

O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa:

13

bases para um novo federalismo

Advogada, mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, mestre em Doutrina Social da Igreja pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma-Itália, professora do Curso de Direito da Faculdade Social da Bahia, atualmente trabalha como especialista de desenvolvimento na Fundação AVSI em Salvador. e-mail: tncavalcanti@hotmail.com

Thais Novaes Cavalcanti

ABSTRACT RESUMO RESUMEN ABSTRACT

resumo

O princípio da subsidiariedade fundamenta-se na dignidade da pessoa, entendida como sujeito de direitos, livre e capaz. Este princípio, fundamental para o processo de integração da comunidade européia, tornou-se um instituto do direito comunitário, além de representar a base dos modelos de gestão de políticas públicas pós-modernas. O federalismo e a descentralização trazem um aspecto do princípio da subsidiariedade, complementado pelas relações entre Estado e sociedade civil. O artigo analisa aspectos da estrutura do Estado Brasileiro e da legislação infra-constitucional.

Palavras-chave: Direito Constitucional, Princípio da subsidiariedade, Federalismo, Políticas Públicas, Estado do bem-estar.

abstract

The principle of subsidiarity is based on the human dignity, known as free and capable person. This principle was fundamental to the process of creation of the European Community, besides is the main point for the models of post modern public political management. Federalism and decentralization contain this principle, which is also represented by the relationship between the State and the society. This article presents some aspects from the Brazilian State's structure and law.

Key words: Constitutional law, Principle of subsidiarity, Federalism, Public politics, Welfare state.

resumen

El principio de subsidiariedad se fundamenta en la dignidad de la persona, entendida como sujeto de derecho, libre y capaz. Este principio, fundamental para el proceso de integración de la Comunidad Europea, se ha vuelto un instituto de derecho comunitario, además de representar la base para modelos de gestión de políticas públicas post-modernos. El federalismo y la descentralización traen un aspecto del principio de subsidiariedad, que es complementado por las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Este artículo presenta los aspectos de la estructura del Estado brasileiro y de la legislación infra-constitucional.

Palabras-clave: Derecho Constitucional, Principio de subsidiariedad, Federalismo, Políticas públicas, Estado del bien estar.

Introdução

“*Cortaram nossos braços e nossas pernas e nos deixaram livres para caminhar*”, esta frase, do famoso escritor francês Antoine de Saint-Exupéry, ilustra o ponto central deste artigo: a análise da atuação do Estado em relação aos indivíduos, verificando como as políticas públicas que estabelece são um reflexo da concepção sobre o homem e sobre a participação da sociedade civil no desenvolvimento. O princípio da subsidiariedade como princípio de atuação para o Estado passa pelo reconhecimento da dignidade da pessoa e pelo reconhecimento jurídico de políticas que possibilitem a valorização da sociedade civil. Estas são as bases para um novo federalismo.

A Constituição federal brasileira de 1988 reconhece o princípio da dignidade humana em diversos artigos do seu texto e permite ao intérprete da lei a vasta ampliação deste conceito, tanto no aspecto dos direitos individuais e coletivos como nas relações entre Estado e sociedade e nas relações econômicas direcionadas ao desenvolvimento da nação.

A República brasileira tem como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a garantia do desenvolvimento nacional, considerados também como princípios fundamentais do Estado brasileiro, assim como a dignidade da pessoa. Podemos entender que o “dever ser” do Estado brasileiro é o crescimento econômico e social, mas valorizando a pessoa e sua livre iniciativa e, por que não dizer, considerando a pessoa o principal sujeito do desenvolvimento. Afinal, pode um Estado valorizar a dignidade da pessoa sem contribuir para o seu crescimento? Sem valorizar sua participação, sua contribuição para a comunidade que está mais próxima a ela?

Neste sentido, ressurge, no cenário jurídico, o princípio da subsidiariedade, que constitui a base para um novo federalismo, uma nova possibilidade para o *welfare*, partindo da colaboração entre a sociedade (*Welfare society*) e o Estado, a realização do chamado *Welfare mix*, já estudado por diversos autores (CF. VITTADINI, 2002).

O princípio da subsidiariedade foi consagrado pelos modernos – digamos, pós-modernos – ordenamentos jurídicos de diversos países do mundo, que verificaram, na experiência de sua governança, a eficácia de incentivar a sociedade civil, seja a iniciativa privada, seja a livre associação dos indivíduos em busca comum ao desenvolvimento do país. A subsidiariedade na esfera política implica um Estado descentralizado e a realização de políticas públicas que visem ao fortalecimento da sociedade civil como riqueza humana – capital humano (CF. VITTADINI, 2004) – para o desenvolvimento das comunidades e do Estado.

