

SUBSIDIARIEDADE E PLANEJAMENTO URBANO EM CONTEXTOS COMPARADOS: UMA ANÁLISE ENTRE PORTUGAL, ITÁLIA E BRASIL

JULIANO GERALDI

R E S U M O *O presente ensaio tem como objetivo compreender como o conceito de subsidiariedade opera os instrumentos de planejamento urbano em contextos comparados. Entendemos que o que se deve estabelecer como ponto de partida não é uma simples análise do grau de descentralização e participação dos países escolhidos, mas sim de como se dá a relação entre Estado e sociedade no planejamento urbano. A escolha de Portugal, Itália e Brasil para a análise comparada se dá por representarem as três formas de organização vertical do Poder: unitária, regional e federativa. Para a interpretação dos casos decidiu-se por diferenciar subsidiariedade vertical de subsidiariedade horizontal na utilização dos parâmetros de análise, nomeadamente: os sujeitos, os objetos e as asserções normativas.*

P A L A V R A S - C H A V E : *subsidiariedade; planejamento urbano; Portugal; Itália; Brasil.*

1. INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo compreender como o conceito de subsidiariedade opera os instrumentos de planejamento urbano em contextos comparados. Entendemos que o que se deve estabelecer como ponto de partida não é uma simples análise do grau de descentralização e participação dos países escolhidos, mas sim de como se dá a relação entre Estado e sociedade nos momentos de planejamento das intervenções urbanas.

Partindo do conceito de subsidiariedade – entendido aqui, *a priori*, como a garantia da autonomia na ação de indivíduos e grupos sociais em resolverem os problemas dos quais são capazes de solucionar –, interessa-nos compreender como a estrutura do Estado se adapta com o objetivo de garantir um diálogo mais direto com os indivíduos e os grupos sociais. Apesar de o planejamento urbano ter um grande vínculo com o poder local, não nos preocupa o local apenas enquanto nível de governo, mas enquanto espaço de relação de diversas escalas espaciais e temporais onde o geral se confunde com o particular.

Não serão analisadas apenas as competências privativas dos governos locais, mas também tentar compreender como, dentro da sua estrutura de poder, o Estado

estabelece suas formas de intervenção no espaço urbano. A escolha dos países analisados respeita a divisão estabelecida por Chagnollaud (2005) das formas de Estado a partir da divisão vertical do poder: Portugal como Estado Unitário, Itália como Estado Regional e Brasil como Estado Federal. Por fim, concluiremos sobre uma articulação entre subsidiariedade vertical e subsidiariedade horizontal a fim de percebermos suas interconexões com o planejamento urbano.

2. O CONCEITO DE SUBSIDIARIEDADE

A origem etimológica da palavra subsídio – evoluída do latim *subsidium*, e da qual se forma a palavra subsidiariedade – dá a noção de reserva, reforço, ajuda, apoio, socorro, proteção (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2007) e tinha, na linguagem militar romana, a designação das tropas de reserva, ou seja, as tropas que eram chamadas para reforçar os exércitos regulares caso assim fosse necessário (PASARIN, 2001; RINELLA, 1999; ENDO, 1994). Essa noção pode dar à palavra subsidiariedade duas interpretações: a ideia do que é secundário e a ideia de supletividade (RINELLA, 1999; BARACHO, 1995). No primeiro caso, encontra-se em si a oposição entre uma coisa principal e aquilo que lhe é secundário: subsidiariedade é a qualidade daquilo que é secundário ou pouco importante.

No caso da supletividade, são encontradas outras duas acepções: complementariedade e complementariedade. Na complementariedade, a subsidiariedade é entendida como algo que se acrescenta para conferir integração àquilo que era, inicialmente, incompleto. Na complementariedade, a subsidiariedade é a qualidade de um elemento que completa um conjunto de outros elementos, criando um compromisso entre uma pluralidade de exigências. E é essa última noção de subsidiariedade a qual tem sido aplicada no campo jurídico contemporâneo.

A origem filosófica da noção de subsidiariedade remonta à *Política*, de Aristóteles (2001), como solução ao problema que nasce da tentativa de governar homens livres. Para Aristóteles, os indivíduos e grupos sociais ocupavam os seus lugares na sociedade em acordo com a sua suficiência em realizar suas funções. O objetivo final, resultante da forma como se organizam, deveria ser o da felicidade individual e coletiva. Para tanto, indivíduo, família, vila e cidade – nesta ordem – colocavam-se de forma concêntrica onde cada nível era responsável pelas funções que conseguiria realizar, deixando ao nível superior as funções que não lhes eram possível. A estratégia de Aristóteles para que o Estado garantisse a felicidade era baseada na ideia de que a tarefa do poder não era em constituir a sociedade – até mesmo porque a cidade era considerada, para o filósofo, o organismo social mais perfeito e, por isso, anterior ao próprio indivíduo, o qual constituía apenas uma parte da sociedade –, mas em manter-se subsidiário a ela (CAVALCANTI, 2008).

Coube a Tomás de Aquino renovar a obra aristotélica no século XIII ao reformular alguns dos elementos basilares da subsidiariedade. Partindo de uma concepção de totalidade da sociedade, o autor creditava ao indivíduo um valor inalienável, dando à sociedade o dever de respeitar e garantir a sua dignidade (RINELLA, 1999). Mesmo gozando de autonomia e liberdade para agir, o indivíduo devia respeitar o bem comum para que sua finalidade última pudesse se integrar com a finalidade da sociedade maior. Assim, a distância entre as aspirações individuais e as aspirações coletivas e as suas respectivas capacidades para alcançá-las justificava a intervenção do poder superior.

Nas palavras de Pasarin (2001, p. 22): “[...] o critério da capacidade é o que, em um momento dado, determina a fronteira entre a autonomia e a intervenção.”¹ O que faz Tomás de Aquino, ao aprofundar a política aristotélica, é aproximar a subsidiariedade aos conceitos de Justiça Social e Bem Comum (CAVALCANTI, 2008).

Ainda partindo de uma concepção organicista da sociedade, Johannes Althusius, no início do século XVII, apresentou uma teoria política baseada no princípio da subsidiariedade. Para o jurista alemão, a sociedade deve se organizar em pactos sucessivos,² estipulados de forma a preservar a autonomia dos grupos sociais sem privá-los da proteção oriunda das instâncias superiores, as quais deviam intervir única e exclusivamente nos casos necessários (RINELLA, 1999; PASARIN, 2001). Para alguns autores (ENDO, 1994; RINELLA, 1999; PASARIN, 2001), ao denominar essas associações simbióticas entre os grupos de *foedus* (conceito bíblico da aliança original entre Deus e o Homem), Althusius deu origem à concepção linguística, teórica e política do federalismo, assim como foi, também, o primeiro a secularizar o conceito de subsidiariedade.

