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 22 ago. 2011.

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

MILWARD, Alan S. et al. **The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992**. Routledge: New York, 1993.

PARLAMENTO EUROPEU. Fichas Técnicas. Parlamento Europeu. 2001. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm>. Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. Relatório sobre a delimitação de competências entre União Europeia e Estados-membros. Parlamento Europeu: Bruxelas, 2002. Disponível em <<http://european-convention.eu.int/docs/relateddoc/520.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2011.

PEIXOTO, A. K. **A erosão da soberania e seus reflexos sobre a teoria das relações internacionais**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 1997.

PIO XI. Carta Encíclica Quadragesimo Anno. Cidade do Vaticano, 1931. Disponível em <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html>. Acesso em: 22 ago. 2011.

QUADROS, Fausto de. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 1995.

SALOMON, D. **Como fazer uma monografia**: elementos de metodologia do trabalho científico. Belo Horizonte: Interlivros, 1977.

SANTOS, J. C. B. **A evolução da ideia de governança global e a sua consolidação no século XX**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2006.

SILVA, E. L., MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação** – 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília: 2010.

TRIPODI, T., FELLIN, P., MEYER, H. **Análise da pesquisa social**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.

UNIÃO EUROPEIA. Ato Único Europeu. 1986. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Birmingham. 16.10.1992. Disponível em <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/6&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo. 13.12.1992. Disponível em <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/8&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. Tratado da União Europeia. Maastrich, 1992. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Tratado de Amsterdam. Amsterdam, 1997. Disponível em <http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. 2007. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Tratado que institui a Comunidade Europeia. Roma, 1957. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. 1951. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

VATICANO. **Compêndio da Doutrina Social da Igreja**. 2004. Disponível em <http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html>. Acesso em: 05 jan 2012.

VILHENA, M. R. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Tradução de René Loncan. Editora da Universidade de Brasília: Brasília, 2004.

KLABBERS, Jan. **An introduction to International Institutional Law**. Second Edition. Cambridge University Press: New York, 2009.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos da metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001. ed . 19.