É notável a observação de Alexis de Tocqueville, autor de diversas obras importantes como “*Democracia na América*”, ao esclarecer que não basta o reconhecimento de direitos para que um Estado manifes-

te o respeito à pessoa, é importante que atue de forma ativa para fortalecer as iniciativas comunitárias e as liberdades individuais. Para ele, as diversas formas de soberania nacional desenvolvidas ao interno da experiência da Revolução Francesa eram potenciais terrenos de cultivo para novos totalitarismos, justamente porque, segundo ele, as principais características negativas de um déspota não são a arbitrariedade ou a crueldade, mas a falta de respeito das autonomias e a destruição das iniciativas. O autor estabelece importante juízo sobre a realidade de um Estado centralizador, ao afirmar que

um poder central, por mais que se possa imaginá-lo civil e sábio, não pode abranger sozinho todos os detalhes da vida de um grande povo, não pode, porque um trabalho assim supera as forças humanas. Quando quer criar e fazer funcionar, apenas com as suas forças, tantos elementos diferentes, ou contenta-se com um resultado muito incompleto, ou esgota-se em esforços inúteis. (TOCQUEVILLE, 1963, p.29)

O que está em questão é o modelo de Estado provedor difundido pelos filósofos iluministas como Hobbes, Rousseau e Hegel, assim como o conceito de Estado do bem-estar (*Welfare state*), que decorre dessa visão. A concepção do homem de Hobbes (*bellum omnium contra omnes*), entendida como estado de natureza, concebe o homem como incapaz de se organizar e de construir o futuro da sua comunidade em mútua cooperação. Assim, para assegurar a ordem e o pacto social entre eles, é necessária a figura externa, forte e impositiva do Leviatã que, à época de Hobbes, coincidia com a figura do monarca absoluto e, ao longo da história, assumiu formas diferentes, como a “República” dos jacobinos, o “partido” nos Estados comunistas e os líderes totalitários de diversos países. Não se trata, neste artigo, de fazer uma análise sociológica e política dessa concepção, apenas indicar que os Estados-nações criaram suas constituições políticas, seus ordenamentos jurídicos e sistemas de políticas públicas de bem estar baseados na “solução hobbesiana” (DONATI, 2006, p.10-23).

Inserido nesta análise sociológica e política está o princípio da subsidiariedade, que pressupõe uma antropologia positiva, afirmando o papel do Estado, do federalismo, da autonomia constitucional e da estrutura democrática, juntamente com a redescoberta do valor da sociedade civil, da participação social, da livre associação, do empreendedorismo, ou seja, da pessoa como sujeito de desenvolvimento. O princípio da subsidiariedade considera a pessoa capaz e livre, diferente da concepção iluminista. Ou seja, o desenvolvimento nasce na pessoa, chega à sociedade e às instituições e retorna à pessoa, restituindo-lhe espaços e instrumentos de iniciativa, tornando-as co-responsáveis pelo bem comum e protagonistas do seu próprio destino e não submetidas aos ditames do “Levitã”.

No Brasil, é extremamente necessária esta mudança de concepção política, inclusive se o Estado tem como objetivo a continuidade

1
Disponível em: http://www.fgv.br/dgd/asp/dsp_POF.asp

do crescimento econômico e a estabilidade social. Esta também é a interessante conclusão de especialistas da Fundação Getúlio Vargas, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE¹. Para eles, a década de 80 foi a da redemocratização, a de 90, a da estabilidade, e a década atual está se consolidando como a da redução das desigualdades. De acordo com a pesquisa, nos últimos 5 anos (2001-2006), os 10% mais pobres tiveram um ganho de renda de 57,5% em termos reais acumulado *per capita*. A classe C, que está surgindo no cenário social brasileiro, obteve ganho de 24,9% e os 10% mais ricos, tiveram 6,8% de ganho real. O que leva à conclusão, de acordo com o professor Marcelo Néri, da FGV (2008, p. B17), de um crescimento equilibrado, com diminuição das desigualdades.

O interessante é que, partindo destes dados, de acordo com o professor, o Brasil precisa direcionar suas políticas públicas para dois caminhos claros: o investimento maciço na educação e o fortalecimento das iniciativas empreendedoras da sociedade civil:

Outro ponto importante é o Estado não atrapalhar o empreendedorismo da classe C, que sonha ter um negócio próprio. Qual a política pública adequada para isso? É o Estado atuar de forma que retire os entraves e facilite a abertura e o fechamento de um negócio. Há um movimento de microcrédito para financiar os sonhos dos empreendedores que o Brasil começa a descobrir agora. Essa é uma política pública com elementos privados. É estrutural e não é paternalista. Os empreendedores investem, correm risco e quitam financiamentos. Na prática, as pessoas querem elas próprias serem protagonistas de suas histórias.

A solução para a continuidade no crescimento parece estar na descoberta de que o homem, o cidadão, pode ser protagonista e responsável pelo seu desenvolvimento, assim como pelo de sua comunidade. E, portanto, o que o Estado deve fazer é: favorecer as políticas públicas dos entes mais próximos à pessoa estimulando, assim, a participação social ativa. Este é o princípio da subsidiariedade.

Esta foi também a lição deixada pelo ex-senador da República, ex-governador do Estado de São Paulo e professor da Faculdade de Direito da PUC-SP, André Franco Montoro. Certa vez, questionado, em um Seminário sobre o “Federalismo e o fortalecimento do Poder Local”, descreveu o que, para ele, era a prática do princípio da subsidiariedade, objeto de estudo deste artigo:

é um princípio de bom senso, tudo o que puder ser feito no Município deve ser feito por ele, o que ele não puder, o Estado vem em auxílio, o que o Estado não puder a União subsidia. Parto do princípio de que, tudo o que puder ser feito por uma entidade menor, não deve ser feito por um organismo maior, é o Governo mais próximo da população, e eu menciono alguns princípios: primeiro, tudo aquilo que puder ser feito pela própria sociedade deve ser feito por ela, quando ela não puder fazer, o Estado interfere, mas não se trata de um Estado mínimo ou máximo, mas sim do Estado necessário. [...] A União deve ficar com os poderes que nem o estado, nem o Município e nem a sociedade, podem fazer de forma adequada ao interesse público. Diretrizes gerais, Se-

gurança Pública, relações Internacionais mas, principalmente, diretrizes. A execução, excepcionalmente, só quando ela realmente não puder ser realizada por instâncias menores. Esta é uma boa síntese do que se poderia chamar de princípio da subsidiariedade. (MONTORO, 2002, p. 59).