A ideia de *foedus* apresentava um sistema corporativo de quase-independência entre os membros que gozavam coletivamente da soberania. Esse sistema garantia juridicamente a estipulação das circunstâncias da ingerência por parte do nível maior, assim como tinha as vantagens de integrar os grupos menores no desenvolvimento do bem-estar coletivo e no ordenamento do poder superior (RINELLA, 1999). Na base das formulações de Althusius estava a sua preocupação em defender a pluralidade social frente à intervenção desmedida do Estado (CAVALCANTI, 2008; ENDO, 1994).

Depois de Althusius, os estudiosos que se debruçaram sobre a noção de subsidiariedade e seus desdobramentos – entre eles Locke, Tocqueville, Hegel, Montesquieu, Humboldt – estiveram mais interessados nas autoridades políticas, centrando o debate no papel e nas funções do Estado, representado sempre como a autoridade suprema (RINELLA, 1999; ENDO, 1994). A compreensão do conceito por estudiosos assaz díspares desenvolverá, durante o século XIX, uma noção desnaturalizada da subsidiariedade, tornando-a suscetível ao oportunismo: caso exemplar é o da corrente liberal, a qual se valeu unicamente do aspecto normativo negativo da subsidiariedade, ou seja, do princípio de não ingerência do Estado (RINELLA, 1999).

Será com Pierre Proudhon que a subsidiariedade define novamente o eixo estruturante para a solução do dilema posto entre a autoridade e a liberdade. Ao analisar o federalismo como um princípio de organização social – e não apenas como organização do Estado –, Proudhon restabeleceu o duplo aspecto normativo da subsidiariedade onde o confine entre ingerência e não ingerência é demarcada pela capacidade (BAGGIO, 2004; RINELLA, 1999). O federalismo de Proudhon tinha o objetivo de extinguir o conflito social ao utilizar a noção de subsidiariedade para equilibrar a felicidade do indivíduo e a eficiência social, mas o longo período de centralização característico do Estado Social colocou de lado o duplo aspecto normativo da subsidiariedade (BAGGIO, 2004).

Para Endo (1994), é fundamental o papel político da Igreja, desde o fim do século XIX, em resgatar a duplicidade da subsidiariedade e transformá-la em um importante princípio na função do Estado. A compreensão atual da noção de subsidiariedade é consoante à Doutrina Social da Igreja, a qual tem balanceado os aspectos positivos e negativos segundo a circunstância histórica e as demandas sociais mais prementes (RINELLA, 1999). Em 1891, o papa Leão XIII afirma, na Encíclica *Rerum Novarum*,

1 Salvo consideração contrária, todas as traduções realizadas são de minha responsabilidade.

2 Os pactos de Althusius em nada se comparam com os contratos sociais de Rousseau. Para Althusius, a existência da sociedade enquanto ligação entre os indivíduos existia por naturalidade. Assim, os pactos sucessivos possuíam um caráter político (RINELLA, 1999).

a necessidade de intervenção do Estado nos problemas sociais provenientes do liberalismo da Revolução Industrial. A Igreja, dessa forma, se compromete com os problemas sociais e condena, pela primeira vez, a exploração do pobre pelo capitalismo ao mesmo tempo que rechaça a solução socialista (ENDO, 1994; PASARIN, 2001).

No período entreguerras, o papa Pio XI, na Encíclica *Quadragesimo Anno* (relativo ao aniversário de quarenta anos da *Rerum Novarum*), procede pela acepção negativa da subsidiariedade, ao pregar o princípio de não ingerência do Estado. O posicionamento da Igreja é proveniente do ceticismo com que enxergava o regime fascista italiano (ENDO, 1994; CAVALCANTI, 2008). Mesmo assim, a Encíclica retoma, inicialmente, as colocações de Leão XIII e, por isso, resguarda a duplicidade normativa da subsidiariedade. Será em o *Quadragesimo Anno* que a Igreja terá a primeira formulação condensada do princípio da subsidiariedade. Nas palavras do papa Pio XI (1931)

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.

[...] Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica reinar entre as varias 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.

A evolução da noção de subsidiariedade, depois de Pio XI, é uma constante na Doutrina Social da Igreja, tornando-se ponto fulcral dos ensinamentos do papa João Paulo II, como é possível observar na Encíclica *Centesimus Annus* (relativa ao centésimo ano da *Rerum Novarum*):

As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. Também neste âmbito, se deve respeitar o princípio de subsidiariedade: uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua acção com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum. (Papa João Paulo II, 1991).

Com a Igreja Católica, o conceito de subsidiariedade adquiriu sua dimensão definitiva ao equilibrar os aspectos positivo e negativo do princípio. Isso só foi possível porque no centro de equilíbrio encontra-se um valor ontológico para a Igreja, que é o de dignidade humana. Liberdade e igualdade – que formulam os dois aspectos subsidiários – não são, na Doutrina Social da Igreja, valores absolutos e dissociáveis do valor da dignidade. A subsidiariedade torna-se fundamental para a promoção da dignidade humana, uma vez que garante a concretização da liberdade ao mesmo tempo que garante a razão de ser da sociedade, que seria a de assistir os indivíduos (RINELLA, 1999; ENDO, 1994; Cavalcanti, 2008).

Porém, ao analisar o conceito de subsidiariedade enquanto princípio ordenador em um dos maiores exemplos de sua aplicabilidade atual – a União Europeia –, Pesarin (2001, p. 55) retoma a aceção de que os aspectos positivos e negativos do conceito acabam por dar margem para que o princípio seja utilizado em acordo com a conveniência mais do que com a convicção:

[...] chegamos à conclusão que o princípio da subsidiariedade se inscreve, antes de mais nada, em uma perspectiva pragmática. Conceito dotado de uma extraordinária flexibilidade, o princípio da subsidiariedade tem permitido avançar em um processo animado por lógicas contrárias entre as quais o projeto federalista não é mais do que uma das opções.

A subsidiariedade caracterizar-se-ia, então, como uma resposta paliativa à falta de consenso sobre a integração europeia, definindo formas de agir consoante o caso e a vontade política dos envolvidos (PESARIN, 2001). Talvez o que escape da análise de Pesarin é o fato de que a quantidade de critérios pelos quais é possível definir a ação subsidiária é o que transforma o princípio em algo tão flexível, e não o princípio em si. Para Rinella (1999), existe uma diferença entre a subsidiariedade teórica e a subsidiariedade dogmática, a qual deve traduzir o conceito em normas às vezes divergentes entre si. Por fim, deixamos em aberto essa questão ao apresentar os critérios definidos por Endo (1994) para a ação subsidiária – melhor consecução, eficiência, eficácia, efeito da ação e necessidade – para que possamos entender durante a análise dos casos propostos como se dá a escolha dos critérios que legitimam o princípio da subsidiariedade a partir de um leque tão subjetivo de conceitos.

2.1. A SUBSIDIARIEDADE ENQUANTO MODELO DE ANÁLISE

Interessa-nos saber, agora, como é possível estabelecer um modelo teórico de referência para um princípio que traz em sua origem uma relação assaz dinâmica entre Estado e Sociedade. Na década de 1950, Hans Stadler (apud RINELLA, 1999) reconheceu três elementos essenciais que servem como parâmetro de interpretação das manifestações da subsidiariedade: os sujeitos, os objetos e as asserções normativas.