Preliminarmente, pode-se afirmar que o princípio da subsidiariedade propõe um olhar voltado para a sociedade civil, incentivando-a a colaborar para o crescimento da comunidade, dando condições políticas, econômicas (fiscais) para que nasçam e floresçam, na sociedade, iniciativas de organizações sociais estruturadas, de pequenos empreendedores que possam oferecer parcerias eficientes ao poder público. E o outro olhar para a eficácia de estrutura para o Estado, que implica em transparência pública, desburocratização de seus sistemas, legislação simplificada, capacidade de gestão.

A compreensão e aplicação do princípio da subsidiariedade é um caminho a ser percorrido para a continuidade do crescimento de um país e para que os cidadãos tenham cada vez mais consciência de que são responsáveis pela transformação social e nacional.

Breves aportes à fundamentação teórica: o princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa

A palavra subsidiariedade tem origem no latim: *subsidium afferre*, que significa “prestar ajuda, oferecer proteção”. Este conceito foi incorporado ao direito romano no âmbito civil das obrigações segundo as quais duas pessoas (sujeitos de direito) eram igualmente responsáveis pelo ato jurídico realizado. Posteriormente, foi também aplicado ao direito internacional, nas relações de ajuda mútua entre países, no caso da oferta de ‘subsídios’ de países mais ricos para países mais pobres.

No entanto, sua origem filosófica remonta ao problema aristotélico de como “governar homens livres”. O confronto entre essas duas contrapostas necessidades (governo e liberdade) era resolvido apresentando a questão da soberania individual, demonstrada na sua coincidência com o princípio da liberdade de autonomia. E, diferentemente do conceito moderno, a liberdade de autonomia de Aristóteles já apresentava algo muito próximo à subsidiariedade, ao afirmar que “a tarefa do poder é permitir a felicidade na diversidade, mantendo-se supletivo e não criador da sociedade.” (ARISTÓTELES, 2001).

Assim, sucessivamente, diversos autores aprofundaram este conceito, de São Tomás de Aquino, que aproximou a subsidiariedade do conceito de Justiça Social e Bem comum, a Althus e Tocqueville que, através da subsidiariedade, defendiam o pluralismo social diante da intromissão do Estado.

Já a moderna concepção do princípio de subsidiariedade foi de-

2 Entende-se por doutrina social da Igreja o corpo de ensinamentos da Igreja, formado ao longo dos anos, cujo objetivo é interpretar a realidade política, econômica e social, examinando a conformidade ou desconformidade com as linhas transcendentes, para orientar o comportamento cristão. Cf. Compêndio da Doutrina Social da Igreja, São Paulo: Ed. Paulinas, 2004, primeira parte.

3 PIO XI, Encíclica *Quadragesimo anno*, 1931, p.79-80. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo_anno_po.html

4 "É forçoso aqui anotar que, no mundo de hoje, entre os outros direitos, é com frequência sufocado o **direito de iniciativa econômica**. E, no entanto, trata-se de um direito importante; não só para os indivíduos singularmente, mas de igual modo para o bem comum. A experiência demonstra-nos que a negação deste direito ou a sua limitação, em nome de uma pretensa «igualdade» de todos na sociedade, é algo que reduz, se é que não chega mesmo a destruir de fato, o espírito de iniciativa, isto

desenvolvida pela doutrina social da Igreja², que a definiu como princípio da filosofia social. O conceito foi explicitado da forma como é utilizado hoje, pela primeira vez, em 1931, na Encíclica *Quadragesimo anno*, escrita pelo Papa Pio XI, que propunha o princípio da subsidiariedade contraposto à ameaça iminente do fascismo na Itália:

Como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e capacidade, para confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que as sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado das associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiadamente; 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 hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função SUBSIDIÁRIA dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da Nação.³

O que significa que o princípio da subsidiariedade protege as pessoas dos abusos das instâncias sociais superiores e solicita que estas últimas ajudem os indivíduos e os corpos intermédios a desempenharem as próprias funções. Neste entendimento, este princípio impõe-se porque cada pessoa, família e corpo intermédio têm algo de original para oferecer à comunidade. Mais ainda, este princípio fundamenta-se no valor da pessoa, não do 'gênero pessoa' entendido de forma abstrata detentora de valores gerais, mas da pessoa na sua unidade e totalidade, reconhecida em sua autonomia, ou seja, como capaz de ser 'livre' e, portanto, irreduzível a qualquer absorção do poder estatal. Capaz de ser protagonista, de ser solidária e de construir o desenvolvimento⁴. Este conceito retoma o reconhecimento da dimensão de soberania individual de Aristóteles, que não pode ser absorvida, mas valorizada pelas instituições públicas.