Os sujeitos da relação se contrapõem sempre entre grupos sociais menores e grupos sociais maiores. Essa divisão não pressupõe, porém, uma relação hierárquica entre os grupos, mas sim uma condição de sujeitos ativos (os que agem subsidiariamente) e sujeitos passivos (os que se sujeitam à ação subsidiária). Apesar de Stadler posicionar a família e o Estado invariavelmente como as formas sociais, respectivamente, menores e maiores, a contraposição entre os sujeitos é relativa, uma vez que os sujeitos ativos podem, num outro momento, tornar-se sujeitos passivos. O importante é compreender que a subsidiariedade contrapõe o indivíduo às formações sociais e, as formações sociais menores às formações sociais maiores (RINELLA, 1999).

Os objetos são tarefas, encargos e atividades que os indivíduos e grupos menores podem exercer autonomamente tendo bons resultados. Stadler ressalta a necessidade dos indivíduos e grupos menores possuírem os meios necessários para a realização das suas finalidades que, a princípio, são sempre estatutárias. Apenas na inexistência dos meios necessários é que entram em jogo os grupos sociais maiores. Nesse momento, para Rinella (1999), os grupos sociais maiores possuem dois padrões de ação que colocam em questão a localização do poder decisional: a ação pode ser apenas integrativa ou

totalmente substitutiva em relação ao grupo menor. Seja qual for o padrão, para que possua a devida legitimidade no momento da ativação da ação subsidiária, ele deve ser resultado da codecisão entre os sujeitos envolvidos.

As asserções normativas derivam do ordenamento jurídico. Ao estabelecer a ação subsidiária através da norma, o ordenamento jurídico reconhece o princípio em si resguardando a subtração do grupo social menor pelo grupo social maior e reconhecendo o direito de ação do grupo social maior caso aja necessidade. As asserções normativas configuram-se por dois espectros: expressão através de normas relacionadas ao caso em específico, e através da interpretação da norma geral que afirme o princípio da ação. Seja um ou outro, valem as palavras de Rinella (1999, p. 43): “Em ambos os casos, o princípio de subsidiariedade é destinado a assumir um conteúdo pontual, juridicamente determinado e/ou determinável, dogmaticamente enquadrado, colocado em um contexto de referência normativa suficientemente delineado.”

Os três elementos descritos por Stadler podem ser suficientes para reconhecer as partes integrantes da ação subsidiária, porém devemos nos preocupar também com a direção em que se dá a ação. Isso se faz necessário para que possamos entender como a subsidiariedade trata a separação entre Estado e sociedade. Por isso, faz parte de nosso modelo de análise a distinção entre subsidiariedade horizontal e subsidiariedade vertical.

Idealizada por doutrinadores constitucionalistas italianos, a divisão institui, no caso da subsidiariedade vertical, a relação entre o Estado e os outros entes estatais; no caso da subsidiariedade horizontal, a relação entre Estado e sociedade (CAVALCANTI, 2008). Para Endo (1994), o princípio de subsidiariedade surgiu para proteger e promover a subsidiariedade horizontal, ou seja, o direcionamento do poder em direção à sociedade. É a sua fusão com o federalismo que deslocou o interesse do matiz horizontal para o matiz vertical, representado pelo processo de territorialização do Estado. Seja pela sua característica horizontal, seja pela vertical, o que deve estar no centro do debate é a construção solidária da ideia de bem comum (CAVALCANTI, 2008).

A subsidiariedade vertical relaciona os entes estatais menores (governos municipais e regionais) com os entes estatais maiores (governo nacional e federal) de forma a dar mais liberdade de atuação aos entes menores gerando, por sua vez, maior colaboração entre as instituições e maior eficácia na gestão. De caráter ascendente (do municipal para o nacional) ou descendente (do nacional para o municipal), “todas as sociedades inferiores (município) colocam à disposição toda capacidade para realização do Bem Comum nacional e mundial, e as sociedades maiores (União) oferecem ajuda a todas as sociedades que estão na esfera da sua competência” (CAVALCANTI, 2008, p. 221).

Inicialmente existente como a representação da delimitação entre o público e o privado, de forma a garantir a esfera de autonomia dos grupos ditos naturais, como a família e a Igreja (ENDO, 1994), a subsidiariedade horizontal deve funcionar, atualmente, como a superação do dualismo público-privado. Atuando de forma a valorizar a relação entre Estado e sociedade, a subsidiariedade horizontal deve contribuir para o favorecimento da iniciativa e responsabilidade do indivíduo e das associações tornando mais eficaz e pertinente o papel do Estado: “Há compreensão de que *público* não é aquilo que pertence ao Estado, mas aquilo que contribui ao bem comum, ou seja, o bem de todos.” (CAVALCANTI, 2008, p. 222, grifo no original).

3. OS ELEMENTOS DE PROXIMIDADE DO PLANEJAMENTO URBANO

Escolhemos o urbano enquanto campo temático por entendermos que ele se configura como um espaço constituído por uma densidade de relações entre os indivíduos e os grupos sociais e que, ao mesmo tempo, é o resultado da expressão concreta destes processos de interação. A cidade não é vista, dessa forma, pela sua dimensão singular, única, mas como o local de interação de processos sociais que têm origem em diversas escalas espaciais e em diversas temporalidades (ABREU, 2003). Em síntese, a instância local enquanto espaço onde o geral se confunde com o particular, complexificando os mecanismos de legibilidade, nas palavras de Baggio (2004, p. 333): “[...] lugar de encontro das subjetividades e da multiplicação dos modos de convivência, uma forma de organização social, acima de tudo, dinâmica, que possibilita a constante transformação das relações sociais.”

É importante ter em mente esse contexto indefinido das forças de atuação na cidade para compreender a complexidade com que lidam o Estado e a sociedade nas intervenções que realizam para adequar o espaço urbano às demandas que se apresentam – sejam elas locais ou não. A principal metodologia ou estratégia para realizar essas intervenções é o planejamento (SOUZA, 2002; MEIA, 1996). Com o planejamento é possível dar coerência, no tempo e no espaço, às transformações urbanísticas. Desse modo, o planejamento coloca-se como um instrumento para a organização social, orientado para a predição das ações que se dão no cotidiano: uma forma de compatibilizar autonomia individual, autonomia coletiva e uma determinada coerência geral (SOUZA, 2002). É nesse sentido que podemos estabelecer uma relação entre subsidiariedade e planejamento urbano.

A principal condição que devemos ter em mente com relação ao planejamento é que seja qual for o matiz ideológico-político que o institui, assim o faz sempre para referendar a centralidade do Estado nas transformações do espaço urbano (SOUZA, 2002). Mesmo assim, argumentamos que, dentro da noção de subsidiariedade, é possível ao planejamento urbano elaborar os instrumentos de intervenção através da proximidade entre os grupos decisoriais e os grupos afetados diretamente pelas suas implicações. Essa é a estrutura que deve estar em análise e, para tal, precisamos identificar os elementos que definem essa proximidade subsidiária, ou seja, quais são os seus sujeitos, objetos e asserções normativas. Mesmo tendo em conta as diferenças entre os países estudados, é possível identificar os três elementos.

Os sujeitos dizem respeito, na subsidiariedade vertical, ao Estado Nacional e os governos subnacionais nas suas mais diferentes formas, sejam elas regiões, estados, municípios, comunas, conselhos, freguesias. No que resguarda a subsidiariedade horizontal, temos o Estado e a sociedade, esta também nas suas mais variadas formas: cidadãos individuais, associações, movimentos sociais, entidades privadas, organizações não governamentais, entidades acadêmicas e de pesquisa etc. O objeto subsidiário é o próprio planejamento urbano. Interessa-nos saber, nos países estudados, de quem é a competência pelo planejamento urbano, quando e como é instituída esta competência, as condições da participação e os instrumentos utilizados pelo planejamento. Por fim, as asserções normativas dizem respeito à existência, no ordenamento jurídico, da transferência de competência entre os níveis de governo e entre esses níveis e os indivíduos e grupos sociais, assim como as condições jurídicas em que a norma garante a transferência e os desdobramentos do planejamento.

4. O CASO PORTUGUÊS

Como Estado Unitário, Portugal pressupõe a existência de poderes locais (chamados de autarquias locais, representadas pelos Municípios e Freguesias) na organização democrática do Estado. Em acordo com o art. 235º-2 da Constituição Portuguesa, “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam à prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. A relação subsidiária entre as autarquias locais e o Estado é garantida enquanto princípio constitucional desde a sétima revisão, em 1997, como é possível observar no art. 6º-1 (grifo nosso): “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da *subsidiariedade*, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”

Para Canotilho e Moreira (2007), a incidência do princípio é diretiva à organização e funcionamento do Estado Unitário. Os autores afirmam que a cristalização do princípio tem “a ideia de *proximidade do cidadão* e de administração autónoma, com a consequente separação de atribuições, competências e funções dos órgãos da administração autárquica” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 233-234, grifo no original). No caso português, o princípio da subsidiariedade tem o objetivo de garantir que os interesses das populações das autarquias locais – em acordo com o citado art. 235º-2 – sejam realizados pelos municípios e freguesias, que são os entes autárquicos mais próximos do cidadão (CANOTILHO; MOREIRA, 2007). Mas como opera, nesse contexto, o planejamento urbano?

É prerrogativa da Assembleia da República definir as bases do ordenamento do território e do urbanismo (art. 165º-1, alínea z). Porém, ao tratar da habitação e do urbanismo, no art. 65º-4, é possível observar a competência concorrente na elaboração dos instrumentos de planejamento:

O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

Até o final da década de 1980, a concorrência, em casos conflituosos, era decidida a favor do Estado, e não das autarquias. Os tribunais administrativos portugueses ignoravam o princípio da subsidiariedade ao julgar casos em que a excessiva regulamentação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território subtraía os regulamentos dos Planos Municipais de Ordenamento Territorial. Os tribunais apresentavam como argumento a preferência em aplicar as disposições legislativas que reconheciam a superioridade hierárquica regional em detrimento do princípio da subsidiariedade que dava respaldo à regulamentação municipal (MORAIS, 1999).

Com a aprovação da Lei nº 48/1998, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, a subsidiariedade torna-se um dos princípios gerais da política ao definir a coordenação dos procedimentos nos diversos níveis da Administração Pública sempre “por forma a privilegiar o nível decisório

mais próximo do cidadão” (art. 5º-c). O mesmo artigo, na alínea f, garante também a participação dos cidadãos no acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos, assim como já o fazia o art. 65º-5 da Constituição.

A lei do ordenamento define um sistema de gestão territorial (capítulo II), o qual se organiza nos âmbitos nacional, regional e municipal. O sistema se concretiza pela articulação dos seus instrumentos de gestão do território: (i) instrumentos de desenvolvimento territorial: programa nacional da política de ordenamento do território, planos regionais de ordenamento do território, planos intermunicipais de ordenamento do território; (ii) instrumentos de planeamento territorial: plano diretor municipal, plano de urbanização, plano de pormenor; (iii) instrumentos de política setorial; e (iv) planos de natureza especial. Interessa-nos, aqui, compreender a relação entre os instrumentos de desenvolvimento territorial e os de planeamento territorial.

O art. 10º-1 estabelece que “os instrumentos de planeamento territorial devem prosseguir as orientações definidas pelos instrumentos de desenvolvimento territorial”. É nos instrumentos de planeamento territorial que se define o regime de uso do solo, no qual se procede a sua classificação e qualificação (art. 15º-1 e art. 15º-4). A elaboração e aprovação dos instrumentos são definidas pelo art. 20º, porém – assim como toda a base da política de ordenamento do território e do urbanismo – estes procedimentos tiveram o seu regime jurídico regulamentado pelo Decreto-Lei nº 380/1999, e cabe aqui a sua análise: (i) o programa nacional é elaborado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República; (ii) os planos regionais são elaborados pelas Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e aprovados pelo Conselho de Ministros;³ (iii) os planos intermunicipais são elaborados pelos municípios integrantes e, após parecer da CCDR, aprovados pelas Assembleias Municipais; (iv) os planos municipais são elaborados pelas câmaras municipais e, após parecer da CCDR, aprovados pelas Assembleias Municipais – porém, caso apresentem alguma incompatibilidade com outros planos, ficam sujeitos à ratificação pelo Governo. Em síntese: o regime de uso do solo – que deve respeitar o programa nacional, os planos regionais e intermunicipais de ordenamento do território – é definido pelas autarquias locais, as quais podem ter que se sujeitar à ratificação do governo caso haja dissonância entre os planos.

Por fim, interessa-nos saber como a participação da sociedade opera dentro do sistema de gestão. A participação, apesar de princípio geral, não é traduzida como parte integrante do sistema; ela está contida na elaboração dos instrumentos de gestão territorial. O Decreto-Lei nº 380/1999, nos seus artigos 5º e 6º, transformou a redação do art. 5º-f da Lei nº 48/98 e do art. 65º-5 da Constituição em dois direitos – direito à informação e direito à participação – que garantem à sociedade a intervenção na elaboração dos instrumentos. O direito à informação garante a consulta dos procedimentos realizados, a obtenção de cópias de documentos e informações sobre disposições diversas. O direito à participação garante a possibilidade de formular sugestões e pedidos de esclarecimento. Ainda referente ao direito de participação, no caso de planos de urbanização e planos de pormenor – planos de menor alcance territorial –, é facultado aos interessados apresentar à câmara municipal propostas de contrato para a elaboração de um projeto de plano. Nesses casos, o contrato não substitui o plano nem os procedimentos de elaboração, adquirindo eficácia na medida em que for incorporado ao plano.