A valorização do homem como pessoa, consciente e livre, possuidor de um valor em si e por si, portanto, considerado como tal e não como objeto, é o fundamento da igualdade de todos os homens entre si⁵. Assim como também deve ser o fundamento do Estado que busca o desenvolvimento da pessoa, atuando com políticas públicas de incentivo à iniciativa, educando os indivíduos a não serem passivos e a não aguardarem as soluções para as questões sociais das autoridades assistencialistas.

De forma positiva, podemos afirmar que o princípio da subsidiariedade implica que o Estado, diante da sociedade (pessoa, famílias, grupos intermediários, associações), não deve fazer mais, como também não deve fazer menos, que oferecer uma ajuda à autonomia. A sua aplicação em modelos de governança no mundo trazem algumas consequências práticas como, por exemplo:

é, *a subjetividade criadora do cidadão*” Cf. João Paulo II, Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*, 1987. Disponível em: http://www.vatican.va/edocs/POR0070/_INDEX.HTM

5
JOÃO PAULO II. Exortação apostólica *Christifideles laici*, 1988. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/apost_exhortations/index_po.htm

6
Disponível em http://europa.eu/abc/history/foundingfathers/schuman/index_pt.htm

1. a presunção de competência a favor dos indivíduos (pessoas) e das sociedades menores, ou seja, cada indivíduo e cada sociedade têm autonomia e direitos próprios, que o Estado deve reconhecer, tutelar e promover.
2. devem existir limitações de competência para sociedades superiores, que devem respeitar natureza e deveres das sociedades menores.
3. este princípio representa um empenho positivo das sociedades maiores no confronto das sociedades menores e indivíduos, para ajudar, suprir eventuais deficiências, com o intuito de integrar, estimular o crescimento e buscar a capacidade de recuperação e emancipação.
4. responsabilização primeira dos indivíduos e das sociedades mais próximas à pessoa para responder às necessidades.

Diferentemente de estruturas centralizadoras e totalitárias, a subsidiariedade abre espaço para as políticas públicas abertas à pessoa, assegurando a tomada de decisão mais próxima do cidadão. Não como forma ideológica para manutenção do poder, mas como convicção de valorização destas pessoas, protagonistas do desenvolvimento.

O princípio da subsidiariedade e a experiência no direito comparado

A Europa pós-guerra foi cenário da reconstrução de diversos países, destruídos territorial e politicamente. No âmago desta reconstrução, alguns personagens foram fundamentais para fincar as bases do crescimento e da concepção da unidade destes países em um bloco econômico-político forte. Robert Schuman (1886-1963), então Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, declarou: “Depois de duas guerras mundiais, acabamos reconhecendo que a melhor garantia para a nação já não reside no seu esplêndido isolamento, nem na sua própria força, seja qual for o seu poder, mas na solidariedade das nações que estejam guiadas por um mesmo espírito e que aceitem as tarefas comuns num interesse comum”⁶. Juntamente com ele, o chanceler da República Federal Alemã, Konrad Adenauer (1876-1967), pertencente à União Democrata Cristã (CDU), Jean Monet (1888-1979), responsável pela cooperação econômica entre os países aliados, atuando como ministro francês na Inglaterra, e Alcide de Gasperi (1881-1954), na Itália (CF. FONTANA, 2005), também defensor do processo de integração dos países europeus.

Esses atores políticos formaram a base política do Tratado de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992, que modificou o Tratado de Paris de 1951 e o Tratado de Roma de 1957, formalizando a União Europeia, não somente no aspecto econômico como também no político. No Tratado de Maastricht, o princípio da subsidiariedade tornou-se princípio jurídico do Direito Comunitário, ultrapassando concep-

7
HORTA, Raul Machado.
Federalismo e o princípio da subsidiariedade. Artigo publicado e disponível em: <http://www.grupos.com.br/blog/dbcaxanga/permalink/19187.html>

8
Cf. Statuto Del governo della Regione della Lombardia. Disponível em: www.regione.lombardia.it

ções mais remotas, que o conceberam como formulação de princípio filosófico ou aspiração de política social⁷. O artigo 3b determina que “A Comunidade intervirá segundo o princípio da subsidiariedade, somente e na medida em que os objetivos de ação previstos não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros”, ressaltando o aspecto da suplência e complementaridade da entidade superior (União europeia) em relação aos países membros soberanos.

Além desse marco jurídico, outras Constituições de países europeus assumiram o princípio da subsidiariedade como norteador das relações internas e internacionais. A Constituição de Portugal de 1976 propôs o princípio da subsidiariedade ligado ao princípio da igualdade no plano urbanístico, criando a figura da associação da administração pública com os particulares. Já a Constituição da Espanha de 1978 inseriu o princípio da subsidiariedade na trilogia solidariedade e desenvolvimento, propondo instrumentos para evitar as desigualdades do tipo econômico e social entre as diferentes comunidades nacionais autônomas.

Com maior destaque, a Constituição italiana de 1948 afirmou o princípio da subsidiariedade nas relações entre os entes públicos, destacando a importância da autonomia dos cidadãos. Em seu artigo 118 determina: “Estado, Região, cidades metropolitanas, províncias e municípios, reconhecem e favorecem a autônoma iniciativa dos cidadãos, individualmente e associados, para o desenvolvimento de atividades de interesse geral, com base no princípio da subsidiariedade.” Este enunciado constitucional inspirou algumas regiões italianas na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas como foi o caso da Região da Lombardia, durante o período do governo de Roberto Formigoni⁸.