3 As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional são serviços periféricos da administração direta do Estado, no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com sedes em Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro (Decreto-Lei nº 134/2007). O Conselho de Ministros faz parte da estrutura do Governo e é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos Ministros (art. 184º da Constituição).

Para além da positivação dos dois direitos, o Decreto-Lei em questão também estabeleceu os procedimentos para a apreciação pública dos instrumentos. Em todos os âmbitos, os instrumentos possuem uma estruturação muito parecida: (i) durante a elaboração, existe o acompanhamento por uma comissão estabelecida pelo nível da Administração Pública que possui a competência em elaborar o instrumento (a qual pode, ou não, ser constituída exclusivamente por entidades públicas); (ii) ainda durante a elaboração, ocorre a concertação (dependendo do instrumento, ela pode se integrar ao procedimento de acompanhamento) com as entidades que formularam objeções às futuras orientações do instrumento; (iii) emitido o parecer da comissão de acompanhamento (que alude à coerência entre os instrumentos de gestão do território), a Administração Pública abre o período de discussão pública, que consiste na recolha de observações e sugestões sobre o instrumento.

Após a discussão, a Administração Pública deve ponderar e divulgar os resultados da discussão pública, assim como elaborar a versão final do plano. Em síntese: os procedimentos de participação são definidos pelo próprio Estado Unitário e uniformizados para todos os instrumentos. Aos interessados, cabe o direito à informação e à participação; porém, a vinculação das observações e sugestões com o plano não é compulsória, ou seja, uma vez justificada a Administração Pública não tem a obrigação de levá-las em consideração na versão final do plano.

5. O CASO ITALIANO

A ideia de tornar a Itália um Estado Regional está presente desde o Ressurgimento, no século XIX, e é sucessivamente resgatada pelo Partido Popular através do seu líder Don Sturzo, vindo a se concretizar com o art. 5 da Constituição de 1948 e a tomar corpo definitivamente nas reformas da década de 1970 (AIME, 1996). No Estado Regional, existe a instituição de um poder legislativo por parte das regiões, porém, sem existir uma coexistência de ordenamentos jurídicos diferentes, uma forma de descentralização e autonomia que se coloca entre o Estado Unitário e o Estado Federal (CHAGNOLLAUD, 2005).

Na Constituição Italiana, a positivação do princípio da subsidiariedade é explícita. Enquanto o art. 114 reconhece a existência de Comunas, Províncias, Cidades Metropolitanas e Regiões, o art. 118 institui que: “As funções administrativas são atribuições das Comunas salvo, para assegurar o exercício unitário, sejam conferidas às Províncias, Cidades metropolitanas, Regiões e Estado, com base nos princípios da subsidiariedade, diferenciação e adequação.” A consolidação do princípio como ordenador da organização administrativa do Estado é a Lei nº 59/1997, conhecida como Lei Bassanini, que conferiu às leis ordinárias – e não mais às mudanças constitucionais – a possibilidade de delegar funções e competências para as Regiões e entes locais com o intuito de simplificar a administração. A instituição de funções e competências deve seguir vários princípios, sendo o primeiro deles

[...] o princípio de subsidiariedade, com atribuição da generalidade das competências e das funções administrativas das comunas, províncias e comunidades montanas, segundo as respectivas dimensões territoriais, associativas e organizativas, com exclusão tão somen-

te das funções incompatíveis com estas mesmas dimensões, atribuindo a responsabilidade pública também a fim de favorecer o absorvimento das funções e das competências de relevância social das famílias, associações e comunidades, às autoridades territorialmente e funcionalmente mais próximas aos cidadãos interessados. (Item a, inciso 3, art. 4).

Entre as competências concorrentes do Estado e Regiões está o Governo do Território (art. 117 da Constituição), no qual se inclui o planejamento urbano. A lei geral é denominada Legge Urbanistica Statale nº 1.150/1942, a qual define o exercício da disciplina urbanística através de planos e normas sobre a atividade construtiva edilícia. Observa-se que a lei geral estabeleceu dois níveis territoriais para a elaboração dos planos: Planos Territoriais de Coordenação (nível regional) e Planos Reguladores Comunais (nível comunal), sendo os últimos divididos em Planos Reguladores Gerais e Planos Reguladores Particularizados.

O Plano Territorial de Coordenação tinha sua elaboração realizada pelo Ministério dos Afazeres Públicos e era aprovado por Decreto Presidencial. O Plano Regulador Geral devia ser elaborado pela própria Comuna; depois de pronto, as associações sindicais, entes públicos e instituições interessadas teriam trinta dias para fazer observações. Passado o tempo regulamentar, o PRC era então aprovado por Decreto do Ministério dos Afazeres Públicos depois de parecer do seu Conselho Superior. Por fim, o Plano Regulador Particularizado tinha sua elaboração similar ao Plano Geral, porém com aprovação realizada do Chefe Regional de obras públicas. Com o Decreto do Presidente da República nº 8/1972, o Estado transferiu para as Regiões as funções administrativas da matéria urbanística, incluso a competência de aprovação dos Planos Territoriais de Coordenação e dos Planos Reguladores Comunais. Também foram transferidos às Regiões os escritórios regionais de obras públicas (que anteriormente faziam a aprovação dos Planos Reguladores Particularizados). Com a transferência cada vez maior de competência, as Regiões acabaram por se diferenciarem na regulamentação do governo do território. O que apresentaremos a seguir é a constituição do sistema instituído pela Região da Toscana.⁴

O Estatuto Regional, aprovado em 2004, é tácito ao reconhecer a subsidiariedade como princípio que rege a autonomia tanto institucional (subsidiariedade vertical) quanto social (subsidiariedade horizontal) com o objetivo de “avizinhar na mais ampla medida os cidadãos da organização da vida social e do exercício das funções públicas” (item 1, art. 58). O Estatuto institui a Conferência Permanente das Autonomias Sociais, que se encontram três vezes ao ano, para formular propostas e consultas ao Conselho Regional (art. 61). Seguindo o princípio, é instituído também o Conselho das Autonomias Locais para representar o sistema de órgãos locais, com funções consultivas e propositivas (art. 66).

As normas para o governo do território foram regulamentadas pela Lei Regional nº 1/2005. No capítulo II são instituídos os sujeitos do governo explicitamente através do princípio da subsidiariedade: “As funções administrativas relativas ao governo do território são atribuídas, no âmbito da respectiva competência, às comunas, às províncias e às Regiões, que as exercitam no respeito das disposições da presente lei, com base no princípio da subsidiariedade, diferenciação e adequação.” (item 1, art. 7) O capítulo garante também a participação dos cidadãos, singulares ou associados, na elaboração dos instrumentos de planejamento territorial.

Os instrumentos são instituídos em três níveis: Plano de Direção Territorial

⁴ Queremos enfatizar o caráter exemplificativo da Região da Toscana, visto que a questão regional italiana tem se desdobrado de formas variadas consoante às realidades das suas regiões. Escolhemos a Toscana por entender que é uma das que melhor traduz o princípio da subsidiariedade na estipulação de um sistema de governo do território.