Os doutrinadores constitucionalistas italianos aprofundaram esse conceito e criaram a divisão entre o princípio da subsidiariedade vertical e horizontal. O primeiro era direcionado às relações entre os entes da federação, ou seja, Estado, Região, cidades, províncias. Já o horizontal direciona-se às relações entre Estado, empresas, associações e pessoa. Esta divisão será apresentada adiante.

Já no cenário latino americano, que decorre de outra origem histórica, o princípio da subsidiariedade encontra resistência. A tradição política da América Latina apresenta governos centralizadores, cuja ascensão ao poder é marcada por revoluções e lutas. O Estado, habituado a lidar com impasses políticos, encontrou, como forma de defesa de sua ideologia, a assunção de competências e funções sociais à máquina pública. A crítica é válida também em razão do inchaço dos órgãos administrativos e da falta de participação da população nas ações sociais, modelo de gestão, ultrapassado para os tempos atuais.

A história recente brasileira intercala momentos de fortalecimento das instituições democráticas e do espírito republicano com

momentos de governos totalitários e centralizadores, subjugando a população à espera passiva de ações governamentais. O Brasil, apesar de encontrar-se hoje alicerçado nas bases constitucionais de 1988, possui pouca experiência democrática e de desburocratização do sistema em prol da sociedade.

Breves notas da história recente brasileira

A República Velha (1889 a 1930) caracterizou-se pela implantação do sistema federativo de Governo com o controle da máquina governamental pelas oligarquias rurais. O nascimento das cidades no Brasil não é fruto de organização comunitária local, mas de determinações dos senhores de terra, hereditários do poder das sesmarias (KRELL, 2003). No período da ditadura Vargas (1930 a 1945), o poder permanece centralizado na pessoa do Presidente, que se baseia em um projeto industrial, urbano e nacionalista. Neste período, o Governo Federal amplia a sua área de intervenção e os Governos das cidades tornam-se meras instâncias gerenciais do Governo Federal. Ainda nesse período, dá-se a dissolução do sistema de representação política e a ação estatal federal concentra-se nas grandes cidades estratégicas a expansão industrial.

Durante o período democrático (1945 a 1964), ocorre a restauração do sistema federativo descentralizador, com a reorganização dos partidos políticos e do sistema de representação. Temos a ausência, nesse momento ainda, de uma política municipalista específica, sobretudo no que concerne à clareza na distribuição intragovernamental de competências e poderes.

No período 1964 a 1985, é estabelecida a ditadura militar e, novamente, temos a centralização e a distribuição do poder nas mãos dos militares, técnicos burocratas estatais e da burguesia industrial. Os governos locais tornam-se meros gestores da política central e vigora a política de nomeação, pelo governo central, de interventores em cidades de área de fronteira, estâncias hidrominerais, capitais e até de governadores. Os programas de desenvolvimento são baseados em ajudas financeiras da União, e institui-se um sistema de competências concorrentes entre União, Estados e Municípios, no campo dos serviços públicos. Foram criados órgãos federais para definir e gerir as políticas de desenvolvimento urbano e atender as demandas das Prefeituras, inflando o governo central, tornando-o lento e rígido, característica de regimes autoritários.

A partir de 1985, com o afastamento dos militares do poder, inicia-se um processo de revisão do papel do Estado, de manifestações favoráveis ao "Estado mínimo" e à "desestatização", assim como uma sempre crescente pressão dos movimentos sociais exigindo participação e manifestações contra o totalitarismo. O país vive intensamente

9
CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DO BRASIL DE 1988, São
Paulo, Ed. Atlas, 2008, Cf.
artigo 1º.

o processo de redemocratização e fortalecimento das instituições e retomada da economia. O movimento das “Diretas-já” torna-se um marco inicial e o grande marco desta fase é a Constituição de 1988, que constitui a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, como Estado Democrático de Direito, fundamentada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político”. Estabelece ainda que, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Neste marco legal, é possível encontrar as exigências de tendências neoliberais como também um forte reconhecimento dos movimentos sociais e a grande preocupação de legitimar a igualdade e os direitos sociais. A universalização dos benefícios da Previdência e do Serviço de Saúde e Assistência Social propiciou garantias empregatícias aos servidores públicos, garantia da participação da sociedade na formação, controle e fiscalização das políticas públicas, em todos os níveis de Governo.

Esta fase político-jurídica ainda não terminou e, portanto, exige um esforço para realização e compreensão das “vontades sociais” transformadas pelo poder constituinte, originárias em texto constitucional. O Brasil possui a estrutura constitucional e do Estado capaz de avançar para a construção de um *Welfare mix*, porém, na construção das relações, deixa-se vencer por ideologias e pelo poder, tantas vezes mais fortes do que o ideal democrático.

A estrutura constitucional. O federalismo e a subsidiariedade vertical

O princípio da subsidiariedade, como já indicado, atua de forma vertical ou horizontal, nos termos utilizados pela doutrina constitucional italiana. A **subsidiariedade vertical** está direcionada às relações dos entes menores (municípios) e a União federal, bem como entre as relações internacionais por ela estabelecidas. O princípio da subsidiariedade, neste aspecto, procura unir o federalismo à solidariedade. De forma sucinta, mais liberdade de atuação aos entes menores, mais solidariedade entre os diversos entes. Mais eficácia e funcionalidade na gestão e mais colaboração nas relações entre as diversas instituições. Ainda neste aspecto, o princípio da subsidiariedade está relacionado a uma verdadeira luta contra o parasitismo, contra privilégios, monopólios, corporações, má utilização de recursos públicos e corrupção.

A subsidiariedade vertical pode ser ascendente e descendente, e 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.

Já a **subsidiariedade horizontal** está direcionada à relação entre Estado, iniciativa privada e pessoas em modo tal que, entre Estado, sociedade e mercado, exista valorização e não prevaricação. O favorecimento, por parte do Estado, da iniciativa e responsabilidade da pessoa, das associações, da sociedade, superando o dualismo público-privado, torna mais eficaz e pertinente o essencial 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.

A estrutura constitucional de 1988 e o modelo federalista descentralizado são manifestações claras, mesmo que não tácitas, do princípio da subsidiariedade no aspecto vertical.

A Constituição de 88, em seu artigo 18, prevê que “a organização político administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos entes autônomos”. Desta forma, garante a soberania nacional para a União, que exerce o governo central e garante a autonomia aos Estados e Municípios para organizarem seus governos e suas administrações. É o princípio da autonomia dos entes federados e da subsidiariedade implícito na Constituição, sendo a autonomia prerrogativa do Município (por exemplo) assegurada por outros princípios como a elegibilidade dos Prefeitos e Vereadores, a administração própria e, no tocante ao seu peculiar interesse, a arrecadação dos tributos de sua competência, a aplicação de suas rendas e a organização dos serviços públicos locais.

Porém, o texto constitucional não é tão claro na definição das competências entre os entes federativos, deixando aberto o caminho na ausência de regulação do artigo 23, por exemplo. O texto constitucional prevê sua regulamentação por lei complementar, aguardando, assim, o estabelecimento de normas para cooperação para o crescimento equilibrado entre os entes. Esta aparente lacuna do ordenamento tem sido motivo para omissões e intromissões, além de discussões entre os entes federativos, retardando a eficácia desta autonomia.

Além disso, o papel do município no modelo federalista brasileiro ainda é complexo. Atualmente, o município está sobrecarregado de competências e abandonado pela diminuição no volume de repasses. A educação infantil, a saúde da família são competências municipais. E devem ser! Porém, a ajuda a esta autonomia, tanto por parte dos Estados como da União, tem sido alguém do necessário. É verdade que, no Brasil, existe uma infinidade de Municípios criados de forma precipitada. Basta dizer que existem mais de 5.507 municípios. Somente no Estado de Minas Gerais, em torno de 700. E que são carregados de vícios de políticas rurais, do assistencialismo e, por que não dizer,

10

O Professor José Alfredo de Oliveira Baracho, em ensaio "O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução", analisando a relação entre o federalismo e o princípio da subsidiariedade, assinala que "o princípio inspira inteiramente o sistema federal. Representa a expansão mais clara e formal do princípio federativo, por ser o conteúdo mais significativo para a elaboração". (Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, UFMG, 1995, p. 130).

da corrupção de "proprietários da cidade" como também gerada pela pressão de interesses políticos particulares de partidos e de outras esferas de governo.

Vale destacar que um dos pontos fundamentais do método para a gestão baseada no princípio da subsidiariedade é a transparência e a avaliação de resultados. No Brasil, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, grande instrumento para a gestão eficaz. Esta também pode – e deve – ser utilizada como um instrumento para a diminuição da corrupção nas diversas esferas de governo.

A Constituição de 1988, no capítulo "da ordem econômica", também é clara, ao determinar a intervenção federal somente em casos excepcionais, reafirmando a autonomia dos entes federativos, característica fundamental do federalismo. Outros exemplos podem ser apontados, como o artigo 234, que prevê a realização de mini-pactos federativos entre os entes para a realização de consórcios e do estabelecimento de regras comuns nas micro-regiões. A abertura à cooperação regional e à colaboração entre os diferentes entes também é manifestação do federalismo baseado no princípio da subsidiariedade.

O artigo 165, que regulamenta a elaboração de orçamentos públicos, determina que a lei que institui o Plano Plurianual estabeleça, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da administração federal e que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados segundo diretrizes nacionais, porém com ampla autonomia. A problemática existente é a continuidade na regulamentação destes artigos, que incidem na falta de possibilidades de relacionamento político e jurídico entre os entes federativos, favorecendo o isolamento e dificultando o exercício democrático.

No entanto, para o equilíbrio da boa governança, a subsidiariedade vertical não pode existir sem a horizontal, que deverá favorecer o relacionamento entre o Estado, a iniciativa privada e a pessoa. O princípio da subsidiariedade não pode ser reduzido apenas a aspectos do federalismo¹⁰ como a descentralização e a autonomia dos entes públicos. É necessário criar políticas de participação da iniciativa privada e da sociedade. Uma breve análise será feita abaixo, destacando alguns pontos cruciais presentes na legislação infraconstitucional brasileira: a educação participativa, as parcerias entre público e privado e aberturas na legislação tributária para a subsidiariedade fiscal.

11

Op.Cit. artigo 206 determina princípios a serem seguidos pelo ensino no Brasil: "I igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII garantia de padrão de qualidade; VIII piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal."