(nível regional); Plano Territorial de Coordenação Provincial (nível provincial); e Plano Estrutural Comunal (nível comunal). Para garantir a coerência entre os planos é realizada uma validação integrada. Essa validação compreende a verificação técnica da compatibilidade nos usos dos recursos essenciais do território. Após a elaboração, existe o prazo de sessenta dias para que qualquer ente ou cidadão apresente observações. Os planos são elaborados e aprovados pelos próprios níveis de competência, ou seja, o PDT pela Região, o PTCP pela Província e o PEC pela Comuna. Existe ainda, a cargo da Comuna e em consonância com o PEC, o regulamento urbanístico (onde é disciplinado o uso e ocupação do solo), o plano complexo de intervenção (plano de transformação do território através de execução programática pública e privada) e o plano de atuação (plano de detalhamento do regulamento urbanístico e do plano complexo de intervenção). Esses três instrumentos são aprovados pela própria Comuna, a qual deve depositar o seu conteúdo por quarenta e cinco dias – após a sua elaboração – para que possam ser feitas observações.

A lei institui nos três níveis decisórios (Região, Província e Comuna), como instituto de participação, a figura do Garante da Comunicação. É função do Garante assegurar o conhecimento das escolhas relativas às fases procedimentais de formação e adoção dos instrumentos de planejamento territorial, assim como promove a informação desses procedimentos aos cidadãos (item 1, art. 20). Apesar de não trazer um maior detalhamento dos procedimentos de participação – o Garante é o único instituto de participação previsto na lei e é definido em dois artigos –, a Toscana possui uma lei específica que regulamenta a participação na elaboração das políticas regionais e locais, a Lei Regional nº 69/2007.

A lei estabelece a participação como um direito e retoma o princípio da subsidiariedade estabelecido no Estatuto Regional. Para tal, é instituído a Autoridade Regional para a Garantia e Promoção da Participação. A Autoridade remete-se ao Conselho Regional, o qual nomeia o titular do cargo. É esperado que a Autoridade organize debates públicos sobre as grandes intervenções de relevância ambiental, territorial, social e econômica, com a utilização de metodologias participativas (no caso de intervenções ambientais e territoriais, a Autoridade organiza o processo em conjunto com o Garante Regional). A Autoridade possui dois instrumentos para auxiliar a sua competência: a informação e a atividade formativa. No primeiro, garante-se a difusão da informação sobre os atos e documentos existentes acerca dos projetos; no segundo, realizam-se cursos de formação.

No art. 21 existe a delimitação específica para a coordenação entre a lei da participação e a lei do governo do território. Nesse artigo, são garantidos os princípios e institutos da Lei nº 1/2005 e a iniciativa por parte do Garante Regional em instituir os procedimentos participativos no caso do Plano de Direção Territorial. A lei deixa em aberto a possibilidade dos outros entes locais, na fase de elaboração dos instrumentos de planejamento territorial, abrirem mão dos institutos criados pela lei da participação.

6. O CASO BRASILEIRO

O federalismo pode ser visto como a realização do princípio da subsidiariedade na vida política. Ele abraça o princípio da subsidiariedade, mas não é idêntico a ele porque, concretamente, o federalismo não requer que o Estado seja ordenado em acordo com o princípio da subsidiariedade. (KÜHNHARDT, 1992, p. 54)

A relação entre federalismo e subsidiariedade – no momento em que não são diretamente sinônimos – se deve ao fato de que ambos os conceitos compreendem a necessidade de gerar e manter simultaneamente a unidade e a difusão do poder em nome da diversidade (PASARIN, 2001). A partir disso, podemos entender por que a subsidiariedade não é, necessariamente, um princípio expresso na constituição brasileira.

Para Cavalcanti (2008, p. 222), “a estrutura constitucional de 1988 e o modelo federalista descentralizado são manifestações claras, mesmo que não tácitas, do princípio da subsidiariedade no aspecto vertical”. Como podemos, então, reconhecer a existência da subsidiariedade no modelo federalista brasileiro? Horta (2003, p. 27) responde que “é na repartição de competência da Constituição Federal de 1988 que se localiza a forma mais avançada da inclusão da subsidiariedade em texto constitucional brasileiro”. Ao definir a organização do Estado através da existência federativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como as suas competências, a constituição brasileira, implicitamente, instala um sistema de pluralidade de ordenamentos jurídicos que devem se relacionar através do princípio da subsidiariedade.

O direito urbanístico – ramo do direito que trata da ocupação, uso e transformação do solo – é considerado competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, como definido no art. 24, inciso I. Ao município compete, conforme o art. 30, inciso VIII, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Porém, consoante aos instrumentos de planejamento, é exclusivo da União, em acordo com o art. 21, inciso IX, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o art. 182 – que em conjunto com o art. 183 define os princípios da política urbana – garante exclusividade do Poder Público Municipal em elaborar e aprovar o Plano Diretor Municipal, sendo que este é considerado o instrumento básico de desenvolvimento urbano ao definir a função social da propriedade. Existe, em conclusão, uma delimitação constitucional precisa da responsabilidade, assim como a garantia de não ingerência, na elaboração dos instrumentos.

O Brasil não possui um código de urbanismo, tendo a matéria do direito urbanístico difusa por vários diplomas, sendo os principais deles a Lei nº 6.766/1966, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos; a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição (conhecida como Estatuto das Cidades); e a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Iremos nos ater, aqui, ao Estatuto das Cidades.

O Estatuto estabelece as diretrizes gerais para a execução da política urbana no Brasil (art. 2º). Entre elas se destacam, no escopo deste estudo, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas (inciso II);

cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade (inciso III); e a ordenação e controle do uso do solo (inciso VI). A Lei estabelece, também, quais são os instrumentos da política urbana (art. 4º): (i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (iii) planejamento municipal (entre eles o Plano Diretor Municipal e a gestão orçamentária participativa); (iv) institutos tributários e financeiros; (v) institutos jurídicos e políticos; (vi) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Não é definida, no texto da lei, a vinculação entre os instrumentos no que tange aos entes federados, ou seja, o planejamento municipal não tem a obrigação de se adequar aos planos nacionais, regionais e estaduais. Mesmo quando define as disposições sobre o Plano Diretor (art. 39 a 42), o Estatuto garante a autonomia dos municípios em elaborar e aprovar os planos sem a interferência das entidades maiores. Concomitantemente, no que tange à participação da população, o Estatuto estabelece que, durante o processo de elaboração e fiscalização da implantação do Plano, o Poder Municipal deve garantir a promoção de audiências públicas e debates com a população e associações representativas, assim como a publicidade e o acesso dos documentos e informações produzidos. O Plano Diretor deve conter, ainda, um sistema de acompanhamento e controle.