A subsidiariedade horizontal como desafio para o Estado e sociedade brasileira. Aspectos da legislação infraconstitucional

O princípio da subsidiariedade, como exposto neste artigo, é um princípio moderno de gestão de políticas públicas que se manifesta na estrutura do Estado, sendo o federalismo um modelo propício para o desenvolvimento de relações de cooperação entre os entes federados (subsidiariedade vertical), como também na valorização da pessoa através das relações do Estado com entidades sociais e privadas, visando desde a base o fortalecimento da participação social e privada nas ações de crescimento (subsidiariedade horizontal).

Após a compreensão de aspectos da estrutura do Estado federal brasileiro, onde verificamos a abertura a este princípio, é também importante analisar alguns direitos regulamentados pelas leis infraconstitucionais brasileiras e sua relação com a subsidiariedade.

Educação

A educação é considerada, pela Constituição de 1988, um direito social, conforme as disposições do artigo 6º, o que a inclui no rol dos direitos fundamentais da República brasileira, sendo um valor a ser resguardado como cláusula pétrea. Tanto é assim que a Constituição dedica uma seção ao tema¹¹, afirmando a educação como um verdadeiro bem jurídico da pessoa e como direito público subjetivo.

Alguns aspectos constitucionais são relevantes para nossa breve análise à luz do princípio da subsidiariedade. Primeiramente, o artigo 205 estabelece que: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." De forma explícita, o constituinte destaca que o "dever do Estado e da família" e indica que a educação "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade". Estas duas expressões não casuais reconhecem que a educação da pessoa é responsabilidade da família (entidade mais próxima a ela), sendo dever do Estado acompanhar e favorecer esta formação. A Constituição é clara também a destacar a importância da colaboração da sociedade no cumprimento desta meta, ou seja, o Estado deve dar diretrizes sobre a educação e favorecer que as entidades menores (família, associações) estejam aptas para acolher e assumir conjuntamente a responsabilização pela educação.

Para que cumpra este papel, a Constituição determinou, no artigo 212, que a União está obrigada a aplicar "nunca menos de 18%" da arrecadação para custeio da educação e os Estados-membros e Mu-

nicípios “no mínimo 25%”. Ainda com esta preocupação, foi editada a emenda constitucional EC 14/96, que criou o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), seguido da aprovação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação). Já a competência do Estado, de dar diretrizes para a educação nacional, está regulamentada pela Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB.

No entanto, a legislação infraconstitucional (incluindo a LDB) relativa à educação não acompanha as indicações dadas pelos princípios constitucionais. A criação de regras de repasse de verbas públicas, de critérios para seleção de parcerias, muitas vezes, reduz a concepção ampla do conceito de educação e da sua compreensão do papel complementar do Estado. O princípio da subsidiariedade aplicado ao tema da educação indica a importância da atuação conjunta da sociedade civil organizada e do Estado, não como suplência, mas como responsabilidade solidária.

Neste sentido, também Carla Andréa Soares de Araújo, em primoroso e importante estudo sobre o tema, em tese de doutoramento apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, destaca, citando o autor Stefano Volani, que a LDB, quando trata dos fins da educação, não utiliza a fórmula “formação da pessoa humana ou do homem”, mas prefere a palavra cidadão, que exprime apenas a relação do homem com a cidade ou a sociedade. E, citando Volani, conclui: “A sociedade, segundo a fórmula do princípio da subsidiariedade, será tanto mais rica quanto maior for a participação livre e criativa dos seus membros.” (ARAÚJO, 2007, p. 141).

O comportamento legislativo brasileiro com relação ao princípio da subsidiariedade, ora permite uma abertura, ora restringe aspectos fundamentais. Mesmo não sendo aplicado em âmbito infraconstitucional, partindo da análise do texto constitucional, podemos encontrar uma abertura ao princípio da subsidiariedade no âmbito da educação.

Parcerias público-privado

Este é um âmbito de análise diretamente ligado ao princípio da subsidiariedade, afinal, o Estado que assume este princípio deve favorecer a realização de parcerias entre o setor público e o privado, assim como a contratação para execução de serviços de entidades sociais. No Brasil, partindo de análise sucinta para o presente artigo, destaco a legislação específica sobre parcerias público-privadas, o PL 2.546/2003, conhecida como a Lei das PPP's, e a Lei 8.666/93, lei de Licitações e Contratos públicos. Com relação à primeira, destaco

como avanço, pois viabiliza a participação do capital privado na aplicação de recursos e serviços sociais e obras de infra-estrutura, como também estimula a realização de Convênios entre órgãos públicos e privados. Estas parcerias possuem grande diferença da função das agências reguladoras ou das concessionárias de serviço público, como também não se confundem com a tão criticada privatização dos serviços públicos.

Com relação à Lei de licitações e Contratos administrativos, é aceita a crítica com relação ao excesso de rigidez das normas, impedindo, muitas vezes, a contratação, pelo Estado, de empresas menores, como também de associações e entidades sociais. Por um lado, esta rigidez explica-se pela necessidade de fiscalização e transparência, mas não pela impossibilidade da Administração Pública exercer seu poder discricionário nas contratações. Se o ordenamento brasileiro fosse analisado e aplicado de forma sistemática, este problema estaria resolvido pela aplicação das regras de controle e transparências estabelecidas pela Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que cria instrumentos para o controle da qualidade do gasto público, assim como a transparência de gestão, prevendo, inclusive, instrumentos de avaliação pública que podem e devem ser utilizados pelos entes da federação.