O Estatuto traz um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade (capítulo IV), no qual estabelece os instrumentos a serem utilizados: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Os órgãos colegiados deram início, no Brasil, a uma maior densidade na instituição de Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais para acompanhar a elaboração e execução da política urbana. Em consoante aos conselhos, foi instituído em 2003 a Conferência Nacional das Cidades, precedida das etapas estaduais e municipais. O capítulo, em ordem geral, estabelece ainda as disposições de participação sobre a gestão orçamentária participativa, um dos instrumentos de planejamento municipal. A vinculação entre elaboração dos instrumentos e gestão democrática define uma mudança de caráter do planejamento urbano, centrado anteriormente no produto final do plano diretor, para um caráter processual de debate público e de articulação de instrumentos de ordem diversa.

Ainda relativo à participação da população na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal, o Conselho Nacional das Cidades editou duas resoluções sobre a elaboração de Planos Diretores: resolução nº 25/2005 e resolução nº 34/2005. A primeira delas, além de reforçar algumas disposições do Estatuto das Cidades, detalha recomendações sobre o processo de participação (art. 3º a 10º), como, por exemplo: ampla comunicação pública; ciência do cronograma e dos locais das reuniões com antecedência de no mínimo 15 dias; promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação; requisitos para as audiências públicas; a garantia de que as audiências podem ser convocadas pela Sociedade Civil; entre outras. A Resolução nº 34/05, ao estabelecer os conteúdos mínimos do Plano Diretor, detalha quais devem ser os instrumentos do sistema de acompanhamento e controle do Plano (art. 6º e 7º).

O detalhamento dos procedimentos de elaboração e participação por parte da

União poderia ser entendido como o desvirtuamento da ordem federativa.⁵ O papel do município na Federação é complexo devido à sobrecarga de competências e à diminuição do volume de repasses por parte das outras entidades (CAVALCANTI, 2008). Esse contexto enfraquece a autonomia municipal ao minar as condições de realização dos seus objetivos últimos. Por mais que o ordenamento jurídico deixe brechas no entendimento de até onde, especificamente, pode-se interferir nos procedimentos, a forma como se dão as relações de capacidade de atuação e financiamento das ações no Brasil cria um sistema no qual os entes menores acabam por se condicionar às definições dos entes maiores para que garantam, ao final, a realização dos seus objetivos (ARRETCHE, 2002). Isso é observável no caso do repasse de recursos da União e dos Estados aos Municípios para elaborar o Plano Diretor, momento no qual os entes maiores definem a metodologia que deve ser utilizada em contrapartida ao financiamento dado.

7. CONCLUSÕES POSSÍVEIS

Começamos a última parte deste ensaio lembrando que a subsidiariedade não é simplesmente um movimento exclusivo de descentralização, mas sim um princípio que resguarda o alcance de objetivos a partir de uma visão organicista da sociedade, tendo ao centro o indivíduo e sua capacidade de atuação frente ao contexto social. Isso significa que todo procedimento subsidiário emana do indivíduo para esferas superiores com o intuito de adequar capacidade e eficiência. Ou seja, a centralidade que os sujeitos da ação subsidiária tomam nos processos depende, em grande medida, da sua capacidade em realizar as tarefas necessárias com eficiência. A subsidiariedade transforma-se, assim, em instrumento de regulação da tensão entre autonomia e autoridade – uma forma de equilibrar liberdade e governo.

Tomando em conta a estruturação entre Estado e sociedade, nos três países estudados é visível a centralidade que o Estado desenvolveu, seja no poder central, seja no poder local, ao aliar capacidade e eficiência. Essa centralidade acabou por separar a ação subsidiária entre uma componente vertical (dentro do próprio Estado) e uma componente horizontal (do Estado para a sociedade). Nos três países, respeitado as suas características específicas, é possível observar iniciativas para transferir capacidades de atuação para a sociedade. Para uma melhor análise dos contextos comparados, apresentamos o Quadro 1 que sintetiza a análise.

⁵ O caso do município de São Paulo é paradigmático no sentido de entender até onde esse detalhamento pode estar incluído no ordenamento jurídico do direito urbanístico brasileiro. Tendo a legalidade do processo de revisão do Plano Diretor questionada por ação civil pública (processo nº 053.08.111161-0 na 5ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), o argumento central da ação era de que o processo não havia levado em consideração as resoluções do Conselho das Cidades. Porém, na sentença expedida em julho de 2010, a Justiça não acatou o argumento, tendo em conta que as resoluções não teriam a competência constitucional para definir o procedimento municipal.

Quadro 1 – Síntese da análise

Subsidiariedade Vertical	Sujeitos	Objetos	Asserções Normativas
Portugal	Caráter descendente: do Estado para os Municípios.	Ordenamento Territorial e Planejamento Urbano são competências conjuntas. Os Planos Diretores devem respeitar os planos hierarquicamente superiores.	O princípio é garantido pela Constituição. Lei específica rege a matéria urbanística.
Itália	Caráter descendente: do Estado para as Regiões, e destas para as Comunas.	Ordenamento Territorial e Planejamento Urbano são competências conjuntas. Os Planos Diretores devem respeitar os planos hierarquicamente superiores.	O princípio é garantido pela Constituição. Lei específica rege a matéria urbanística.
Brasil	Caráter descendente: da União para os Municípios.	Planejamento Urbano é competência exclusiva dos Municípios. Não existe vinculação direta entre Planos Diretores e outros planos, porém os planos diretores devem respeitar a hierarquia jurídica de instrumentos com rebatimento no planejamento urbano.	O princípio é garantido pela organização federativa. Lei específica rege a matéria urbanística.
Subsidiariedade Horizontal	Sujeitos	Objetos	Asserções Normativas
Portugal	Caráter descendente: dos Municípios para a sociedade.	Participação da sociedade em caráter majoritariamente consultivo nos níveis locais.	O princípio da participação é garantido pela Constituição. Lei específica garante o direito da Sociedade em intervir no processo de planejamento.
Itália	Caráter descendente: das Comunas e Regiões para a sociedade.	Participação da sociedade em caráter consultivo/ deliberativo nos níveis locais e regionais.	O princípio da participação é garantido pela Constituição. Lei específica garante a participação da Sociedade na elaboração dos instrumentos.
Brasil	Caráter descendente: da União, Estados e Municípios para a sociedade.	Participação da sociedade em caráter consultivo na União e nos Estados, e em caráter consultivo/ deliberativo nos níveis locais.	O princípio da participação é garantido pela Constituição. Lei específica estabelece a gestão democrática das cidades.

Todos os três países possuem uma subsidiariedade vertical descendente, que tem como ponto final algo que alude ao espaço local. Porém, apresentam diferenças consideráveis. Enquanto existe um escalonamento nos casos português e italiano, no caso brasileiro o planejamento urbano é delegado da União diretamente para os Municípios – o que é prova do municipalismo instalado com a Constituição de 1988. Além disso, apesar do planejamento urbano ser de competência exclusiva dos Municípios no Brasil, tanto Portugal quanto Itália possuem mecanismos para garantir uma maior coesão entre os instrumentos locais e as políticas nacionais de ordenamento territorial.