A Subsidiariedade fiscal

A subsidiariedade também está relacionada ao aspecto fiscal, que poderia manifestar-se de forma simples pela possibilidade do cidadão destinar o pagamento de uma parte dos impostos para aplicação direta em iniciativas de cunho social. É vergonhoso que um país como o Brasil não possua legislação que possibilite à pessoa física escolher a destinação que quer dar ao valor do imposto devido. Escolhe, por exemplo, a utilização de parte dos recursos para doação direta a entidades que atuam, muitas vezes, até melhor que o Estado, em ações sociais.

Além disso, caberia também, a título de citação, a legislação de incentivo ao crescimento do chamado "terceiro setor". Em meio a constantes ameaças de corrupção, as parcerias do Estado são tidas como formas de desvio de recursos públicos para interesses particulares. Este é mais um efeito funesto da corrupção brasileira.

Outro exemplo, ainda que pequeno e não direto, é o SIMPLES, criado pela Lei 9.317/1996, que nasce com o objetivo de atender a uma antiga reivindicação do setor produtivo nacional: a simplificação tributária, que possibilitou às micro e pequenas empresas o pagamento mensal e de forma unificada, após a devida inscrição da Receita Federal, de diversos impostos e contribuições: (IRPJ, PIS/Pasep, CSLL, COFINS, IPI, contribuição dos empregados para a Seguridade Social).

Mesmo sendo objeto de muitas críticas, esta lei pode ser reconhecida como uma forma de tentativa da aplicação da subsidiariedade fiscal, ou seja, da construção legal de meios para que o pequeno empreendedor possa contribuir para seu crescimento e da sua família, como também de todo o país.

Conclusões

O presente artigo, de forma breve, tem como objetivo lançar as bases para o estudo do princípio da subsidiariedade e sua importância para a criação e aplicação de políticas públicas que reconheçam a pessoa como sujeito para o desenvolvimento de um país. A aplicação deste princípio jurídico foi realizada por diversos países, que o assumem como princípio democrático, de gestão eficiente, de valorização da pessoa e de participação da sociedade civil organizada.

O princípio da subsidiariedade não é estranho às formas democráticas e republicanas assumidas pelo constituinte brasileiro de 1988. No entanto, sua prática ainda é pequena, embora existam muitos acenos na legislação.

Mesmo considerando ser um princípio pouco estudado e pouco colocado em prática no Brasil é, sem dúvida, indicador para um caminho de crescimento social e econômico. Aquela frase inicial de Antoine de Saint-Exupéry citada acima provoca o ente público não somente a proclamar a participação social, o crescimento baseado no social, como também assumir a responsabilidade de tornar viável o crescimento das pessoas, da família, das pequenas empresas, das associações, enfim de todos os corpos intermediários que compõem a sociedade civil, para colaborar com o desenvolvimento. A liberdade é reconhecida como um direito inalienável, mas é necessário que as políticas públicas dêem as pernas e os braços para que o cidadão seja reconhecido como pessoa capaz de contribuir para a construção da sua comunidade e do país.

O princípio da subsidiariedade que dá conteúdo prático ao reconhecimento da dignidade humana são as bases para a construção de um novo federalismo no Brasil, estabelecendo o assim chamado *welfare mix*, ou seja, sociedade e Estado em cooperação ao bem comum, enfim ao sentido mais amplo de bem-estar social.

Referências

ARAÚJO, Carla Andréa Soares. **Estado, Educação e Subsidiariedade**. Tese de doutoramento apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2007.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Giovanni Reale, Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 2001.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, UFMG, 1995.

DONATI, Pierpaolo. **Il welfare in una società post-hobessiana**. Revista Atlantide, Ano II, número 2, jun. 2006.

FONTANA, Sandro. **I grandi protagonisti Del popolarismo italiano**. Barletta: Ed. Rotas, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Federalismo e o princípio da subsidiariedade**. Artigo publicado e disponível em: <http://www.grupos.com.br/blog/dbcaxanga/permalink/19187.html>

KRELL, Andréas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo. Oficina Municipal, 2003.

MONTORO, André Franco. **Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha**. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002.

NERI, Marcelo. **A década da redução da desigualdade**. O Estado de São Paulo, 30 Mar. 2008, Caderno Economia, B17.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **Democracia na América**, Paris: s.n. 1963.

VITTADINI, Giorgio. **Liberi di scegliere. Dal Welfare state alla welfare society**. Parma: Etas ed. 2002.

_____. **Capitale umano. La ricchezza dell'Europa**. Milão: Edizione Angelo Guerini e Associati, 2004

Legislação

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo. Ed. Atlas: 2008.

Magistério da Igreja

JOÃO PAULO II. **Encíclica Sollicitudo Rei Socialis**. 1987. São Paulo: Ltr Editora. Edição comemorativa: 2003

_____. **Exortação apostólica Christifideles Laici**. 1988. in site Vaticano.

PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ. **Compêndio da Doutrina Social da Igreja**. São Paulo: Ed. Paulinas: 2004.

PIO XI. **Encíclica Quadragesimo anno**. 1931. in site Vaticano.