O fato de os municípios brasileiros possuírem, na letra da lei, maior autonomia na elaboração dos seus instrumentos não significa, por outro lado, uma maior capacidade de atuação do nível local. As contingências do contexto brasileiro, onde não é garantida aos Municípios a capacidade material de elaborar seus instrumentos, acaba por reportar um controle indireto dos níveis mais altos da federação sobre a atuação municipal, principalmente no momento das transferências orçamentárias.

No que tange à subsidiariedade horizontal, a figura do Estado – principalmente no que alude ao governo local – ainda é considerada o sujeito responsável em operar o planejamento urbano de forma competente e eficaz. Apesar de os três países possuírem uma subsidiariedade horizontal com fluxos em direção à sociedade, parece haver uma dificuldade maior em subsidiar a ação social. Nos três contextos não existe uma transferência direta do poder decisório para a sociedade, sendo que todos os institutos dependem da validação ou não pelo Estado, apresentando-se majoritariamente na forma consultiva aos indivíduos e grupos sociais. No caso brasileiro, parece haver uma passagem de um contexto de plano-produto para plano-processo, ou seja, os institutos de participação não estão relacionados apenas com o momento de elaboração do plano, mas em todo o processo de intervenção. Na Itália, o momento de deflexão parece já ter surgido, porém, visto as especificidades regionais, deverá ocorrer de forma mais lenta e com grande diferença espacial no território.

Não é possível estabelecer uma dinâmica mecânica para a operacionalização do princípio da subsidiariedade. A definição da atuação dos grupos sociais pela competência e eficácia está demasiada vinculada com o contexto sociopolítico dos países e com a influência que suas formações históricas tiveram na gênese da tensão entre autonomia e autoridade. No momento em que parece haver uma maior facilidade em descender o objeto da subsidiariedade dentro do seu matiz vertical – ou seja, dentro da organização política do Estado, em vez do matiz horizontal, em direção à sociedade –, a operacionalização do princípio deixa transparecer que, nos três países estudados, o Estado centraliza-se como a entidade responsável por estabelecer a coerência geral entre os diversos grupos sociais. Cabe agora, nos três países, garantir que o caráter democrático estabeleça uma relação virtuosa entre a subsidiariedade vertical e a subsidiariedade horizontal.

Juliano Geraldi é pesquisador do PEOPLES¹ – Observatório da Participação, da Inovação e dos Poderes Locais, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Mestre em Geografia e Doutorando doutorando em Democracia no Século XXI (Universidade de Coimbra, Portugal). E-mail: <juliano_geraldi@yahoo.com.br>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. Cidades: espacialidades e temporalidades. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (Orgs.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.
- AIME, C. Lo Stato Federale e lo Stato Regionale. *Rivista [ed. Tramontana]*, Milão, n. 4, 1996.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- BAGGIO, R. C. Democracia, republicanismo e princípio da subsidiariedade: em busca de um federalismo social. *Direito e Democracia*, Canoas, v. 5, n. 2, p. 319-340, 2º sem./2004.
- BARACHO, J. A. O. *Princípio da Subsidiariedade*. Belo Horizonte: UFMG, 1995.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. *Resolução nº 34*. 2005.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. *Resolução nº 25*. 2005.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.257/2001* – Estatuto das Cidades. 2001.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1998.
- CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa*: anotada. Volume 1. 4ª edição revisada. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CAVALCANTI, T. N. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: base para um novo federalismo. *Diálogos Possíveis*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 211-228, jan./jun. 2008.
- CHAGNOLLAUD, D. *Droit constitutionnel contemporain*. Tome 1: théorie générale, les régimes étrangers. 4^e édition. Paris: Armand Colin, 2005.
- ENDO, K. The principle of subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors. *HUSCAP*, Hokkaido, v. 44, n. 6, p. 553-652, 1994.
- HORTA, R. M. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 9, p. 13-29, 2003.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. (Orgs.). *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão 2.0a. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2007. 1 CD-Rom.
- ITÁLIA. *Costituzione della Repubblica Italiana*. 2003 [1948].
- ITÁLIA. *Legge n° 59/1997*. 1997.
- ITÁLIA. *Decreto del Presidente della Repubblica n° 8/1972*. 1972.
- ITÁLIA. *Legge Urbanistica Statale n° 1150/1942*. 1992 [1942].
- KÜHNHARDT, L. Federalism and Subsidiarity. *Telos*, n. 91, p. 77-87, 1992.
- MEIA, A. *Sociologia delle Città*. Roma: Nuova Italia Scientifica, 1996.
- MORAIS, C. B. Sussidiariedade nell'ordinamento portoghese. In: RINELLA, A.; COEN, L.; SCARCIGLIA, R. (Orgs.). *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Trieste: Sussidiariedade e Ordinamenti Costituzionali – esperienze a confronto*. Fascicolo n. 4. Trieste: Cedam, 1999.
- PAPA JOÃO PAULO II. *Carta Encíclica Centesimus Annus*. 1991. Disponível em <http://www.vatican.va/edocs/POR0067/_INDEX.HTM>, acessado em 27/08/2012.
- PAPA PIO XI. *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*. 1931. Disponível em <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310_515_quadragesimo-anno_po.html>, acessado em 27/08/2012.
- PASARÍN, A. F. *Crisis del estado-nación europeo y principio de subsidiariedade*. Barcelona: ICPS, 2001.
- PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional*. 2005 [1976].
- PORTUGAL. *Decreto-Lei n° 380/1999 – Regime jurídico dos instrumentos de gestão do território*. 1999.
- PORTUGAL. *Lei n° 48/1998 – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo*. 1998.
- RINELLA, A. Il principio di sussidiariedade: definizioni, comparazioni e modello d'analisi. In: RINELLA, A.; COEN, L.; SCARCIGLIA, R. (Orgs.). *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Trieste: Sussidiariedade e Ordinamenti Costituzionali – esperienze a confronto*. Fascicolo n. 4. Trieste: Cedam, 1999.
- SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- TOSCANA. *Statuto della Regione Toscana*. 2010 [2004].
- TOSCANA. *Legge Regionale n° 69/2007 – Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*. 2007.
- TOSCANA. *Legge Regionale n° 1/2005 – Norme per il governo del territorio*. 2005.

ABSTRACT *A principal way of accessing housing for the urban poor in Buenos Aires is through the illegal occupation of land, thereby creating informal settlements. This article examines the development of informality, patterns of social mobility and residential trajectories within and between informal settlements in Argentina's capital in recent decades. Using survey and interview data among residents in a variety of informal settlements complemented with field observation and secondary data, it is shown that there is much variation in dwellers' perspectives and the strategies they employ to secure their tenure and livelihoods. Furthermore, it is shown how government policy and law condition not only the emergence of informality, but also the particular shape it takes.*

KEYWORDS: *subsidiarity; urban planning; Portugal; Italy; Brazil.*